

Estructura del modelo de gestión por competencias laborales.

4.1. CREACIÓN DE VALOR EN LA ORGANIZACIÓN

La gerencia financiera de las organizaciones está cambiando, así como la preocupación por los resultados del periodo reflejados en indicadores como los márgenes de utilidad, la relación precio-ganancia¹ y el crecimiento en las ventas y las utilidades netas entre otros. Los directivos están dirigiendo su atención hacia aquellos aspectos que tienen relación con las perspectivas de largo plazo de las entidades que poseen o administran, las cuales no pueden desligarse del propósito de aumento del valor de la organización.

Pero, ¿qué es lo que ha generado esa creciente preocupación por la generación de valor, y en particular por la gerencia del valor (GDV)? Cuatro son los factores que han contribuido a ello:

- El flujo mundial de capitales.
- El reto que plantea la apertura.
- Las privatizaciones.
- La necesidad de mejores medidas de evaluación del desempeño.

¹Que aplica a empresas con presencia en el mercado público de valores y se define como el valor de la acción dividido entre la ganancia por acción; esta última, a su vez, se obtiene de dividir la utilidad neta entre el número de acciones.

Flujo mundial de capitales. La libertad que hoy por hoy tienen los capitales para circular a través del sistema económico global genera entre quienes los poseen o administran un enorme interés por la búsqueda de opciones para multiplicarlos. Ello es favorecido por el enorme poder que están adquiriendo los grandes conglomerados internacionales y los fondos de inversión, en especial los fondos de pensiones, lo cual a su vez ha conducido a una gran expansión en los mercados de acciones.

Este flujo mundial de capitales hace que las organizaciones compitan a nivel internacional no sólo por conquistar nuevos mercados y clientes, sino también por capital para financiar sus operaciones. Esto supone una atractiva oportunidad para que empresas de alto desempeño, término que es sinónimo de organizaciones generadoras de valor, puedan acceder a recursos para financiar su crecimiento en condiciones más favorables en cuanto a costo y riesgo, pues si son generadoras de valor, las entidades calificadoras internacionales las considerarán como sujetos atractivos de inversión, facilitando con ello la colocación de bonos y acciones en los mercados de capitales internacionales.

Apertura económica. La presión de la globalización ha forzado a los países a abrir sus economías, eliminando con ello la eventual protección que para las organizaciones representaban las barreras arancelarias. La eliminación o disminución de estas barreras ha ocasionado que muchas empresas queden expuestas a una competencia desigual con otras extranjeras poseedoras de un gran tamaño o ventajas comparativas en términos de tecnología, costos financieros, economías de escala o economías de alcance.

Ello puede ocasionar una enorme destrucción de valor e incluso la desaparición de muchas organizaciones locales, ya sea porque las extranjeras ofrezcan un menor precio o porque, manteniendo el mismo de los participantes domésticos, puedan brindar un mayor valor agregado en términos de beneficios adicionales en sus productos o servicios. Frente a estas amenazas muchos directivos, para garantizar la supervivencia y el crecimiento de sus negocios evitando con ello la disminución de su valor, además de que han debido emprender reestructuraciones para que sus empresas sean eficientes y productivas, han tenido que recurrir a alternativas como fusiones, adquisiciones, desinversiones, alianzas estratégicas, licenciamientos y franquicias, entre otras.

Privatizaciones. La tendencia a la reducción del tamaño del Estado ofrece, principalmente en las economías menos desarrolladas, la oportunidad a los particulares de adquirir o participar en la propiedad de

organizaciones estatales, lo mismo que explotar actividades que antes eran monopolio de éste.

La gerencia del valor cumple aquí un importante papel: forzar a los gerentes de las empresas estatales a emprender acciones que permitan la generación de valor con el fin de que pueda darse la mayor apropiación posible de valor antes de la privatización, lo cual se reflejará en el precio negociado.

Necesidad de mejores medidas para evaluar el desempeño. Por años se ha observado el mal uso que se ha dado a las medidas de desempeño financiero.

La evaluación del desempeño de las organizaciones se ha soportado en indicadores que, si bien debe reconocerse pueden ser útiles para algún tipo de análisis, no apuntan hacia lo fundamental, que es permitir saber si hubo o no agregación de valor, y mucho menos determinar si las estrategias de la organización han producido los resultados deseados.

4.2. EL SISTEMA DE CREACIÓN DE VALOR

La creación de valor en una empresa se promueve de tres maneras:

- A través del direccionamiento estratégico.
- A través de la gestión financiera.
- A través de la gestión del talento humano.

Mediante el direccionamiento estratégico la creación de valor se fomenta aplicando dos procesos:

- Adopción de mentalidad estratégica.
- Implantación de la estrategia.

A través de la gestión financiera la creación de valor se fomenta aplicando cuatro procesos:

- Definición y gestión de los inductores de valor.
- Identificación y gestión de los microinductores de valor.
- Valoración de la empresa.
- Monitoreo del valor.

Por último, a través de la gestión del talento humano la creación de valor se fomenta aplicando dos procesos:

- Educación, entrenamiento y comunicación.
- Compensación ligada con resultados asociados al valor.

En la práctica, debe trabajarse a la vez en la implantación de los diferentes procesos teniendo en cuenta la realidad de la empresa en el sentido en que puede que ya exista algún tipo de avance en cada uno de ellos. Por ejemplo, puede darse el caso que una empresa tenga definido un muy coherente plan estratégico, pero no haya avanzado lo necesario en el proceso de implantarlo, o puede tener un sistema de indicadores de gestión materializado en la definición de algunos microinductores de valor, pero éstos no estén bien alineados con el propósito de generar valor para los propietarios.

Para adoptar una mentalidad estratégica, se requiere aceptar la hipótesis en el sentido que "la generación de valor es el resultado del éxito de la estrategia de la empresa"; es lógico entender por qué la primera condición para que pueda promoverse la cultura de la gerencia del valor es que *el directivo*, quien es *el estratega*, y sus colaboradores clave, tengan bien definida la apariencia futura de la organización. Esto es lo que significa tener mentalidad estratégica.

En términos sencillos, podría afirmarse que tener mentalidad estratégica es tener definido el rumbo que se le quiere dar a la empresa. Es por ello que muchos académicos de la estrategia afirman que tener mentalidad estratégica es la estrategia misma.²

Saber para dónde va la empresa está muy relacionado con lo que se denomina tener visión. En este sentido, podría afirmarse que la gerencia del valor, como instrumento que contribuye al fomento de la cultura de la creación de valor,³ es el factor clave que permite traducir la visión de la empresa en valor agregado para los propietarios.

Este concepto, que apenas a finales de los años noventa tuvo su mayor acogida por las empresas de los países en desarrollo, se define como "un conjunto integrado de habilidades y tecnologías que permite proveer un beneficio particular a los clientes",⁴ y como producto de la acumulación de conocimiento propicia el éxito competitivo de la organización; es lo que hace diferentes a las empresas y explica por qué unas son más generadoras de valor que otras. También se les denomina competencias esenciales, competencias medulares, capacidades dis-

²R. Michel, *Strategy Pure & Simple II*, McGraw-Hill, 1998, p. 26.

³En algunas empresas la denominan simplemente "cultura financiera".

⁴G. Hamel y C. K. Prahalad, "Competing for the Future", en *Harvard Business School Press*, 1994, página 223.

tintivas o sólo competencias. En este sentido se utilizará cualquiera de estos términos para referirse a las competencias mencionadas.

Las competencias también pueden ser entendidas como aquello que una empresa hace mejor que las demás; o es valioso, raro y difícil de copiar.

4.3. LA ESTRUCTURA DEL MODELO DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS LABORALES⁵

Gestionar estratégicamente el recurso humano, significa alinear cada una de las políticas de recursos humanos con el macroobjetivo organizacional, buscando la formación de ventajas competitivas. Al incorporar la variable de las competencias laborales, este macroobjetivo organizacional toma un cariz más concreto, ya que se persigue la excelencia (desempeño superior o sobre la media) de cada trabajador, excelencia que irá en directo beneficio de la organización.

4.3.1. Dimensiones del modelo de gestión por competencias laborales

La gestión por competencias laborales es un modelo de administración que permite evaluar las competencias específicas que requiere un puesto de trabajo de la persona que lo ejecuta, además, es una herramienta que permite flexibilizar la organización, ya que logra separar la organización del trabajo de la gestión de las personas, introduciendo a éstas como actores principales en los procesos de cambio de las organizaciones y, por último, contribuye a crear ventajas competitivas de la organización.

Al referirse a competencia laboral es conveniente distinguir entre una de cuatro dimensiones que pueden diferenciarse y constituir aplicaciones prácticas del concepto de competencia:

Identificación de competencias. Es el proceso que se sigue para establecer, a partir de una actividad de trabajo, las competencias que

⁵M. P. Cruz y L. K. Vega, *La gestión por competencias: una nueva herramienta en la planificación estratégica del recurso humano*, Universidad de Antofagasta, Santiago de Chile, 2001.

se ponen en juego con el fin de desempeñar esa actividad en forma excelente. La cobertura de la identificación puede ir desde el puesto de trabajo hasta un concepto más amplio de área ocupacional o ámbito de trabajo.

Normalización de competencias. Una vez identificadas las competencias, su descripción puede ser de mucha utilidad para aclarar las transacciones entre empleadores, empleados y entidades educativas.

Con frecuencia, cuando se organizan sistemas normalizados se desarrolla un procedimiento de estandarización ligado a una institución, de tal forma que la competencia identificada y descrita con un procedimiento común, se convierta en una norma, un referente válido para las instituciones educativas, los empleados y los empleadores.

Este procedimiento creado y formalizado a nivel institucional normaliza las competencias y las convierte en un estándar al nivel en que se haya acordado (organización, sector, país).

Formación basada en competencias. Una vez dispuesta la descripción de la competencia y su normalización, la elaboración de estándares de formación para el trabajo será mucho más eficiente si considera la orientación hacia la norma. Esto significa que la formación orientada a generar competencia con referentes claros en normas existentes tendrá mucha más eficiencia e impacto que aquella desvinculada de las necesidades del sector organizacional.

Certificación de competencias. Alude al reconocimiento formal acerca de la competencia demostrada (por tanto evaluada) de un individuo para realizar una actividad laboral normalizada. La emisión de un certificado implica la realización previa de un proceso de evaluación de competencias. El certificado es un sistema normalizado, no un diploma que acredita estudios realizados; es una constancia de una competencia demostrada; se basa en el estándar definido.

4.3.2. Fases necesarias para implantar el modelo: detección de necesidades, problemas o carencias⁶

La detección de necesidades, problemas o carencias es posible mediante dos instancias:

⁶ Idem.

Medición del clima organizacional. Es necesario un diagnóstico de clima organizacional; con esta medición nos interesa saber cuál es el clima en el que la organización está inmersa, cuál es la percepción de los empleados, de su jefatura, de la estructura organizacional, del medioambiente que lo rodea y de los conflictos internos. Existen diversos instrumentos para la medición del clima organizacional que evalúan las variables antes nombradas; para ello, se seleccionó uno que se denomina "Estudio del clima organizacional", que se ilustra en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Estudio del clima organizacional.

Normaciones	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
Mi jefe delega trabajo en sus subordinados				
En esta organización los jefes son poco comprensivos cuando se comete un error				
En esta organización no existe mucha confianza entre un superior y un subordinado				
En algunas labores no he sabido quién es mi jefe				
Lo que le importa a mi jefe es lograr los objetivos cueste lo que cueste				
A mi jefe le interesa mucho lo que pensamos				
Mi jefe siempre pide la opinión de sus subalternos				
En esta organización no siempre está claro quién toma las decisiones				
Las ideas nuevas no se toman mucho en cuenta				
A veces trabajamos en forma desordenada y sin planificación				
Uno de los problemas que tenemos es que la gente no asume sus responsabilidades				
En esta empresa los que se desempeñan mejor pueden llegar a ocupar puestos superiores				
En esta organización no hay recompensa ni reconocimiento por el trabajo bien hecho				
Me doy cuenta que existe lealtad hacia la empresa				
Cada cierto tiempo temo más por mi trabajo				

Cuadro 4.1. (Continuación.)

Normaciones	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
Encuentro que mis remuneraciones están en la media del mercado				
En esta organización es difícil hacer amigos				
Las personas están satisfechas de estar en esta empresa				
Siento que pertenezco a un grupo de trabajo que funciona bien				
La organización se caracteriza por un ambiente cómodo de trabajo				
Existe buena iluminación donde yo trabajo				
Hay sectores dentro de la organización que son muy inseguros				
Existen muchos ruidos molestos al interior de la organización				
Tenemos tecnología de punta para realizar bien nuestro trabajo				

FUENTE: M. P. Cruz y L. K. Vega, *La gestión por competencias: una nueva herramienta en la planificación estratégica del recurso humano*, Universidad de Antofagasta, Santiago de Chile, 2001.

Detección y análisis de problemas, carencias y conflictos. Esta segunda etapa consiste en revisar las funciones realizadas por todos los puestos y los conflictos, problemas y necesidades que se suscitan en ellos, entorpeciendo de forma directa o indirecta el desarrollo o accionar del trabajador, e identificar a la vez el origen y las consecuencias de estos "eventos".

Si la organización es pequeña, entonces bastará con aplicar un cuestionario que permita al trabajador informar sobre los problemas que ocurren al realizar el trabajo. En este cuestionario debe pedirse también al trabajador que identifique las causas del problema y sus consecuencias directas (sobre su labor), así como las consecuencias indirectas (sobre la labor de otros), y cotejarlos con los que su jefatura directa observa.

Un modelo de instrumento para identificar problemas es el que se presenta en el cuadro 4.2. Si la organización es mediana o grande (más de 30 empleados) será necesario realizar esta búsqueda de los problemas por equipos de trabajo o áreas de trabajo, según sea la estructura de la organización, utilizando el mismo instrumento, pero el análisis debe realizarlo la jefatura directa, junto con los jefes de otras áreas.

Cuadro 4.2. Análisis de problemas, carencias, conflictos.

Dentro de cada organización existe un sinnúmero de problemas, carencias, conflictos que entorpecen su trabajo, por favor complete el siguiente cuadro con los problemas que existen en su trabajo.

Nombre:

Puesto:

¿Cuál es el problema, carencia, conflicto?

Explique brevemente.

¿En dónde se genera el problema, carencia, conflicto? (¿Qué áreas o personas lo generan?)

¿Este problema, carencia, conflicto, a quién más le afecta? (persona, puesto, área)

¿Por qué cree usted que se genera este problema, carencia, conflicto?

¿Cómo cree usted que afecta este problema, carencia, conflicto, a la organización? (Consecuencias)

¿Qué nota le pone al problema? (7 gran problema y 1 problema mínimo)

FUENTE: M. P. Cruz y L. K. Vega, *La gestión por competencias: una nueva herramienta en la planificación estratégica del recurso humano*, Universidad de Antofagasta, Santiago de Chile, 2001.

Análisis de tareas. Una vez detectadas las necesidades específicas se debe dar paso al análisis de cada una de las tareas que se realizan a la fecha, el cual consiste en especificar las tareas que están causando problemas, realizar un seguimiento de las causas del mal desarrollo de las tareas y proporcionar una solución, es decir, determinar el modo de modificarlas entregando propuestas para su resolución, o también puede darse la posibilidad que tras haber analizado cada tarea exista una o algunas que deban eliminarse.

El análisis de las tareas que se desarrollan en las organizaciones, junto con el análisis de problemas, determinará por qué los objetivos no se consiguen de forma exitosa; por medio de estos dos estudios obtendrán respuesta a la ineficiencia, que se refleja en dos aspectos:

- Ineficiencia por agentes externos: problemas del medioambiente en el cual desarrollan sus tareas, carencias de material, carencia de suministros, equipos, entre otros.
- Ineficiencia personal: es en este punto donde recae la responsabilidad en el trabajador de no estar desarrollando bien su labor;

por ello puede analizarse el porqué de tal desempeño, de acuerdo con esto pueden arrojarse resultados, como qué competencias pueden ser necesarias introducir en los empleados para elevar su desempeño, o en caso de que el trabajador presente las conductas apropiadas desarrollar nuevas competencias.

Definición de unidades de competencia y perfiles profesionales para todos los puestos de la organización. Las unidades de competencia son funciones integradas por una serie de elementos de competencia y criterios de desempeño asociados, los cuales forman una actividad que puede ser aprendida, evaluada y certificada.

4.4. PROCESO DE DEFINICIÓN DEL MODELO DE COMPETENCIAS⁷

Las competencias deben reflejar la conducta que se necesita para el futuro éxito de la organización. En la figura 4.1 se presenta un proceso muy utilizado por los consultores para ayudar a las organizaciones a traducir los retos estratégicos en formas de conducta requerida y competencias de las personas.

Panel de expertos. Lo conforma un grupo de directores especialistas en recursos humanos y con sólidos conocimientos en el tema de las competencias, empleados de alto nivel y especialistas en diversos puestos de trabajo con una clara visión de futuro.

El proceso que lleva a cabo este panel es el siguiente:

- Analizar fortalezas y debilidades de la organización.
- Acordar la misión que cumplirán los puestos de trabajo.

Identificación de las competencias y conductas requeridas para esos puestos de trabajo. A través del inventario de competencias, que en términos generales es un listado de comprobación con conductas y competencias o también puede realizarse a través de un sistema experto que permita a las personas que están en los puestos de trabajo, dar respuesta a las preguntas planteadas por el sistema. Estas preguntas están registradas en una base de datos que incluye competencias ya identificadas.

⁷Idem.



Figura 4.1. Modelo de competencias. (FUENTE: M. P. Cruz y L. K. Vega, *La gestión por competencias: una nueva herramienta en la planificación estratégica del recurso humano*, Universidad de Antofagasta, Santiago de Chile, 2001.)

Muestra representativa. De acuerdo con los resultados obtenidos por el panel de expertos se selecciona un número de empleados que presenten las competencias y conductas identificadas.

Entrevistas de incidentes críticos. Como las descripciones de conducta no son una expresión tangible que proporcione una base sólida al momento de gestionar el recurso humano, es necesario tomar ejemplos de conductas de la vida real, esto se lleva a cabo mediante una serie de entrevistas de incidentes críticos a la muestra representativa seleccionada por el panel de expertos.

Los protocolos proporcionan abundantes datos e información para la identificación de las competencias, así como descripciones muy concretas de las conductas críticas de trabajo en situaciones específicas. Por medio de esto puede hacerse una estimación acerca de cuándo, cómo y dónde adquirieron sus competencias clave. Las entrevistas tienen las siguientes ventajas:

- Identificación empírica de competencias superiores o diferentes de las generadas por el panel de expertos.
- Precisión acerca de lo que son las competencias y la forma como

se expresan en los puestos de trabajo y organizaciones concretas.

- Inexistencias de sesgos raciales, de sexo o culturales.

Análisis de datos. Todas las transcripciones obtenidas en las entrevistas anteriores se analizan por contenidos, con el fin de obtener una clara comprensión y descripción de las competencias que serán utilizadas como base para las aplicaciones de recursos humanos.

Validación. El modelo puede validarse con un nuevo grupo de personas y comprobar si las competencias identificadas se relacionan efectivamente con la actuación superior, como la identificó el panel de expertos.

Planificación de las aplicaciones. Los modelos de competencias forman un buen núcleo en torno al cual puede crearse un conjunto de políticas y técnicas de recursos humanos, lógicamente interrelacionadas; este tema será revisado con mayor detalle más adelante.

Informe final. Corresponde al informe escrito donde se detallan las competencias requeridas para que la organización alcance sus metas y propósitos establecidos en la visión y misión.

4.5. DISEÑO DE PLANES DE ESTUDIO PARA LOS PUESTOS Y NUEVAS COMPETENCIAS

Este paso consiste en diseñar una malla curricular de los cursos que el trabajador debe desarrollar para mejorar el desempeño que llevaba hasta ese momento en su puesto de trabajo, y también desarrollar y reforzar las competencias necesarias para ese fortalecimiento.

Esta etapa nace de la especificación de las necesidades que se requieren para solucionar la organización, a través del entrenamiento al personal para reforzar sus capacidades. La manera de conformar un esquema práctico para comenzar un plan de entrenamiento de los empleados es por medio de las mallas curriculares, creando así un plan de estudios para ellos, el cual debe contener cada uno de los criterios seleccionados de qué competencias deben ser ampliadas en el trabajador, qué resultados se obtendrán después de haber fortalecido estas competencias y cuál es la utilidad para la organización y el trabajador con este nuevo plan de estudios.

Las mallas curriculares siempre se consideran en la contratación de un trabajador, pero en la medida que una organización avanza en el tiempo las necesidades también cambian, por eso al detectar estas ne-

cesidades deben evaluarse los planes de estudios y reconfigurarlos o mejorarlos; no siempre es necesario hacer un nuevo plan de desarrollo de los empleados, ya que una organización que se precie de excelente debe estar analizando y adaptándose a los cambios del entorno en todo momento.

Es importante destacar que las competencias que queremos pulir, destacar o potenciar de los empleados tiene relación con las competencias técnicas (duras: conocimientos y habilidades) que son parte integral de la malla curricular: cursos, entrenamientos o formación, y muchas de las competencias motivacionales (blandas: motivación, rasgos del carácter, actitudes, conceptos de uno mismo).

4.5.1. Principales pasos para desarrollar este plan

1. Reunir un panel de expertos en el puesto objeto del plan y los puestos donde se encuentran los candidatos que especificarán los criterios de desempeño esperados en el puesto.
2. Generar, mediante el panel de expertos, una relación de tareas y características, y consultar a los ocupantes del puesto para reunir sus opiniones acerca de qué tareas y características personales contribuyen al éxito en el puesto de trabajo en cuestión.
3. Identificar a los ocupantes con el mejor desempeño del puesto objetivo y de los puestos ocupados por los candidatos a éste, utilizando para ello los criterios de actuación establecidos por el panel de expertos.
4. Realizar entrevistas con detenimiento a los ocupantes del puesto objetivo y de los que le preceden, tanto a los de desempeño superior como a los de desempeño adecuado, con el fin de descubrir lo que hacen y cómo lo hacen.
5. Elaborar un modelo de competencia de las personas que ocupan el puesto objetivo y los puestos ocupados por los candidatos a éste, identificando las competencias que necesitan todos los ocupantes del puesto, pero centrando la atención en aquellas competencias que más contribuyen a obtener un desempeño superior o sobre la media.
6. Analizar los planes de carrera, combinando los resultados obtenidos en la encuesta y las entrevistas para el puesto objetivo y los puestos precedentes.
7. Implantar el sistema de planes de carrera en una de las siguientes opciones:

- Inventarios de tareas y competencias asistidos por computadora.
- Evaluación del desempeño y potencial vinculado con las nuevas oportunidades de puestos de trabajo.
- Asesoramiento sistemático.
- Desarrollo de carrera y programas de formación.

4.5.2. Aplicación de los nuevos planes de estudio: programa de capacitación

En una malla curricular e implantación de los nuevos perfiles en todas las áreas del recurso humano; una vez definidas las competencias, las mallas curriculares y perfiles profesionales, es necesario esquematizarlos en un programa de capacitación. Este programa debe mantener un grado de flexibilidad que permita su modificación en el tiempo, de acuerdo con las nuevas necesidades de la organización, derivadas a cambios externos o internos (nuevas tecnologías, nuevas leyes, cambio de mercado, entre otros).

Las nuevas competencias y perfiles profesionales deben incluirse en cada una de las áreas del manejo o gestión del recurso humano.

4.6. EVALUACIÓN: CERTIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA ADQUIRIDA

La evaluación de las competencias definitivamente no proviene de la aprobación curricular escolar formal, en el que diplomas y pergaminos son la tónica, sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas (evaluación de incidentes críticos).

Una de las características de las competencias es su posibilidad cierta de ser mensurable y evaluable, por ello en los países industrializados la evaluación de las competencias se lleva a cabo por organismos gubernamentales, que evalúan las competencias en un proceso de certificación de las mismas. Para el contexto organizacional, y más en detalle del funcionamiento interno de la organización, la evaluación/certificación de las competencias debe realizarse dependiendo de la etapa en que se encuentra el trabajador.

Si hablamos de un postulante a un puesto vacante en la organización, esta evaluación/certificación se realiza por medio del centro de

valoración. Para llevar a cabo estos centros de valoración con grupos de unos seis candidatos se requiere uno o más días. Aunque la aplicación de un centro de evaluación completo lleva tiempo, representa el medio más sofisticado para evaluar las competencias de los candidatos desde una variedad de perspectivas diferente.

Sin embargo, cuando no se dispone de mucho tiempo y no es posible aplicar un centro de valoración, un examen cuidadoso de la información retrospectiva de cada candidato, o bioinformación, seguido de una concienzuda entrevista localizada, constituye la mejor forma de obtener una evaluación/certificación completa de las competencias de cada candidato en el menor tiempo posible.

Dentro de la capacitación, la evaluación/certificación se realiza de modo dual, 30 % al finalizar el curso y 70 % en el área de trabajo, por un evaluador de terreno que se encarga de verificar que las competencias aprendidas durante la capacitación están siendo aplicadas de manera correcta, reforzando los procedimientos y corrigiendo conductas o "incompetencias".

El método de un evaluador en terreno tiene como desventaja el costo de un profesional especializado; pero, ¿cuál es el costo de la "incompetencia"? ¿Cuánto cuesta a la organización un trabajador que no puede responder en forma óptima frente a problemas difíciles y urgentes?

La evaluación/certificación en el contexto de una evaluación de desempeño es posible de realizar a través de un cuestionario de incidentes críticos y tiene como finalidad detectar las competencias que pueden ser utilizadas en otros puestos (ascensos o promociones), detectar competencias potenciales que pueden ser "sacadas" con capacitación, así como constatar las "incompetencias" como parte de un trabajo de mejoramiento y capacitación.

4.7. SEGUIMIENTO Y MEJORAMIENTO CONTINUO (RETROALIMENTACIÓN)

Para completar este modelo no podemos omitir el seguimiento y mejoramiento continuos (retroalimentación) que en otros procesos o modelos se deja con frecuencia como actividad secundaria. En la gestión por competencias, el seguimiento y retroalimentación están revestidos de una importancia decisiva.

El seguimiento, entendido como la observación en el tiempo de la intervención realizada, que en el caso puntual de la gestión por competencias es la observación de la evolución de las competencias de los empleados de una organización, constituye un factor crítico, como elemento estratégico de desarrollo continuo y de cuya retroalimentación alimentaremos las modificaciones futuras, pues como ya hemos analizado, la era actual se caracteriza por un permanente estado de cambio, con tecnología que avanza a pasos agigantados, lo que hace necesario que los funcionarios se capaciten y "actualicen" su competencia en forma permanente y continua.

4.8. VENTAJAS DEL MODELO

La mayoría de las organizaciones invierte de forma muy tímida en el desarrollo de sus equipos y en el desarrollo de sus recursos humanos, por motivos que van desde la inexistencia de políticas y estrategias de administración, hasta el desconocimiento de la importancia de la formación de un capital intelectual como recurso de la organización que puede constituirse en una ventaja competitiva.

La gestión por competencias, además de suplir estas lagunas aporta innumerables ventajas, entre otras:

- La posibilidad de definir perfiles profesionales que favorecerán la productividad, ya que están orientados a la excelencia (desempeño superior) en el puesto de trabajo.
- El desarrollo de equipos que posean las competencias necesarias para su área específica de trabajo.
- La identificación de los puntos débiles, permitiendo intervenciones de mejoras que garantizan los resultados.
- La evaluación del desempeño sobre la base de objetivos medibles, cuantificables y con posibilidades de observación directa.
- El aumento de la productividad y la optimización de los resultados.
- La concientización de los equipos para que asuman la responsabilidad de su autodesarrollo. Tornándose en un proceso de ganar-ganar desde el momento en que las expectativas de todos están atendidas.
- Cuando se instala la gerencia por competencias se evita que los gerentes y sus colaboradores pierdan el tiempo en programas de entrenamiento y desarrollo que no tienen que ver con las necesi-

dades de la organización o las necesidades particulares de cada puesto de trabajo.

- La posibilidad real de cuantificar y observar en términos económicos los resultados de la inversión hecha en capacitación.

4.9. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE RECURSOS HUMANOS⁸

4.9.1. Obtención de recursos humanos: reclutamiento, selección y socialización

La primera política que considera cualquier departamento de recursos humanos es el reclutamiento, selección y socialización de los nuevos empleados. Si bien mucho se ha investigado al respecto en especial cuando las organizaciones tienden a tecnificarse o expandirse, la necesidad de mano de obra especializada se incrementa, y existen cientos de manuales con procedimientos exhaustivos para dar con la persona adecuada para el puesto ofertado. No queremos ahondar en cuál técnica es mejor para realizar dicho proceso, lo que interesa es hacer un análisis sobre el fondo del proceso en sí.

4.9.1.1. *Enfoque tradicional del proceso de reclutamiento y selección*

Lo siguiente enuncia cómo se define, desde el punto de vista tradicional, el proceso de reclutamiento y selección.

El proceso de reclutamiento tiene como función principal atraer individuos de manera oportuna, en número suficiente y con los atributos necesarios, y alentarlos para que soliciten los puestos vacantes en una organización.

Por su parte, el proceso de selección tiene como propósito fundamental identificar y emplear a los individuos más aptos para puestos específicos; es el proceso de escoger al individuo más capacitado para un puesto específico.

⁸ *Idem.*

4.9.1.2. *Introducción al tema de la variable competencias*

Al momento de introducir en la gestión de recursos humanos la variable de las competencias, la visión cambia; por ello en los procesos de reclutamiento y selección la dirección ya no es la de buscar una persona que ocupe un puesto de trabajo o alentar a los postulantes para que pertenezcan a la organización; la nueva visión va más allá, es esencial captar a la persona más adecuada que se ajuste a las necesidades del puesto, pero también que se ajuste a la organización en su conjunto.

Por tanto, el reclutamiento y la selección basados en competencias, facilita la ejecución de las funciones de la administración de las mismas. El proceso en general inicia con la identificación de las competencias y prosigue con la evaluación del candidato frente a tales competencias, estableciendo de esta forma su idoneidad para el puesto al que aspira.

De este modo, el proceso de selección se apoya en las competencias definidas por la organización, ya sea mediante la aplicación de normas de competencia establecidas con el análisis funcional o a partir de la definición de las competencias clave requeridas. Las competencias facilitan un marco de criterios contra los cuales llevar a cabo la selección, las diferencias con el proceso tradicional de reclutamiento y selección pueden resumirse en:

- El cambio de énfasis en la búsqueda de un candidato para un puesto a un candidato para la organización.
- Considerar la diferencia entre competencias personales y competencias técnicas.
- Introducir ejercicios de simulación para detectar la posesión de ciertas competencias por los candidatos.

El primer dilema se resuelve a favor de la organización. Lo que ésta necesita es alguien que disponga de un buen acervo de competencias requeridas para diferentes situaciones laborales propias de la organización. Aparecen así exigencias del tipo "lo que esta organización necesita de su gente", que diferencian perfectamente el perfil de los candidatos más allá de su capacidad técnica. Muchas organizaciones crean un modelo propio de las competencias clave, y con esa referencia eligen sus colaboradores.

En el caso de las competencias poseídas y desarrollables, en los modelos de gestión por competencias se establece una distinción entre las competencias que los individuos poseen y son muy poco modificables, frente a las que adquieren y pueden desarrollar. Las primeras están relacionadas con sus percepciones, valores y preferencias, conductas y reacciones, forma de relacionarse con los otros, actitudes, entre otras.

Algunos modelos de competencia suponen que existe poco o ningún margen para modificar tales rasgos, o se tienen y coinciden con lo que la organización requiere o no se tienen. Entran en este aporte competencias del tipo: afán de logro, trabajo en equipo, preocupación por la calidad, perseverancia ante retos, orientación al cliente, autoaprendizaje.

Este grupo de competencias se detecta mediante la realización de ejercicios simulados de situaciones críticas. Se coloca al individuo ante un evento ficticio, previamente diseñado, y se examinan sus reacciones determinando si exhibe las competencias deseadas.

Las segundas, que pueden desarrollarse, son las competencias técnicas y de operación. Estas competencias representan conocimientos, habilidades y destrezas aplicadas a la ocupación, del tipo: uso de herramientas, lectura de instrumentos, capacidad de interpretar información gráfica, manejo de software.

En todo caso, para poder realizar un proceso de selección basado en competencias la organización debe hacer explícito un modelo de gestión por competencias, vinculado con la voluntad de la dirección y con una clara especificación de las competencias que en ese caso se convierten en un lenguaje común entre la gerencia y los colaboradores.

4.9.3. *Aplicación de recursos humanos en la descripción y análisis de puestos*

Es una explicación escrita de los deberes, condiciones de trabajo y otros aspectos relevantes de un puesto específico. El análisis de puesto consiste en la obtención, evaluación y organización de información sobre los puestos de una organización.

La información sobre análisis de puestos es importante porque comunica a los especialistas en persona, qué deberes y responsabilidades se asocian con cada puesto; esta información se utiliza después cuando se llevan a cabo actividades como diseño de puestos, reclutamiento y selección de personal. Los puestos constituyen el nexo entre las organizaciones y sus recursos humanos.

Plan de carrera. Es el proceso mediante el cual los empleados individuales identifican y ponen en marcha las acciones para alcanzar sus metas de carrera. Comprender que las aspiraciones e intereses de cada individuo cambiarán y diferirán de acuerdo con ciertos patrones y las etapas de su carrera puede ayudar a los individuos y directores a comprender qué tipo de oportunidades y asistencia serán más efectivos para apoyar la planeación de carrera del individuo.

Planeación y distribución de recursos humanos. Es una técnica para determinar en forma sistemática la provisión y demanda de empleados que tendrá una organización. Al determinar el número y tipo de empleados que serán necesarios, el departamento de personal puede planear sus labores de reclutamiento, selección, capacitación y otras más. Esto permite al departamento de personal suministrar a la organización el personal adecuado en el momento adecuado.

Evaluación de desempeño de recursos humanos. Constituye el proceso por el cual se estima el rendimiento global del empleado. La mayor parte de los empleados procura obtener retroalimentación sobre la manera en que cumple sus actividades y las personas que tiene a su cargo, la dirección de las labores de otros empleados debe evaluar el desempeño individual para decidir las acciones que deben tomar.

Un sistema de evaluación de desempeño debe identificar los elementos relacionados con el desempeño, medirlos y proporcionar retroalimentación a los empleados y al departamento de personal. Si las normas para la evaluación del desempeño no se basan en elementos relacionados con el puesto, pueden traducirse en resultados imprecisos o subjetivos.

El objetivo de la evaluación de desempeño está directamente relacionado con el puesto: el sistema sólo califica elementos de importancia vital para obtener éxito en el puesto: si la evaluación no se relaciona con el puesto, carece de validez.

4.9.3.1. *Introducción al tema de la variable competencias*

Antes de seleccionar a una persona para un puesto de trabajo, deben determinarse las cualidades que se han de buscar en el candidato. Con frecuencia esto se ha llevado a cabo mediante un proceso denominado "análisis de puesto", en el que se estudiaba con el máximo detalle el contenido del puesto y las cualidades personales necesarias para

desempeñar ese papel, así como las exigencias que se requerían del ocupante del puesto.

El punto débil de este enfoque está en que esa relación deducida entre lo que el puesto de trabajo exige y las cualidades personales que supuestamente permitirán al ocupante satisfacer dichas exigencias, sólo se basan tanto en la fe y la experiencia del analista del puesto, como en cualquier conexión empíricamente demostrada.

Además, aunque las cualidades personales identificadas por el analista sean las adecuadas, resulta muy difícil identificar, teniendo en cuenta sólo el contenido del puesto, cuáles de esas cualidades son en particular importantes para conseguir un desempeño superior en el puesto, como opuestas a otras que simplemente permitan un desempeño aceptable. Esta técnica no empieza por centrar la atención en el contenido del puesto, sino en la elaboración de una clara especificación de qué es lo que el puesto debe producir como resultado. Dicho con otras palabras: el método toma como punto de partida el rendimiento en el puesto en lugar del contenido del puesto.

Por tanto, el primer paso que debe dar la organización es examinar el puesto que necesita cubrir y responder a una pregunta muy sencilla: "¿Cuáles son los criterios de desempeño que debemos utilizar para evaluar al nuevo ocupante de este puesto con el fin de determinar si hemos contratado o no a la persona adecuada?" Para responder a esto, suele ser necesario debatirlo. Está claro que si la organización no tiene una visión nítida de lo que debe pedir a sus empleados, en cuanto a su desempeño, entonces no tendrá una percepción clara al momento de buscar personas nuevas que sean capaces de ofrecer el tipo de desempeño que ayudará a la organización a alcanzar sus objetivos.

4.9.4. **Mantenimiento y desarrollo: capacitación y compensación**

Tan pronto como se empieza a remunerar por características agradables, que están separadas de las responsabilidades del puesto con las que se mide el valor agregado para la organización, se pierde el control del sistema de remuneraciones.

Capacitación. Después que los empleados han sido seleccionados y orientados, es posible que aún deban adquirir las habilidades, el conocimiento y las actitudes necesarias para desempeñarse adecuadamente.

Si la organización desea promover esos empleados a puestos con mayores responsabilidades en el futuro, las actividades de desarrollo resultan imprescindibles para muchos efectos prácticos.

La mayor parte de las organizaciones de tamaño mediano y grande pone a disposición de sus empleados una basta gama de oportunidades. Sin embargo, es importante que los capacitadores lleven a cabo un análisis de necesidades para cada curso específico, con el fin de determinar si el curso es en realidad necesario y, en ese caso, qué debe comprender.

Del análisis de necesidades surgen los objetivos de capacitación y desarrollo. Los capacitadores pueden planear el contenido del curso a partir de estos objetivos e incorporar tantos objetivos de aprendizaje como sea posible.

El desarrollo de los recursos humanos prepara a los individuos para desempeñar nuevas funciones y cumplir responsabilidades más concretas, a la vez constituye un arma poderosa en contra de fenómenos como la obsolescencia de los conocimientos del personal, los cambios sociales y técnicos y la tasa de rotación del personal.

Compensaciones. Se consideran compensaciones a la suma del salario, beneficios monetarios (becas de estudio, bonos de producción, entre otras) y todos los beneficios no monetarios (alojamiento, servicio de alimentación, traslados, convenios colectivos de salud, entre otros).

4.9.4.1. *Introducción al tema de la variable competencias*

Un programa de capacitación por competencias posee las características siguientes:

- Las competencias que los empleados tendrán que cumplir son cuidadosamente identificadas, verificadas por expertos locales y son de conocimiento público.
- Los criterios de evaluación son derivados del análisis de competencias, sus condiciones explícitamente especificadas y son de conocimiento público.
- La instrucción se dirige al desarrollo de cada competencia y a una evaluación individual por cada competencia.
- La evaluación toma en cuenta el conocimiento, las actitudes y

el desempeño de la competencia como principal fuente de evidencia.

- El progreso de los empleados en el programa es a un ritmo que ellos determinan y según las competencias demostradas.
- La instrucción es individualizada en la medida posible.
- Las experiencias de aprendizaje son guiadas por una frecuente retroalimentación.
- El énfasis es puesto en el logro de resultados concretos.
- El ritmo de avance de la instrucción es individual y no por tiempo.
- La instrucción se hace con material didáctico que refleja situaciones de trabajo reales y experiencias en el trabajo.
- Los materiales didácticos de estudio son modulares, incluyen una variedad de medios de comunicación, son flexibles en cuanto a materias obligatorias y las opcionales.
- El programa en su totalidad es cuidadosamente planeado y la evaluación sistemática se aplica para mejorar continuamente el programa.
- Debe evitarse la instrucción frecuente en grupos grandes.
- La enseñanza debe ser menos dirigida a exponer temas y más al proceso de aprendizaje de los individuos.
- Hechos, conceptos, principios y otro tipo de conocimiento deben ser parte integral de las tareas y funciones.
- Requiere la participación de los empleados y el sindicato en la estrategia de capacitación desde la identificación de las competencias.

En la figura 4.2, se observa que el desarrollo de las competencias en el personal conlleva a un incremento de la productividad laboral técnicamente deseada, a través de la innovación y mejora continua de los procesos, derivados de los esfuerzos formativos.⁹

La capacitación sobre la base del modelo de gestión por competencias laborales conlleva tres áreas para su control eficaz: una parte de teoría; una parte de laboratorio donde se entregan herramientas teóricas para desarrollar las competencias necesarias, y una evaluación en terreno en el puesto de trabajo, donde se medirá la efectividad de lo aprendido en forma teórica y en forma empírica a escala en el laboratorio. Lo anterior sería una reevaluación de los conocimientos y técnicas aprendidos.

⁹L. Mertens, *Estrategias de productividad, recursos humanos y competencia laboral*, Conocer, México, 1999.

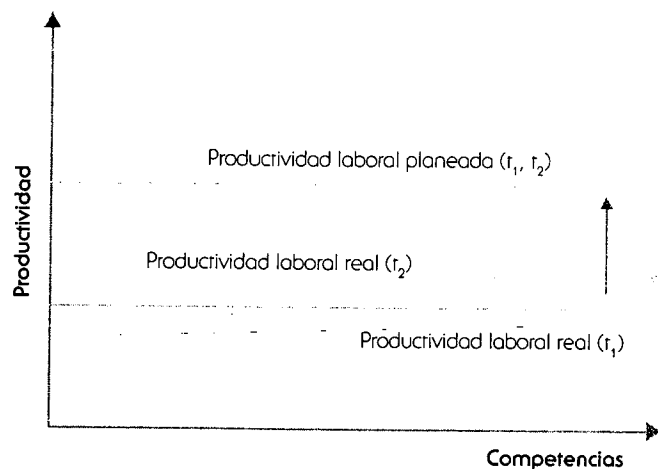


Figura 4.2. Visión estática formación/productividad. (FUENTE: Martens L., *Formación, productividad y competencia laboral en las organizaciones*, 2002.)

Las compensaciones deben ser sobre la base de las competencias de cada trabajador y el desempeño efectuado; esto nace del surgimiento de un nuevo sistema basado en competencias, ya que con esto el factor clave de éxito pasa a ser las competencias; es aquí donde es imprescindible configurar un programa de incentivos y recompensas premiando el nivel de competencias que el trabajador posea.

Si bien esta nueva idea parece sencilla de realizar, en la práctica no lo es, ya que comienza a derrumbarse el paradigma de remunerar a las personas por el puesto de trabajo que ocupan y pasa a desplazarse por uno nuevo, el cual es remunerarlos por las habilidades y las competencias que demuestran tener; a raíz de esto surge la necesidad de reconocer de un modo más importante las capacidades y cualidades de los empleados.¹⁰

De cualquier manera, si las organizaciones deciden hacer suya la idea de remunerar a sus empleados con base en las competencias que desarrollan, es primordial un compromiso general de ellas y crear una nueva política de remuneraciones; es necesario comenzar a basarse en estas nuevas políticas, ya que de no ser así la organización no obtendrá los beneficios acordados.

¹⁰D. Fitt, *Remuneración basada en competencias: ¿Qué significa eso?*, 1996, p. 131.

4.9.5. Control y evaluación

Control. Aun en las situaciones en que las actividades de recursos humanos parecen desenvolverse satisfactoriamente, los departamentos de personal aplican controles para evaluar su efectividad y garantizar la continuación del éxito, al respecto podemos citar el control presupuestal como un método generalmente utilizado. Otra forma de ejercer control podría ser, por ejemplo, llevar a cabo una evaluación del grado de eficacia que logra cada actividad en la tarea de alcanzar los objetivos de la organización.

Evaluación. Mediante una evaluación integral de las actividades de personal de una organización se conoce la forma como se administran los recursos humanos de una organización. Su objetivo es garantizar que los gerentes operativos y los jefes especialistas de personal lleven a cabo las políticas vigentes de personal que mantengan una fuerza efectiva de trabajo.

Muchas veces los directores o gerentes de recursos humanos experimentados establecen objetivos de evaluación tan amplios, como calidad, productividad, seguridad y cumplimiento legal, durante el "proceso de planeación", y después evalúan sus estrategias con base en diferentes criterios, como costos, reacciones del empleado, opiniones de la dirección y resúmenes de actividad.

Esto no quiere decir que los criterios no resulten apropiados, pero puede ser que reflejen o no objetivos más amplios. Es posible permanecer dentro de un presupuesto, tener empleados que aseguren que les gustan sus actividades y desempeñen todas las que se les indique y aun así fracasar en aumentar la calidad del producto, la seguridad y el cumplimiento legal.

De esta manera, separar la evaluación de lo que es la planeación del recurso humano en su conjunto global implica riesgos reales, por tanto es imprescindible considerarlo también, por esto los mismos criterios y brechas que definen la planificación deben ser los adecuados para la evaluación.

4.9.5.1. Introducción al tema de la variable competencias

Esto implica controlar los avances de las intervenciones en recursos humanos desde las distintas fases, sirviendo en cada una de retroa-

limentación inmediata; a la vez entrega en términos prácticos los resultados finales de todos los procesos en forma de mejoramiento continuo de los individuos, llevando con ello a elevar el nivel de productividad planteado por la organización.

El control, evaluación y retroalimentación de fase a fase tiene la ventaja de detectar de manera anticipada las desviaciones al programa, pudiendo ser corregidas rápidamente y con un costo menor de lo que implicaría hacerlo al final del proceso.

5

Servicio profesional de carrera

5.1. CONCEPTUALIZACIÓN

El servicio civil (SC) es un sistema de articulación del empleo público mediante el cual determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales.¹

Las características básicas de esta noción son:

- Se entiende a la administración profesional como una administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. La noción de SC exige, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político.
- La existencia y preservación de una administración profesional exigirá determinadas regulaciones específicas del empleo público, pero la noción de SC que se establece trasciende la dimensión jurídica en un doble sentido:

¹ F. Longo, "La Reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad", trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona, España, 2001.

- La mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de las garantías que hacen posible una administración profesional. Es sólo esta articulación real la que permite hablar de SC.
- La cantidad en el uso de las regulaciones puede variar notablemente, dependiendo de los diferentes contextos institucionales. En algunos casos, Suecia es el ejemplo más contundente, las garantías de funcionamiento del SC no son en su mayoría jurídicas.
- Los sistemas de SC pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo. La uniformidad o diversidad de las estructuras y políticas de gestión del empleo público sólo expresan la existencia de diferentes modelos nacionales de SC.
- La noción de SC que se utiliza en esta investigación engloba supuestos en los que el grado de singularidad de sus regulaciones propias respecto del derecho del empleo común puede ser muy diverso: desde un considerable alejamiento hasta la virtual identificación.

El SC es un sistema integral de desarrollo del capital humano de las administraciones públicas con un triple enfoque:

- Para los servidores públicos: permite a través de pruebas de selección modernizadas lograr entrar al sistema o ascender en el mismo mediante listados de elegibles; da estabilidad siempre y cuando se cumpla con los requisitos de la evaluación integral y permanente del desempeño, y cumple con las aspiraciones legítimas de los seres humanos de mejorar su situación personal y económica.
- Para las instituciones: permite lograr el óptimo funcionamiento del sector público y luchar contra la corrupción, y da continuidad a los planes y programas en favor de la ciudadanía.
- Para la comunidad: a través de procesos transparentes de selección, ofrece la posibilidad a los ciudadanos de acceder a los empleos públicos; mejora la calidad en la prestación del servicio al público.

También es un sistema incluyente que puede extenderse y que defiende los valores de lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, responsabilidad, equidad, honestidad y legalidad.

Las tareas por desarrollar en este sentido son diversas:

- Clasificar los puestos: debe establecerse un cuestionario completo de clasificación y medición de los puestos; crear una matriz de evaluación de los servidores comparándolos con los requerimientos del puesto; crear el sistema de ascenso con el reglamento técnico y los procesos necesarios.
- Establecer programas de capacitación específicos del servicio profesional: prever los sistemas de capacitación específicos para la integración en los puestos de servicio profesional de carrera.
- Integrar los servidores que cumplen con los requisitos en los puestos preclasificados. Esta tarea puede desarrollarse en varios años dependiendo del nivel de los servidores.
- Evaluar el desempeño: trabajar sobre un proceso de 360 grados de evaluación del desempeño con la creación del concepto del grupo evaluador (jefe inmediato superior, jefe del área, subalterno y una persona del mismo nivel).

El SC es un método de desarrollo de futuras aptitudes, que se basa en la colocación de la persona en puestos de trabajo cuidadosamente estudiados para proporcionarle la oportunidad de desarrollar las competencias necesarias para puestos más altos.

También conlleva la relación de una serie de adecuaciones a los puestos y en las personas, que partiendo de las exigencias del puesto permite a la persona ascender hasta niveles superiores de responsabilidad, garantizando de ese modo a la organización la disponibilidad del personal de valor que necesita para alcanzar sus objetivos.

El producto resultante del SC es un sistema de planes de carrera basado en competencias, que incluye:

- Descripción de las tareas requeridas por el puesto objetivo y por los puestos que ocupan los candidatos.
- Modelo de competencias para los puestos de trabajo implicados en el plan.
- Descripción de comportamientos para competencia del modelo.
- Indicadores de desempeño que proporcionen el material de soporte para un programa de evaluación basado en competencias y para una base de datos.
- Tabla de perfiles de competencias para utilizarla en la selección y contratación, tanto interna como externa.

- Mapa de carrera dentro de la organización que identifique puestos precedentes para los puestos de alto nivel.
- Análisis de las lagunas de competencias que muestre las principales competencias en las capacidades exigidas para ascender en el sistema de puestos y llegar a los más altos.
- Recomendaciones de formación y selección para cada competencia del plan de carrera.

5.2. ORIGEN HISTÓRICO

Los sistemas contemporáneos del SC tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVIII. El empleado público deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por las leyes.² Por otra parte, la supresión de los privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitirán, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos.

En este sentido, el célebre artículo 26 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* del 26 de agosto de 1789 proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a "toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos". La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad del SC: la igualdad y el mérito.

De hecho, en otros países es más bien el principio de reclutamiento por mérito el que va por delante.³ El primero de ellos fue, a principios del siglo XVIII, en Prusia, donde Federico Guillermo lo impuso mediante una ordenanza en 1713. El sistema de mérito se generaliza asimismo en el Reino Unido a lo largo del siglo XIX. En 1853 se realizó una encuesta sobre la función pública inglesa, en donde los resultados se pronuncian por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos para el reclutamiento de los servidores públicos, trasladando a la metrópoli el sistema ya aplicado el mismo año en el reclutamiento para el servicio en la India.

²M. Sánchez, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 1996, p 25.

³J. Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, París, 1993.

Una *order in council* de 21 de mayo de 1855, es la verdadera acta de nacimiento del SC. Creaba la Civil Service Commission y nombraba tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, con el fin de evaluar su idoneidad para el cargo. Se ha relacionado el origen del servicio civil moderno con la producción histórica de cinco fenómenos:⁴

- Separación de lo público y lo privado.
- Separación de lo político y lo administrativo.
- Desarrollo de la responsabilidad individual.
- Seguridad en el empleo.
- Selección por mérito e igualdad.

La concreción de estos principios en la legislación de cada país es un proceso largo y desigual, íntimamente ligado con la evolución social y las concepciones políticas y culturales dominantes. El primer país que adopta un estatuto general de la función pública es España, en 1852. Italia, tras el precedente de una ley de 1853 que establece una carrera administrativa, elabora su primer Texto Único en 1908; Holanda lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, muy inspirada en el modelo británico.

En Francia, si bien parte de su modelo, en particular el sistema de cuerpos, se prefigura en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulga hasta 1941, bajo el régimen de Vichy. En Estados Unidos, la Pendleton Act de 1883 supone la abolición del sistema de despojos o botín político e implica el nacimiento del SC. Aunque algunos presidentes como Roosevelt, quien había formado parte de la Comisión del Servicio Civil, potenciaron el sistema de mérito, el marco normativo permaneció hasta la Civil Service Reform Act de 1978, bajo el mandato del presidente Carter, que configura el modelo actual.

¿Por qué y para qué nace el SC? ¿Cuál es su razón de ser en el Estado contemporáneo? Aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que "es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras".⁵

⁴H. Becke, J. Perry y T. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996.

⁵J. Prats, "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación administrativa*, 241-242, INAP Madrid, enero-agosto de 1995.

La sustitución de un sistema de patrocinio por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Esta burocracia "weberiana" exigiría la concurrencia de tres características institucionales clave: reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas; procedimientos específicos no políticos para contratar y despedir; y carrera profesional basada en promoción interna.⁶

Se trata de argumentaciones en cierto modo próximas a otras que han puesto el acento en la profesionalidad del SC como variable más importante para la reducción de la corrupción. La corrupción, sobre todo en función de las relaciones entre las elites política y burocrática, y la cultura política que las gobierna. Donde las reglas de juego separan la burocracia de la elite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina y los procesos democráticos son más puros.⁷

Estos argumentos han tendido a poner énfasis, con indiscutible solidez, en uno de los elementos centrales del SC como institución creadora de valor: la seguridad jurídica. Sin embargo, la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas nos obliga a complementar esta perspectiva con otra: la que parte de las exigencias de eficacia de la propia acción del Gobierno. Si la seguridad jurídica está en la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en este sentido elementos centrales), la eficacia del Gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquéllos, característicos de un sistema de mérito.

Este enfoque no parece tener una fácil aplicación en un esquema que distinga entre parcelas de institucionalidad pública, considerando que el primer tipo de valores es atribuible a la parte de la administración que ejerce potestades, y el segundo a los sectores que producen y proveen servicios públicos.

Por una parte, porque la eficacia debe ser un valor axial de la acción pública en toda circunstancia (¿acaso no es crucial para las sociedades contemporáneas la eficacia del regulador?). Por otra, porque las exigencias de equidad y neutralidad en los comportamientos de los emplea-

⁶J. E. Rauch y P. B. Evans, "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", en *Journal of Public Economics*, 75: pp 49-71, 2000.

⁷M. Villoria, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000.

dos públicos son también imprescindibles en los procesos de provisión de los servicios públicos.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son, pues, los principios que se hallan en la base de los sistemas de SC, en tanto instituciones creadoras de valor en el Estado democrático de derecho. Hacerlos operativos ha exigido a los países la articulación de un conjunto de arreglos institucionales cuyo objetivo es garantizar que el comportamiento de los empleados públicos se ajuste a ciertos patrones.

Si para enunciarlos tomamos como referente el Civil Service británico, hallaríamos los siguientes cuatro principios básicos:⁸

- Acceso abierto y transparente.
- Promoción según el mérito.
- Integridad, objetividad e imparcialidad.
- No politización.

El reto de nuestros días es, precisamente,⁹ conseguir una base robusta para que esos principios sean trasladados a la práctica, pero sin una rigidez excesiva.

5.3. EXPERIENCIAS MUNDIALES

5.3.1 Desarrollo en Europa

El SC no es sino una parte de la institucionalidad de los sistemas político-administrativos. Parece lógico pensar que las diferencias entre modelos de SC son coherentes con las que incumben más globalmente a dichos sistemas en su conjunto. La mayoría de los países tienen una exigencia definida como el "mínimo común" de los sistemas europeos de SC, se trata de la obligación de publicar las vacantes. A partir de esta convocatoria pública algunos países como Suecia, Holanda o Dinamarca permiten al responsable del organismo, agencia o unidad convocante un amplio margen de libertad para seleccionar.¹⁰

⁸Cabinet Office, *Career Management and Succession Planning Study*, HMSO, Londres, 1993.

⁹Banco Mundial, *Administrative and Civil Service Reform*, The World Bank Group, Washington, D. C., 2000.

¹⁰J. Ziller, *op. cit.*

Otros países, en especial aquellos que cabe agrupar como poseedores de sistemas de carrera, incorporan mecanismos adicionales de garantía para la preservación de los principios de igualdad y mérito.

El instrumental difiere en cada país, pero puede ser agrupado, para simplificar su descripción, en tres grandes modelos, cuyos patrones básicos suelen identificarse con los sistemas de Francia, Alemania y el Reino Unido. Las características del servicio civil que se refieren a continuación, son producto de un trabajo que solicitó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):¹¹

Modelo francés. Hace del concurso (*concours*) el eje de los procedimientos de reclutamiento y selección. La noción de concurso en Francia exige la concurrencia de al menos cuatro requisitos:

- Un número de plazas vacantes (en el concurso típico el número suele ser alto), determinadas con precisión.
- Un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes.
- Una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito (con frecuencia producida después de un examen realizado sobre materias de un programa previamente conocido, y compuesto, al menos en parte, por pruebas escritas anónimas).
- La obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.¹²

El reclutamiento por concurso es la norma, bajo diferentes modalidades, en Bélgica, España e Italia, donde se mantiene tras la reforma "privatizadora" de 1993, como en el marco de otro modelo de garantías en el Reino Unido.¹³

Otro rasgo propio del modelo francés de reclutamiento son las escuelas de funcionarios. De hecho, lo que normalmente la administración central francesa recluta no son funcionarios, sino alumnos de una escuela especializada, en la que serán formados los futuros funcionarios. Este es un rasgo propio (muy ligado al sistema de cuerpos) que ha tenido mucha menor difusión que el concurso. Sólo España, y muy limitadamente, ha hecho uso del mismo.

¹¹ F. Longo, *op. cit.*

¹² J. Ziller, *op. cit.*

¹³ MAP, *Modelos de función pública comparada*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

Modelo alemán. Se basa en un sistema muy formalizado de selección por etapas que combina teoría y práctica. En el servicio superior, una primera selección (examen de Estado), posterior a la graduación universitaria, da lugar a un servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a cargo de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más la condición de funcionario a prueba, sin estabilidad, que se ganará después de un pronunciamiento favorable de los titulares de los órganos en los que se ha prestado servicio. En los otros tres niveles de servicio, por debajo del superior, las reglas básicas son las mismas, si bien el primer examen es sustituido por la certificación escolar y algunos plazos se reducen.

El reclutamiento, propiamente dicho, queda a cargo de los responsables ministeriales y de los *länder*, que eligen a su juicio, entre los funcionarios habilitados que hayan presentado candidatura, a quienes más se adecuen. La participación de los representantes del personal en esta selección es un significativo factor limitante de la discrecionalidad directiva en este campo.

El alemán es un modelo original de reclutamiento y selección que no se ha difundido por otros países, con la única excepción de Luxemburgo, que lo ha adoptado parcialmente para la selección de sus funcionarios superiores. Una de las críticas más frecuentes que se le dirige es que ha servido para mantener el monopolio de los juristas sobre el SC.

Modelo británico. Se caracteriza por encomendar el reclutamiento a un órgano central independiente, no sometido a las presiones de los electores. Se trata de la Comisión del Servicio Civil, creada a mediados del siglo XIX, de la cual forman parte tres *commissioners*, nombrados por el Gobierno para reclutar y seleccionar empleados que precisan los ministerios, haciendo que compitan en un concurso abierto (*open competition*). La tradición británica de funcionarios generalistas lleva, a diferencia de lo que ocurre en el modelo francés, a concursos muy abiertos, centrados en entrevistas destinadas a evaluar las cualidades y personalidad de los candidatos, sin privilegiar ninguna formación universitaria específica, lo cual diferencia también netamente la selección del modelo alemán. La administración se halla vinculada por las elecciones de la Comisión y no puede nombrar sino candidatos provistos de la certificación facilitada por ésta.

La protección del sistema de mérito mediante el uso de una comisión independiente se aplica, además, en Irlanda, Canadá, Estados Unidos y Japón. También Bélgica se inspiró directamente en el modelo británico, al crear en 1937 la Secretaría Permanente para el Reclutamiento. En Alemania, un sistema similar existe para seleccionar a los candidatos que, en ciertos casos, postulan directamente por un empleo, sin pertenecer a la carrera funcionarial y no han pasado por la selección previa antes descrita.

Las principales críticas al sistema de la comisión independiente han destacado los riesgos de alejamiento entre los criterios de aquélla y los de los gestores de línea, ya que se argumenta que existe un exceso de independencia de la Comisión.¹⁴

Para resumir, podríamos decir que los tres modelos descritos pretenden garantizar la igualdad y el mérito en los sistemas de servicio civil mediante un instrumental de garantías que presenta algunos elementos comunes y otros singulares, pero que pone el énfasis en elementos diferentes. Los países del modelo francés acentúan el papel de los instrumentos de selección, creando sistemas de garantías fundamentalmente formales. El modelo alemán, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico-práctica a lo largo de un proceso prolongado. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, enfatiza la profesionalidad e independencia de los órganos de selección.

Existen algunos indicadores que permiten medir la importancia de SC en la estructura operativa de estos países.

En primer lugar, en la figura 5.1 puede observarse el porcentaje que ocupa el empleo público en el contexto nacional de cada país. En Suecia se registra la mayor cobertura del empleo público con 30.7%; le sigue Francia, con 25.1%; el registro más bajo se ubica en Japón, con tan sólo 5.9%.

En relación con la estabilidad laboral, medida desde la perspectiva del empleo vitalicio o de la rescisión por interés organizativo, en el cuadro 5.1 se aprecia la composición de esta variable. Sólo en Alemania, España, Francia y Japón se tiene un esquema de empleo vitalicio, mientras en el resto de los países la movilidad se registra de acuerdo con las necesidades de organización que tengan los gobiernos. Se tiene la idea preconcebida de que un empleo debe ser vitalicio, en un mismo puesto; puede darse el caso, pero no es aconsejable. Quienes quieran tener o aspiren a ocupar un puesto mejor, están casi obligados a

¹⁴J. Ziller, *op. cit.*

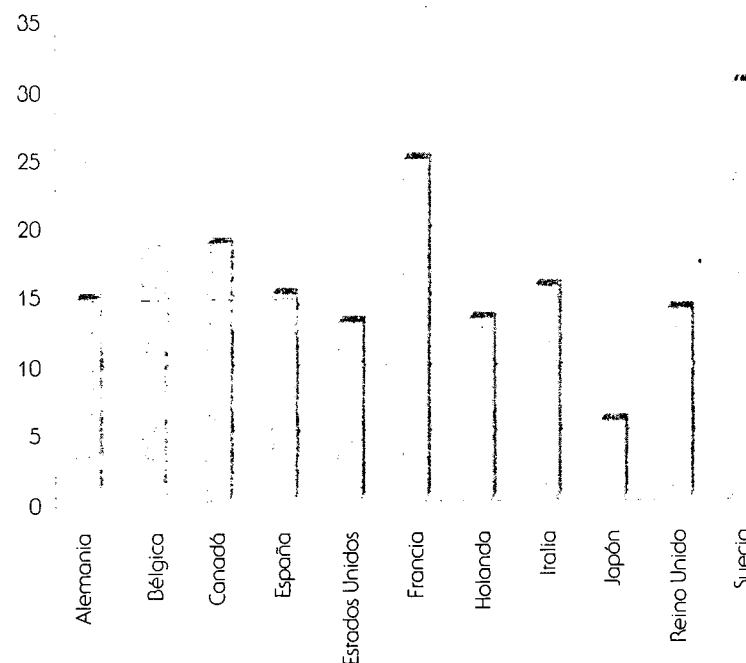


Figura 5.1. Servicio civil en países desarrollados, porcentaje de empleo público respecto del total. (FUENTE: Website OCDE: <www.oecd.org/std/nahome.htm>, datos a 1997.)

cambiar de responsabilidad cada dos o tres años para subir de esta forma, tanto de cargo como de sueldo.

Cuadro 5.1. Estabilidad laboral: empleo vitalicio/posible rescisión por interés organizativo.

País	Empleo vitalicio	Rescindible por interés organizativo
Alemania	•	
Bélgica		•
Canadá		•
España	•	
Estados Unidos		•

Cuadro 5.1. (Continuación.)

País	Empleo vitalicio	Rescindible por interés organizativo
Francia	•	
Holanda		•
Italia		•
Japón	•	
Reino Unido		•
Suecia		•

FUENTE: OCDE, *Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques*, PUMA/HRM, 1999.

En el cuadro 5.2 se registra el instrumento que se utiliza para la selección de los candidatos para ocupar puestos vacantes. De los 11 países que integran este análisis, en seis la selección se sustenta en la aplicación de pruebas por conocimientos. En las otras naciones se utilizan otras herramientas; sobresale el caso de Suecia, en donde se emplean dos principios: el de publicidad, mérito y capacidad, que son evaluados por una Junta, y el de formación permanente para el desempeño del puesto de trabajo.

Cuadro 5.2. Acceso, selección básicamente por pruebas de conocimientos.

País	Selección por pruebas de conocimientos	Otros instrumentos	Características
Alemania	•		
Bélgica	•		
Canadá		•	Examen o mérito
España	•		
Estados Unidos		•	Aplicación de criterios más flexibles en la selección del candidato
Francia	•		
Holanda		•	Examen
Italia	•		
Japón	•		

País	Selección por pruebas de conocimientos	Otros instrumentos	Características
Reino Unido		•	Mérito
Suecia		•	Rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad evaluados por una Junta y el de formación continua para el desempeño del puesto del trabajo

FUENTE: OCDE, *Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques*, PUMA/HRM, 1999.

En cuanto a la posibilidad de que los candidatos elegidos tengan un proceso de prueba en su centro de trabajo, en el cuadro 5.3 se registra dicho mecanismo. En Japón y Suecia no existe esta condición, situación que contrasta con el resto de los países, en donde se registra una diversidad en los tiempos; por ejemplo, en Alemania el periodo de prueba puede ser de hasta tres años, mientras que en Holanda es de dos años.

Cuadro 5.3. Acceso. ¿Existe un periodo de prueba?

País	Sí/No	Características
Alemania	Sí	Proceso graduado en etapas en lapso prolongado directamente proporcional a la categoría a la que se desee ingresar (hasta tres años)
Bélgica	Sí	El mismo que el periodo de formación
Canadá	Sí	La persona que accede a la administración pública se considera en periodo de prueba por el tiempo que regula la Comisión de Función Pública para ese puesto o para la categoría o grupo al que pertenece
España	Sí	Sólo en algunos casos
Estados Unidos	Sí	No definido
Francia	Sí	De duración variable, dependiendo directamente del nivel del puesto que se pretende
Holanda	Sí	Normalmente hasta dos años

Cuadro 5.3. (Continuación.)

País	Sí/No	Características
Italia	Sí	Normalmente seis meses
Japón	No	
Reino Unido	Sí	Hasta dos años en el departamento o agencia de destino
Suecia	No	

FUENTE: AUER, A., C. Demmke, y R. Polet, *Civil Services in the europe of fifteen: current situation and prospects*, IEAP, 1996.

5.3.2. Desarrollo en América Latina

También el BID llevó a cabo una evaluación de los sistemas de servicio civil en América Latina, para lo cual analizó las características de Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.¹⁵

Para entender las conclusiones a que se llegó, es necesario no perder de vista la pluralidad enorme de los países estudiados y sus enormes diferencias. Los aspectos más interesantes son:

- En estos países no se planifica estratégicamente, es decir, no se prevén necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en función de los objetivos finales de las organizaciones públicas; por el contrario, se actúa de forma reactiva frente a un problema, el índice de coherencia estratégica debe dar resultados bajos.
- En general, hay una importante falta de información sobre el personal existente y sus características en numerosos países, pero sobre todo existe una falta de información sobre necesidades de personal, imprescindible para optimizar efectivos.
- La falta de planificación es la carencia fundamental hallada en este campo y se relaciona con el índice de coherencia estratégica, que pondrá de manifiesto una debilidad extensible a todos los países. En consecuencia, en la mayoría de los países la inversión en políticas de personal es reactiva.
- En la selección del personal es muy común la existencia de brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana. En

¹⁵ M. F. Longo, *La calidad de los sistemas de servicio profesional en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

algunos casos, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato que ya ocupa el cargo.

- Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma, y una utilización extendida de normas de excepción para designar directamente en cargos que exigirían concurso. Los órganos de selección no están lo bastante tecnificados en numerosos países, y se opta a veces por la contratación de empresas externas.
- Todos los países se caracterizan, aunque con énfasis diferente, por la falta de vinculación entre la Gerencia de Recursos Humanos (GRH) y la estrategia institucional como el principal de los problemas de sus sistemas de función pública. Se trata de la carencia transversal más destacada por los diferentes evaluadores, y sin duda una de las conclusiones más relevantes de la aplicación realizada hasta la fecha del marco analítico.
- Existen claras carencias de formación directiva. Es difícil hablar de una función directiva que tenga niveles mínimos de profesionalización. Los sistemas de evaluación del rendimiento no existen.
- En general, se constata una falta de capacidad técnica para asegurar niveles adecuados de competencias en los empleados públicos. No hay estudios técnicos para definir los perfiles. No se usan expertos en selección, salvo alguna excepción.
- Faltan planes sistemáticos de capacitación; se actúa de forma individual, siendo las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se analiza el déficit de desempeño para definir necesidades de formación.

5.3.3. Las necesidades de cambio

A lo largo del diseño e implantación del SC se han identificado rasgos que aparecieron en un momento dado como disfuncionales, por lo que es necesario enmarcar ese diagnóstico, en primer lugar, en el amplio movimiento de reforma de los sistemas públicos que ha caracterizado a la mayor parte de los países que cuentan con algún modelo de SC, durante las dos últimas décadas del siglo pasado, y en segundo lugar, en el conjunto de cambios sociales producidos durante dicho periodo en el entorno del empleo público.

Las reformas del SC no aparecieron aisladas sino, por el contrario, en un contexto de cuestionamiento abierto de los paradigmas a los que los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado venían ajustando su funcionamiento.

La crisis fiscal, combinada con la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, introdujeron en dichos sistemas presiones, con frecuencia de signo contradictorio, dando lugar a movimientos de cambio que alteraron buena parte de los patrones establecidos.¹⁶ Dos orientaciones o megatendencias orientan tales movimientos:

- Por un lado, una orientación eficientista, ampliamente dominante, sesgada hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto y muy influida por las aproximaciones económicas del *public choice*, y las convicciones políticas de la “nueva derecha” (aunque en la práctica la transversalidad política de las iniciativas y discursos de reforma acabará siendo notable).
- Por el otro, una orientación “de servicio público”, caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la “receptividad” de la administración.¹⁷

¿Qué ejes o elementos centrales dotaron de contenido estas reformas? Algunos han hablado de un nuevo paradigma posburocrático, llamado a cambiar el foco de las convicciones y comportamientos de los actores públicos, desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas, y del control al apego a normas compartidas.¹⁸

Respecto al entorno del empleo público, en especial a lo largo de la última década, se registró un conjunto de cambios de amplio alcance que alteraban las economías y las sociedades del mundo desarrollado, lo que originó en el contexto del trabajo humano grandes transforma-

¹⁶C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000.

¹⁷OCDE, *La administración al servicio del público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1998.

¹⁸M. Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

ciones que no podían dejar de influir sobre el empleo público. Algunas de esas tendencias de cambio son las siguientes:

1. El contrato de trabajo: hacia el final del taylorismo. La uniformidad y estandarización que caracteriza la relación de empleo de la era industrial se vuelve hoy día diversidad y flexibilidad. Los productos o servicios pueden producirse y distribuirse a través de redes globales, lo que incorpora una tendencia a la redefinición y descentralización del lugar de trabajo. Los diseños empresariales en red estimulan la aparición de nuevas modalidades de articulación de las relaciones entre la organización y el trabajador. El binomio dependencia/autonomía del trabajo por cuenta ajena empieza a conjugarse en formas muy diversas. Múltiples tipos de relación de empleo, en las que los mecanismos de prestación/contraprestación se diversifican, sustituyen al contrato de trabajo tradicional.¹⁹

2. El debilitamiento del empleo estable: ese nuevo contrato de trabajo tiende a perder una parte considerable de la estabilidad que le caracterizaba. La vida laboral se hace más larga que el puesto de trabajo y tal vez más que la misma empresa. El concepto que simboliza la nueva relación es el de empleabilidad, que significa que las empresas proporcionan trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar su capacidad, pero no prometen una permanencia a largo plazo en el puesto. En su lugar, la única promesa es que la experiencia y habilidades adquiridas le brindarán mejores posibilidades de encontrar empleo cuando tenga necesidad de uno nuevo.²⁰

3. Del *homo faber* al *homo sapiens*: la entrada en la sociedad del conocimiento ha supuesto que éste se ha convertido en un activo crucial para las organizaciones. Ello está implicando, por una parte, una pérdida de peso del trabajo menos cualificado, que tiende a mecanizarse o externalizarse, nutriendo mercados periféricos de trabajo (lo que no puede llevar a olvidar su existencia y la necesidad de gestionarlo adecuadamente). Por otro lado, ha convertido en prioritaria la captación y desarrollo de trabajadores calificados, portadores frecuentes de la ventaja competitiva, cuya gestión exige formas y métodos muy diferentes. La noción de calificación, o de capital intelectual, no se identifica sólo con los conocimientos, sino se extiende cada vez más

¹⁹O. Giarini y P. M. Liedtke, “El dilema del empleo. El futuro del trabajo”, informe del Club de Roma, Fundación Bilbao-Bizkaia Kutxa, Bilbao, 1996.

²⁰J. Pfeffer, *La ecuación humana*, Gestión, Barcelona, 2000.

a un conjunto más amplio de competencias, en el que los factores de personalidad, las actitudes y los valores adquieren cada vez más un significado determinante.²¹

4. Las paradojas del mercado de trabajo: los países europeos, que son parte mayoritaria del elenco examinado, han vivido en este periodo un crecimiento significativo del desempleo, convertido en la principal de las preocupaciones de los gobiernos.²²

5. Algunos países, de los que Francia es el ejemplo más destacado, desarrollaron planes en los que el sector público desempeñaba un papel relevante en los procesos de aprendizaje e inserción laboral, ligados a los nuevos yacimientos de empleo. En paralelo y paradójicamente, el crecimiento de la demanda de empleados calificados excedía, a veces en mucho, la capacidad del mercado laboral para proveerlos. La crisis de los sistemas educativos acentuaba este desajuste que, si bien afectaba sobre todo a los llamados trabajadores del conocimiento, acababa por extenderse a sectores de calificación media de la industria y los servicios insuficientemente nutridos por los sistemas reglados de educación profesional. Al mismo tiempo disminuía el aislamiento, respecto al mercado de trabajo, de la función pública, que se veía obligada a entrar cada vez más en competencia con el sector privado en lo referente a los salarios y las condiciones de trabajo.²³

6. La reordenación del tiempo de trabajo: el tiempo de trabajo se convertía durante este periodo en un tema de central preocupación e interés. Varias razones contribuían a esta centralidad. Por una parte, los nuevos entornos de la empresa exigían cada vez más una capacidad flexible de respuesta, que las regulaciones estandarizadas de la jornada de trabajo no permitían (Cranfield Network; 1996). Las jornadas anualizadas, los retenes de horas para trabajo imprevisto o estacional y la compensación de horas extra por tiempo libre eran, entre otras, fórmulas cada vez más ensayadas en esta dirección. A su vez, la reordenación del tiempo de trabajo abría el camino a mejoras de productividad que facilitaban intentos de reducción de la jornada laboral, en el marco de las políticas de lucha contra el desempleo. Un modelo de nuevo pacto social se dibujaba en este sentido. (Francia era, en este campo, el país que

²¹ C. Obeso, "Homo faber, homo sapiens: estado de la cuestión", en *Homo faber, homo sapiens. La gestión del capital intelectual*, Ediciones del Bronce, Barcelona, 1999.

²² Consejo Europeo, "Consejo europeo extraordinario sobre el empleo", Luxemburgo 20 y 21 de noviembre de 1997, conclusiones de la presidencia.

²³ C. Funge, "Algunos aspectos sobre la flexibilidad", en OCDE, *Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública*, INAP, Madrid, 1995.

con mayor fuerza apostaba por él.) Los procesos de cambio en este campo venían acelerados, por otra parte, por diversos fenómenos, como la masiva incorporación de la mujer al trabajo o las necesidades, crecientemente sentidas, de conciliar la vida laboral con la personal y familiar, que estimulaban modalidades de trabajo a tiempo parcial, a distancia y otras (Fundación Encuentro, 1998; Giarini y Liedtke, 1996).

Todos estos cambios tienden a alejar el mundo del trabajo ordinario de las pautas tradicionales de articulación de los sistemas de SC, presionando sobre éstos en diferentes sentidos. Peculiaridades hasta entonces indiscutidas del empleo público comienzan a ser cuestionadas como consecuencia del impacto de estas tendencias sobre los sistemas de convicciones sociales. La penetración de los modelos de gestión empresarial aproximará al SC las nuevas pautas de empleo. Una mayor permeabilidad entre organizaciones públicas y privadas, consustancial a las reformas antes aludidas, operará en similar dirección.

El diagnóstico gerencial de las disfunciones del servicio civil.

Pese a la diversidad de modelos de SC y las especificidades nacionales, el análisis de la literatura especializada revela un alto grado de concentración y coincidencia a la hora de identificar, desde la perspectiva de la reforma gerencialista de la administración, las principales disfunciones de los sistemas de gestión pública de los recursos humanos, que son:

- Exceso de uniformidad en los marcos reguladores del SC reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.
- Demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
- Gestión excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos.
- Organización del trabajo (estructuras y puestos) encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- Movilidad baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se dificulta por el exceso de reglamentación de tareas ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.

- Sistemas de reclutamiento y selección largos, complejos y demasiado formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- Se comprueba un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- Promoción dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia se otorga demasiado peso a la antigüedad.
- Es frecuente que se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Además, los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial.
- Separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
- Los estilos directivos tienden al paternalismo. Con frecuencia adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.
- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que se enfrenta con necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto.

Como es lógico, pese a la coincidencia apuntada, el peso de cada una de estas disfunciones es diferente en cada una de las realidades nacionales consideradas, en las que hallaríamos, además, matices no incorporados a una relación tan esquemática como la anterior. En conjunto, el diagnóstico nos presenta una situación caracterizada por la abundancia de elementos de rigidez. Habría que añadir que estos elementos operan de modo distinto en función del modelo SC de que se trate.

5.4. IMPLANTACIÓN EN MÉXICO

5.4.1. Fundamentos

Diversos intentos en el pasado se llevaron a cabo para la implantación de un servicio civil de carrera, algunos de los antecedentes más

relevantes en la materia se dieron durante el siglo xx; las evidencias manifestaron que en la medida que se fue consolidando el régimen corporativista mexicano, que se extendió a lo largo de 71 años (1929-2000), un SC limitaba en los hechos la política de botín que prefirió prolongar dicho régimen, en detrimento de una mayor estabilidad y profesionalización de los cuadros del personal denominado de confianza o de libre designación.

Un impulso genuino al establecimiento de un SC pronto se tornó en antifuncional al régimen, y sólo se alentó en aquellas dependencias y entidades en las que por su naturaleza era imprescindible.²⁴

La carencia de un SC en el país provocó múltiples problemas que afectaban los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano y la sociedad en su conjunto. Llama así poderosamente la atención la resistencia reiterativa demostrada por parte del régimen para su implantación, de hecho cada seis años, desde la segunda mitad de la década de 1930, en que el periodo presidencial se aumentó de cuatro a seis años en el ámbito de la administración pública federal, los cambios que traía consigo la sucesión presidencial eran múltiples y no se reparaba en los programas en curso, ni en el perfil y desempeño de aquellos funcionarios que habían demostrado un alto rendimiento.

Se privilegiaba el amiguismo y el compadrazgo, de esta manera se premiaba su "lealtad" o méritos en campaña; constituía ni más ni menos la expresión del modelo corporativista clientelar fuertemente enraizado en la cultura político-administrativa nacional a lo largo de muchos años.

Esta práctica no era exclusiva del Gobierno federal, también era común en el ámbito de las entidades federativas y los municipios. Este problema se ha extendido hasta los inicios del presente siglo, de ahí la relevancia en la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Decreto de expedición de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* en la Administración Pública Federal (para efecto de esta investigación, en adelante SPC), el 1 de abril de 2003; así como la emisión por parte de la Secretaría de la Función Pública²⁵ del Reglamento de la citada Ley, el 2 de abril de 2004.

²⁴R. Moreno E., "El papel de la sociedad profesional en la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México", ponencia dictada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

²⁵Institución de la administración pública centralizada en México, que tiene como misión: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la administración pública federal", <www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>.

Los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer y planear la actividad económica, han transcurrido en forma paralela con los esfuerzos realizados por prestar mayor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado. Resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del SPC como un medio seguro para atraer los procesos de desarrollo integral de la Administración Pública con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo cultural, social y económico del país.

Si entendemos por carrera administrativa o servicio profesional aquella situación en que los puestos de trabajo están entregados a profesionales cuya carrera y labores están dedicados al trabajo administrativo, son motivo de derechos, posibilidades de ascenso y prestaciones de manera general; la carrera administrativa se funda en tres características: estabilidad, escalafón y mérito.

5.4.2. Logros e importancia

En las últimas dos décadas, el tema del servicio civil de carrera o de la profesionalización en el ámbito de la administración pública y de la instauración de un SPC en México, ha sido objeto de atención y estudio por parte de una diversidad de personajes del mundo académico y administrativo, con muchas variantes y objetivos, pero siempre intentando propiciar y fomentar en los trabajadores estatales la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector.

Su aceptación y práctica es una realidad que está presente en muchos países desarrollados, como ya se refirió, donde esta política gubernamental, si bien es cierto ha obedecido a una iniciativa de la parte oficial, también constituye el resultado de una política pública sustentada en una ciudadanía más exigente de ser atendida con eficacia y eficiencia, con mayor honestidad y profesionalismo en su interacción con el ente administrativo.

En la figura 5.2 pueden apreciarse las diferentes etapas conceptuales por la que ha tenido que pasar el SPC para consolidarse como una realidad en México.

En la mayoría de los países en los cuales se viene aplicando y desarrollando cierto esquema de profesionalización en el servicio público, y en otros con un completo y complejo servicio profesional de carrera,

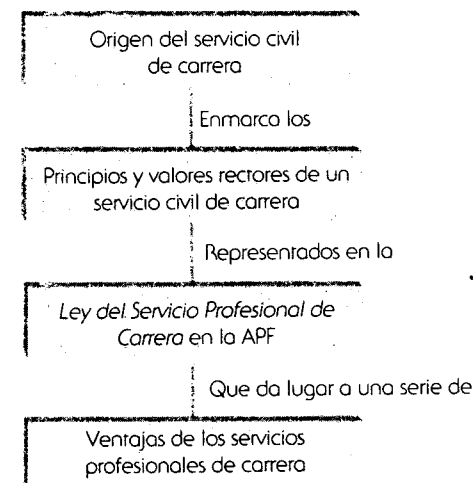


Figura 5.2. Servicio profesional de carrera: origen. (FUENTE: "Ley del Servicio Profesional de Carrera", *Diario Oficial de la Federación*, 2003.)

se han expuesto sus bondades y ventajas en el ámbito de las "nuevas tareas" que ha ido adquiriendo el Estado que demandan personal cada vez más competente y preparado.

En este sentido, la función del control y la evaluación en los distintos ámbitos de la administración pública federal, estatal y municipal, constituye una de esas nuevas tareas que no obstante tener un pasado remoto, ha adquirido especial importancia durante las últimas dos décadas en el ánimo nacional e internacional, de contar con un mejor y más óptimo sistema de rendición de cuentas.

Esto resulta indicativo de que, hoy día, la supervisión y vigilancia del ejercicio del gasto y la observancia preventiva y su derivación, la sanción de las conductas irregulares de los servidores públicos, se ha constituido en un importante mecanismo institucional en el Gobierno, para exigir mayor honestidad y prevenir y sancionar las acciones de corrupción que aun se presentan en algunas de las áreas de la administración pública.

Llevar a cabo dichas tareas mediante la ejecución de permanentes programas de auditorías financieras hacia las dependencias, o bien a través de la aplicación de responsabilidades, amonestación, sanción económica, destitución a los empleados y funcionarios que incurran en

irregularidades, sin duda requiere de la conformación de verdaderos cuadros profesionales que garanticen mayor calidad, eficiencia y eficacia en la práctica de estas funciones.²⁶

La abrumadora centralización prevaleciente a lo largo del siglo xx inhibió la participación de la sociedad mexicana; sin embargo, tal estado de cosas se ha venido revirtiendo de manera significativa, así, en los albores del siglo xxi dicha participación se perfila como uno de los ingredientes fundamentales para el desarrollo de múltiples actividades; se está transformando en un ingrediente básico para la evaluación y seguimiento de programas gubernamentales o para desencadenar la energía social y, desde luego, como un factor fundamental de la nueva gobernabilidad democrática en donde la corresponsabilidad se pone de manifiesto de manera cada vez más frecuente.

En suma, la participación ciudadana y su protagonismo constituyen de suyo uno de los grandes objetos de estudio de nuestro tiempo, dadas sus múltiples expresiones, cuestión que se redimensiona en sociedades democráticas o en transición a serlo; aquella también se manifiesta en mayor o menor intensidad en los procesos políticos, económicos y sociales; asimismo, la participación ciudadana representa un elemento básico de la vida democrática, por lo que existe, una relación directa entre los niveles de democracia prevalecientes y la intensidad de la participación ciudadana misma.

De esta manera, la participación de la sociedad en la fase de implantación de la *Ley del SPC* constituye un ingrediente imprescindible para arribar a la conformación de un sistema consistente, eficaz y eficiente que despeje todo tipo de dudas respecto de su consolidación.

Los cambios económicos, políticos y sociales de la región latinoamericana y del Caribe ponen de manifiesto la relevancia creciente del papel de la sociedad en sus más variadas formas y modalidades de participación, tanto por las restricciones presupuestarias y quizá de manera fundamental por el proceso de maduración, desarrollo político, profesionalización y capacidad de autogestión de la sociedad y sus grupos organizados, como derivado de las implicaciones que tienen los procesos globalizadores, la división internacional del trabajo prevalecientes y las nuevas formas de relación entre los estados nacionales y sus respectivas sociedades, que de acuerdo con el comportamiento, diversificación, diferenciación y creciente protagonismo de la sociedad, tienden a

²⁶ Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental, "El Servicio Público de Carrera en los órganos de control estatales y municipales", año VII, núm. 15, enero-junio, México 1999, pp. I-II.

estrecharse, a diferencia de las pasadas décadas, en donde el divorcio y separación entre el Estado y la sociedad eran más señaladas. Hoy día tal separación es cada vez más tenue.

En este ambiente, el BID subraya la importancia de la participación ciudadana, tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo de la región. En efecto, la participación se relaciona con la calidad de las políticas de desarrollo, lo que a su vez contribuye a la consolidación del sistema democrático.²⁷

En México, la posibilidad de fomentar e impulsar las competencias laborales en el sector público encuentran una real posibilidad con la implantación del SPC. La intención es que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la administración pública federal recibe un mejor servicio y más calidad de su Gobierno.

Existen cuatro capitales que forman el patrimonio intangible más valioso de una organización:

- Capital intelectual (saber y saber hacer).
- Capital emocional (querer).
- Capital de transformación (innovar).
- Capital de realización (lograr).

Es por ello que con la publicación de la *Ley del SPC* se busca romper viejos esquemas de atención en materia de los recursos humanos. Su objetivo es²⁸ establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de servicio profesional de carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada. Para ello, las entidades del sector paraestatal previstas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base lo que establece dicha Ley.

Se define que el sistema de SPC es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Sus principios rectores son la legalidad,

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, "Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo", documento para discusión, 2000, p. 1.

²⁸ Véase art. 1o. y 2o. de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, en la Administración Pública Federal.

eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. En la figura 5.3 se establecen las partes principales del SPC.

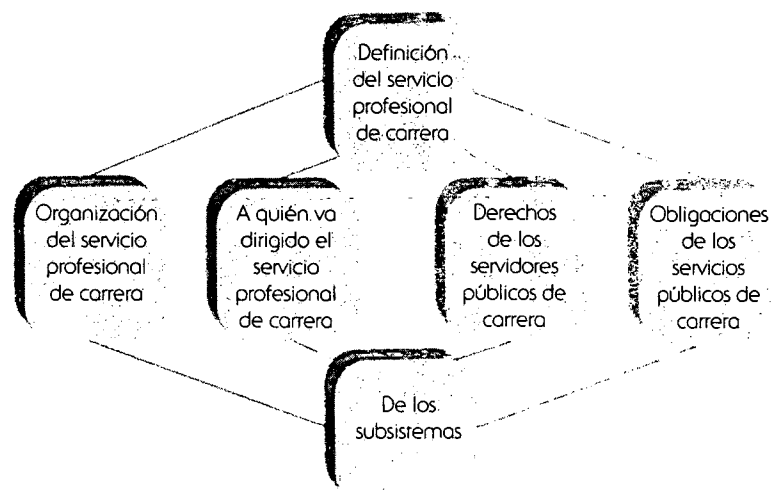


Figura 5.3. Servicio profesional de carrera: partes principales. (FUENTE: "Ley del Servicio Profesional de Carrera", *Diario Oficial de la Federación*, 2003.)

Para que el SPC tenga reales posibilidades de éxito, los servidores públicos de carrera tendrán diversos derechos y obligaciones:²⁹

Derechos:

- Estabilidad y permanencia en el servicio.
- Nombramiento como servidor público de carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en la ley.
- Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean.
- Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento.
- Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones.

²⁹ *Ibid*, artículos 10 y 11.

- Ser evaluado con base en los principios rectores de esta ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días.
- Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado.
- Participar en el comité de selección cuando se trate de designar un servidor público en la jerarquía inmediata inferior.
- Promover los medios de defensa que establece esta ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma.
- Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente.

Obligaciones:

- Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el sistema.
- Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos.
- Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema.
- Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño.
- Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento.
- Guardar reserva de la información, documentación y, en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia.
- Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades.
- Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas.
- Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o las personas que allí se encuentren.
- Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña.

En estricto sentido, el SPC plantea como propósito en los procesos del subsistema de ingreso atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.³⁰

La implantación del SPC en México ya inició de manera general en la administración pública federal, después de muchos intentos sexenales por consolidar esta figura administrativa. Sin embargo, es necesario no dejar de lado uno de los sistemas más acabados que ya existían, como es el la *Ley del Servicio Exterior Mexicano* (LSEM),³¹ la cual establece la posibilidad de que todos los integrantes del servicio exterior puedan concursar por una plaza vacante de su nivel inmediato superior.³²

El artículo 33 de la LSEM precisa que el ingreso como personal de carrera se realizará por oposición, mediante concursos públicos que se llevarán a cabo según las necesidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores.³³

La evaluación del expediente de los aspirantes a ascenso se realiza en función de las siguientes prioridades, de acuerdo con el artículo 37 de la LSEM:

- Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones.
- Potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades.
- Antigüedad en el rango y el servicio, que será definitoria en igualdad de circunstancias.
- Exámenes escritos y orales para determinar la capacidad de los aspirantes a ascenso.

³⁰ Véase artículo 21 del Reglamento de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2004.

³¹ Su creación formal fue en 1934, las últimas reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2002.

³² El Servicio Exterior Mexicano junto con el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, son de los sistemas más antiguos en materia de profesionalización de los servicios públicos, 1989.

³³ Institución de la administración pública centralizada en México, que tiene como misión: "Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos. Preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior. Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de Gobierno y los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países. Vigorizar la expresión de la identidad cultural y la imagen de México" <www.sre.gob.mx/acerca/mision_vision/misionvision.htm>.

5.4.3. Evaluación

El SPC en el país ha impactado de manera positiva en el cambio de paradigmas en la administración pública, que tiene como propósito primordial el desarrollo y consolidación del capital humano a través de la gestión de competencias, que incidan en un servicio profesional. Por un lado, está impulsando la capacitación de los servidores públicos sujetos al servicio profesional, a efecto de que se certifiquen en sus capacidades gerenciales (liderazgo, visión estratégica, trabajo en equipo, orientación a resultados y negociación); por otro lado, todas las plazas vacantes desde la entrada en vigor de su Ley y su Reglamento están siendo ocupadas por concurso.³⁴

De acuerdo con una encuesta de satisfacción emitida por el Gobierno federal,³⁵ que fue contestada por 14 537 personas, ocho de cada 10 opinó que la página es confiable y satisface sus expectativas; otro dato interesante es que cerca de 40 % visita la página con un promedio de una vez a la semana, y una quinta parte lo hace una vez al día. El público que monitorea el contenido de la página se compone fundamentalmente por los mismos empleados del Gobierno federal y por estudiantes universitarios.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de la Función Pública,³⁶ desde su ejecución hasta el mes de octubre de 2005 se han contratado 1 359 servidores públicos a través del sistema del SPC en toda la administración pública federal. En la figura 5.4 puede apreciarse la distribución de la contratación por género.

La división por puestos está conformada por nueve directores generales, 19 directores generales adjuntos, 166 directores de área, 452 subdirectores de área, 415 jefes de departamento y 298 enlaces.

Para ingresar a la APF, todas las personas se inscribieron, asentaron sus datos curriculares y personales y concursaron en alguna de las vacantes ofertadas. De ahí pasaron a un proceso de selección de los candidatos para participar en los exámenes de conocimientos generales, de acuerdo con el perfil del puesto solicitado.

Quienes obtuvieron los mejores promedios presentaron otro examen de conocimientos específicos. En la siguiente etapa, un comité de

³⁴ La Ley del SPC, en su artículo 5o., establece que el sistema comprenderá, tomando como base el catálogo, los siguientes rangos: "a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento, y e) Enlace".

³⁵ Se publicó en el sitio oficial del Gobierno mexicano, en la página <www.trabajaen.gob.mx>.

³⁶ Secretaría de la Función Pública, Informe publicado en el periódico *La Crónica*, 11 de noviembre de 2005.

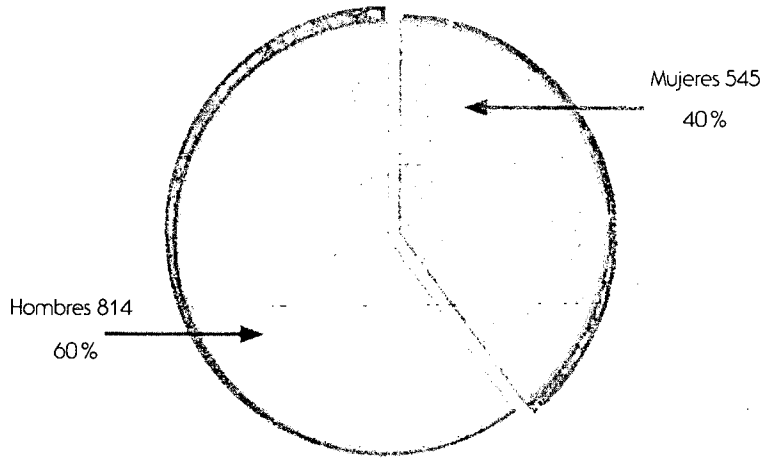


Figura 5.4. Servicio profesional de carrera: avance a octubre de 2005. (FUENTE: "Ley del Servicio Profesional de Carrera", *Diario Oficial de la Federación*, 2003.)

selección entrevistó a las personas con más alta calificación. Más adelante, se informó el nombre de la persona ganadora de la plaza.

Una vez que las servidoras y servidores públicos ingresan al SPC, adquieren el compromiso de capacitarse permanentemente, para lo cual toman cursos y realizan las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema.

La capacitación se realiza en línea,³⁷ lo que permite a las personas tomar los cursos desde su casa u oficina; hasta octubre de 2005 se habían autorizado 44 920 cursos, de los cuales más de 80 %, según cifras de la misma función pública, fueron aprobados. La normatividad de operación puede observarse en la figura 5.5.

Los cursos que se imparten ofrecen conocimientos para cubrir necesidades de formación, actualización y capacitación de las dependencias gubernamentales en áreas generales, de capacidades gerenciales y de conocimientos en administración pública. Los componentes de los cursos se muestran en la figura 5.6.

Para ello, diversas universidades y despachos de capacitación están ocupados en diversos cursos y objetos de aprendizaje que se establecieron, los cuales se conforman de la siguiente manera:

³⁷Se utiliza el sistema @Campus México <www.campusmexico.gob.mx/wb2/>.

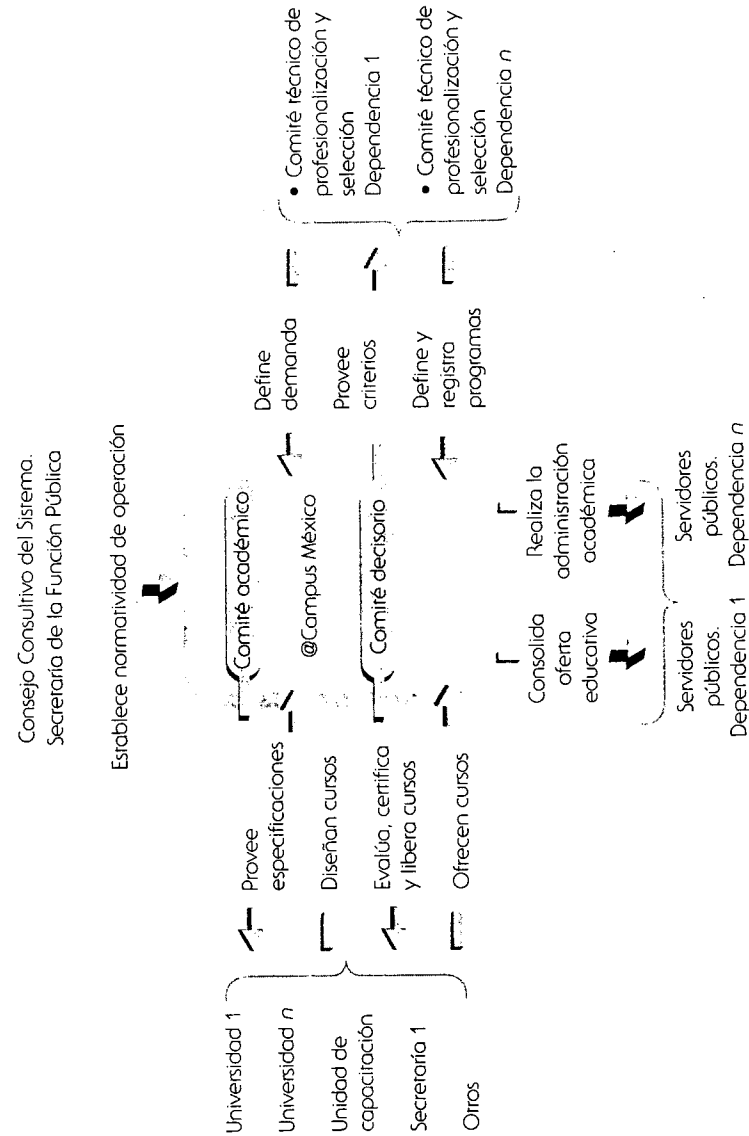


Figura 5.5. Normatividad de operación. (FUENTE: Secretaría de la Función Pública, *Servicio profesional de carrera*, 2006.)



Figura 5.6. Componentes de los cursos. (FUENTE: Secretaría de la Función Pública, *Servicio profesional de carrera*, 2004.)

- Visión del servicio público: integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común.
- Gerenciales o directivas: visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, trabajo en equipo y negociación.
- Técnicas transversales: visión profesional de la administración pública federal.³⁸
- Técnicas específicas.

El SPC es mucho más que una nueva forma de reclutamiento, selección y desarrollo del personal público. Su puesta en marcha reclama una concepción y una práctica organizacional diferentes.

Al vincular la ética, las competencias y las aptitudes de quienes encarnan la función pública con los propósitos que persigue cada una de las políticas públicas, el SPC está llamado a convertirse en un instrumento central de la gobernabilidad democrática y en la vía para

³⁸ La Secretaría de la Función Pública tenía como meta, a más tardar en junio de 2006, que 20% de los 42 944 servidores públicos hubieren tomado el SPC.

transformar la visión y la cultura de la administración pública en su conjunto.

No obstante, se trata de una política de muy difícil implantación. La ley aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de abril de 2003 estableció las reglas generales de operación y fijó los incentivos y los medios institucionales para garantizar su cumplimiento. Pero fue a partir de la entrada en vigor de su reglamento que esas normas se convirtieron en acciones prácticas. Los grandes trazos establecidos en el diseño legal afrontarán el desafío de traducirse en nuevos instrumentos, técnicas y procedimientos hasta ahora inéditos. Como toda política pública de reciente factura, la puesta en práctica del SPC habrá de enfrentar resistencias políticas e inercias organizacionales. El éxito del paso entre el diseño legal y la operación cotidiana no sólo dependerá del rigor y la claridad con los que habrá de cumplirse la ley, sino del conocimiento, la conciencia y el compromiso de quienes tendrán a su cargo la construcción cotidiana de ese nuevo sistema administrativo.

La experiencia organizacional demuestra que el primer obstáculo, y en ocasiones el más importante en la implantación de una nueva política pública, proviene de quienes han de llevarla a cabo, como efecto de la combinación entre la falta de información sobre sus propósitos y la inercia de las rutinas ya conocidas. Y con mayor razón si se trata de una mudanza hacia el interior de las organizaciones. No hay nada más difícil de cambiar que las rutinas más arraigadas y el SPC quiere cambiarlas.

Entonces, la viabilidad de consolidar el SPC en México requiere de dos factores determinantes:

- Primero, la voluntad política del Gobierno por impulsar un cambio de 360 grados en la cultura burocrática. El camino para participar en el concurso para ocupar una plaza debe ser vigilado y reglamentado de acuerdo con lo que precisa su marco normativo. En la medida que se cumpla con un proceso de asignación transparente la confiabilidad será al 100% y los mejores candidatos serán quienes ocupen los puestos.
- En segundo lugar, la decisión de incorporar a los servidores públicos a un sistema de capacitación para certificar sus conocimientos y darle continuidad y certeza a su quehacer laboral, no es otra cosa que propiciar una mejor preparación para servir con calidad a la ciudadanía que demande sus servicios y lograr en conjunto el compromiso institucional para trascender más allá de un periodo sexenal.

Aportaciones: el servicio profesional como estrategia de cambio en la administración pública

Los procesos de reforma a los servicios civiles en el mundo demuestran que la parte más sencilla es la introducción y modificación de las reglas formales que regulan al servicio. Modificar los valores y patrones de conducta es una tarea mucho más complicada. El cambio de cultura requiere de un enfoque continuo de liderazgo en todos los niveles, reforzado por sistemas de apoyo en gestión y responsabilidad.

La mayor oposición a las reformas de los sistemas de servicio civil proviene de los sectores e individuos que ejercen el poder: políticos y burócratas, ya que, en el corto plazo, ambos corren el riesgo efectivo de perder parte de su poder. En tanto, los ciudadanos potenciales beneficiarios de las reformas aparecen como los menos interesados. La consecuencia es que las reformas se convierten en un proceso largo, complejo, costoso y se corre el riesgo de ser revertidas; esto es, que las prácticas tradicionales se impongan sobre las nuevas reglas.

Las experiencias en un número importante de países indican que no hay recetas exactas para conseguir reformas exitosas. A pesar de ello, algunas instituciones internacionales dan ciertas recomendaciones. Al respecto, el Banco Mundial señala lo siguiente:

- Los países deben tener la libertad de escoger los mecanismos apropiados para sus circunstancias particulares, a partir de un examen crítico de las ventajas y desventajas de cada mecanismo. No existen los trajes a la medida.

- La adopción de un modelo en particular debe estar precedida por el reconocimiento de que hay sistemas de organización que ya han probado su ineficacia.
- Los gobiernos deben buscar soluciones propias a sus problemas particulares, más que adoptar modelos en apariencia exitosos.

Si bien Latinoamérica debe impulsar las reformas administrativas, cada país debe definir el rumbo, las características y la velocidad con base en su contexto nacional y a partir de consensos entre los actores políticos y ciudadanos. De no ser así, los intentos de introducir de manera general sistemas modernos basados en los méritos será, en el mejor de los casos, una pérdida de tiempo, y en el peor, contraproducente. Por tanto, los países en vías de desarrollo necesitan empezar a pensar en alternativas viables a corto plazo: un buen análisis y una buena base de datos son el punto de arranque.

Las reformas a los servicios civiles deben ejecutarse con base en metas bien definidas y estrategias realistas que especifiquen los medios, el calendario y la secuencia de los cambios. Asimismo, cada proceso de reforma precisa la consideración exhaustiva y cuidadosa del contexto social, institucional y político del país en cuestión.

Las estrategias de reforma y los cambios en los sistemas de servicio público tienen ventajas y desventajas. Como señala la OCDE, todas las estrategias de reestructuración tienen sus puntos fuertes y débiles:

- Los controles estrictos pueden mejorar el cumplimiento pero reducir la adaptabilidad.
- Los grupos de liderazgo profesional, en comparación con la influencia política en nombramientos de alto nivel, equilibran la congruencia y continuidad en contraposición con el grado de reacción política.
- Un mayor uso de contratos formales y de mediciones de resultados incrementa la responsabilidad, pero puede falsear la atención sobre resultados deseados a largo plazo.
- Las mediciones de resultados apoyan la congruencia política, pero no la responsabilidad individual.
- La remuneración por esquemas de desempeño puede promover el rendimiento individual, pero inhibir el trabajo en equipo.
- La discreción de la gestión puede socavar la confianza pública en la imparcialidad.

De acuerdo con la investigación realizada, hay 10 factores críticos para el éxito de una reforma comprehensiva en los países en desarrollo:

1. Grado en que las reformas son definidas e impulsadas en el país en cuestión.
2. Grado en el que el Gobierno está dispuesto a formar parte activa del proceso de innovación y adaptación.
3. Apoyo de los políticos con mayor influencia.
4. Grado de consenso acerca de la visión de reforma y su implantación.
5. Sinergia y compatibilidad entre diferentes reformas.
6. Salarios mínimos.
7. Orientación hacia la entrega de servicios.
8. Habilidad para fortalecer la ética, responsabilidad, control y transparencia.
9. Coordinación.
10. Claridad sobre el papel del Estado en la sociedad.

Los procesos de reforma a los servicios civiles en América Latina suelen encontrar tres obstáculos centrales: salarios bajos en el sector público; politización y/o corrupción de los nombramientos de alto nivel; reserva insuficiente de recursos humanos. La cultura política en el continente también ha dificultado la aplicación de reformas relacionadas con la gestión por resultados.

Un obstáculo para la ejecución y desarrollo exitoso de las reformas a los sistemas de servicio civil en América Latina deriva de los regímenes de contratación. Las reformas exitosas coinciden por lo general con modificaciones que suspendieron, ya sea de forma total o parcial, la vigencia de los contratos colectivos.

Otro problema importante de las reformas latinoamericanas deriva de la renuencia de los funcionarios políticos con respecto a la designación de los miembros del servicio. Se aconseja, por tanto, iniciar una política de cambios graduales, que combine nombramientos políticos y meritocráticos para cargos de alto nivel y nombramientos por concurso para el resto de los funcionarios.

Asimismo, se recomienda iniciar el proceso de reforma en una selección de dependencias, que sirvan como lugar de prueba de métodos, cambio cultural y retos, para el resto de las organizaciones públicas.

El volumen de empleo público es uno de los temas más debatidos en las reformas administrativas y de servicio civil en los países en des-

arrollo. Las crisis económicas, las presiones financieras y los permanentes déficit públicos han impulsado a algunos países a recortar el volumen del servicio de manera impulsiva.

El problema es que el sector público es la principal fuente de empleo, por lo que la reducción no planeada del personal puede generar consecuencias muy negativas sobre la calidad de vida de un porcentaje importante de la población, con posteriores impactos económicos y políticos.

La definición del volumen del personal público es, por tanto, tarea de cada país; el volumen variará en función de rubros tales como el papel del Gobierno en la economía; la creación de fuentes de trabajo; el grado de centralización, y la situación fiscal del país. El Comité de Expertos de la ONU refiere: si la reducción de personal es necesaria, ésta no debe verse como un fin o como un mecanismo para enfrentar problemas fiscales; sin una cuidadosa planeación estos programas pueden generar riesgos muy severos.

El mismo Comité aconseja cuidar el número de ministerios de Gobierno y el volumen de servidores públicos. A su vez, recomienda mantener un número de ministerios menor a 20 y, en todo caso, no excederse; el punto central es retener la viabilidad e integridad de los ministerios manteniendo todas las actividades relacionadas entre sí en una sola estructura administrativa.

En materia del volumen del servicio se aconseja que cada ministerio elabore un programa específico de reducción, otorgando el tiempo necesario para que puedan planear y reacomodar sus recursos humanos y materiales, y ofrecer mecanismos atractivos para el retiro. La meta es evitar los riesgos políticos y sociales de una reducción no planeada del servicio: la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia.

En materia de relaciones contractuales y estabilidad del empleo, el Banco Mundial señala que los países que pretenden adoptar la contratación temporal de funcionarios públicos pueden enfrentar la resistencia de los servidores ofreciendo incentivos monetarios que compensen la pérdida del trabajo permanente.

Asimismo, se aconseja cambiar el significado de permanencia o seguridad en el empleo, a menudo entendido como inamovilidad, por el de estabilidad asociada con la productividad y los resultados de la evaluación del desempeño.

Los sistemas salariales en los países en desarrollo también precisan de reformas. A menudo existe poca información sobre el número de empleados, los costos y remuneraciones totales de los empleados públicos. Por esa razón el Banco Mundial señala que el primer paso para llevar a cabo reformas encaminadas a la remuneración por resultados debe ser la creación de sistemas eficientes de información.

La variable de salarios y retribuciones es crucial para consolidar la profesionalización de los servicios, atacar la corrupción y motivar a los funcionarios: todo indica que la moderación, tanto en el salario como en la corrupción, se favorece cuando el funcionario público cuenta con suficientes garantías de desarrollo profesional y continuidad laboral, aunado a equilibrios de vigilancia y transparencia en los aparatos de gobierno. Es decir, cada vez que existen servicios profesionalizados basados en la evaluación y el mérito y contrapesos institucionales.

Al respecto existen algunas recomendaciones, a menudo compatibles:

- Buscar el equilibrio entre los costos de la carrera y la motivación del desempeño laboral mediante remuneraciones competitivas e incentivos.
- Lograr que las habilidades y conocimiento de los funcionarios públicos sean remunerados de manera similar a la del sector privado.

Sin importar el método, parte del éxito en la profesionalización y reforma de los servicios civiles en algunos países en desarrollo, como Irlanda y Singapur, radica en que pagan a sus funcionarios salarios similares a los del sector privado, garantizando condiciones de vida satisfactorias. El ideal es que la política de compensaciones satisfaga cuatro requerimientos:

- Misma remuneración por el mismo trabajo desarrollado en las mismas condiciones.
- Las diferencias en la remuneración deben basarse en las diferencias en el trabajo, responsabilidad y calificaciones de los empleados.
- Los niveles de remuneración en el sector público deben ser comparables a los del sector privado.

- Las remuneraciones del Gobierno deben revisarse de manera periódica y sistemática para garantizar su eficiencia y competitividad.

Otro reto importante de las reformas administrativas en los países en desarrollo es acabar con las prácticas de corrupción que con frecuencia se presentan en sus sistemas públicos. Los programas anticorrupción pueden incluir una serie de elementos como: revisión salarial, que asegure condiciones de vida dignas para los funcionarios públicos; medidas disciplinarias y persecución de casos de corrupción; rotación de oficiales del servicio, programas de ética en los instrumentos de entrenamiento; código de ética y garantía de que existen canales efectivos de comunicación entre ciudadanos y administración pública.

A pesar de sus beneficios, los procesos de descentralización son complicados y generan una serie de consecuencias que precisan de soluciones posteriores: dispersión del poder geográfico e institucional, creación de nuevas responsabilidades para actores inexpertos; dispersión de grupos, fragmentación del estado, tensiones entre poderes locales y poder central, y aumento de los costos administrativos. En suma, los procesos de descentralización provocan pérdida inicial de control y responsabilidad: la extensiva descentralización en América Latina, a lo largo de la década pasada, ha tenido repercusiones positivas en la eficiencia administrativa y en la calidad de los servicios públicos. La descentralización ha sido también un factor crucial para mejorar la representatividad en la región. El reto central que ahora enfrentan los países en este continente es asegurarse que la descentralización no diluya el control ni debilite las funciones gubernamentales que precisan mantenerse centralizadas, en especial la programación y monitoreo de las variables macroeconómicas.

Para enfrentar este reto, el Banco Mundial señala que el Gobierno central puede asistir a los gobiernos locales mediante sistemas de información sobre los objetivos y metas de rendimiento y a través de redes independientes de monitoreo de resultados: idealmente, la descentralización es un proceso compuesto por distintas fases, que comienza con la descentralización política, seguida de la descentralización administrativa sectorial y de la descentralización fiscal. En este proceso, se deben definir los mecanismos apropiados para resolver los conflictos entre los distintos niveles de Gobierno, y entre el Gobierno central y el servicio civil. Además, se recomienda establecer marcos legales que definan con claridad las responsabilidades de cada uno de los poderes e instituciones envueltos en la administración descentralizada; mantener trans-

parencia y consistencia sobre los cambios en la administración; definir mecanismos precisos para informar a los ciudadanos y los servidores, y realizar actividades permanentes de capacitación.

Dentro de las tareas pendientes los especialistas insisten en fortalecer las políticas de entrenamiento y capacitación de los funcionarios públicos con base en la planeación de metas de las instituciones y las necesidades individuales de capacitación. En este sentido, se recomienda comenzar la profesionalización de la burocracia a partir de los funcionarios de alta jerarquía, para que se conviertan en verdaderos impulsores de las reformas y del cambio cultural.

Una clave para el éxito es asegurarse que los servidores públicos apoyen las reformas. Ello, sin duda, conlleva una paradoja: por un lado, la reforma implica cambios radicales (a menudo adversos) en las recompensas financieras, las expectativas de carrera, la garantía de empleo y otras condiciones de trabajo que inevitablemente generan una atmósfera de incertidumbre dentro del servicio. Sin embargo, el éxito de los programas de reforma requiere la participación y apoyo directo de los servidores. Su conocimiento de la administración pública puede contribuir de manera significativa a la introducción de las reformas. Su falta de apoyo puede provocar retraso e incluso bloqueo en el proceso de reforma.

Por último, el Banco Mundial señala que cierto nivel de patronazgo en el nombramiento de funcionarios públicos puede ser un instrumento esencial para mantener la gobernabilidad, en especial en países con sistemas pluripartidistas, multiétnicos y/o con gobiernos de coalición: el desafío es definir e instaurar políticas que protejan a la administración de abusos potenciales de patronazgo, sin que se intente prohibir todos los nombramientos políticos, muchos países usan métodos híbridos en los que combinan la lógica política con los principios meritocráticos que deben guiar la administración pública.

Los países que buscan reformar sus sistemas administrativos y de servicio civil requieren planear con sumo cuidado los objetivos, pasos y secuencia de los procesos de transición hacia nuevos sistemas. De no planearse de manera cuidadosa, haciendo los ajustes pertinentes, las reformas corren el peligro de fracasar o ser revertidas.

Una investigación auspiciada por el Banco Mundial hace las siguientes recomendaciones para el proceso de transición:

- Los gobiernos deben hacer pruebas sobre la disposición del sistema para efectuar reformas genuinas. La fase de prueba debe iniciarse con acciones específicas.

- Se requieren medidas de diagnóstico sobre el sistema: censos del servicio civil, balances institucionales, encuestas piloto, revisión de funciones, entre otras.
- Es necesario poner atención en: la secuencia de los cambios con respecto a política y personal; la creación de núcleos impulsores de las reformas; la incorporación de expectativas de los servidores, y dar tiempo suficiente para los ajustes en cada dependencia.

Como se ha visto a lo largo de la investigación, las reformas administrativas y del servicio civil iniciaron en los países desarrollados durante la década de 1980, mientras que en América Latina el proceso comenzó una década más tarde.

El análisis de las reformas a los servicios civiles en el mundo indica que existen tendencias comunes entre países desarrollados y países en desarrollo. En primer lugar, las reformas han perseguido objetivos similares: descentralización, disminución y flexibilización del servicio público; e implantación de la gestión por resultados. Sin embargo, los países en desarrollo y del sur de Europa se han visto obligados a combinar dichos objetivos con metas ya superadas en la mayoría de los países desarrollados: control del clientelismo y promoción de una cultura de la legalidad. Por tanto, a los valores de eficiencia, calidad y sensibilidad a las demandas ciudadanas, comunes en los países desarrollados, las naciones en desarrollo han añadido combate al clientelismo, integridad, imparcialidad, transparencia y respeto por la legalidad.

En segundo lugar, la mayoría de los países ha buscado disminuir el volumen de empleados públicos a través de medidas como la congelación de plazas, los programas de retiro voluntario y/o la reestructuración de ministerios.

En tercer lugar, la mayor parte de los estados ha promovido reformas graduales y, a menudo, negociadas, con el fin de evitar resistencia de los servidores. Las excepciones son Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia.

En cuarto lugar, los países han aplicado mecanismos similares para llevar a cabo las reformas. No obstante, existen algunas diferencias, derivadas de los matices en los objetivos de las reformas. Algunos estados, prioritariamente preocupados por disminuir el servicio público, han realizado estrategias bien definidas para conseguir este fin, mientras otros sólo han congelado el número de plazas.

Los efectos de las reformas han sido muy desiguales en ambos grupos de países, e incluso al interior de los estados. Gran Bretaña y Nueva

Zelanda han experimentado cambios muy importantes en la estructura y funcionamiento del servicio público, en tanto que España y Argentina han presentado resultados menos radicales y más heterogéneos.

El nombramiento y evaluación de los directores no se ajusta a las normas de los servidores públicos de medio nivel, dada la necesidad de que los políticos confíen en los funcionarios responsables de implantar, y en algunos casos decidir, las políticas públicas. En ese sentido, la mayor parte de los sistemas de servicio civil en el mundo desarrollado mantienen un cierto nivel de patronazgo.

A pesar de su connotación negativa, la mayoría de los países justifican este nivel de patronazgo como un mecanismo necesario para garantizar que el círculo de políticos y funcionarios encargados de definir y ejecutar políticas compartan intereses y agendas políticas. La solución que muchos países han dado es establecer un número fijo de funcionarios que pueden nombrarse con base en criterios políticos: en Francia el número es cercano a 450 funcionarios; en Estados Unidos alrededor de 10% del servicio superior; en Suecia el número es acordado por consenso entre los partidos políticos.

Por otra parte, las reformas en los países desarrollados estimulan la creación de cuerpos directivos eficaces y responsables ante los políticos y los poderes de Gobierno. Sin embargo, y dado el alto grado de responsabilidad que asumen los directores, las reformas tienden a flexibilizar el control de procesos por el control de resultados.

Hoy día la mayoría de los países desarrollados permiten a los directores escoger a su personal, así como definir sus horarios de trabajo, salarios y responsabilidades; esto con el fin de que cuenten con todos los elementos necesarios para conseguir resultados óptimos en el trabajo. Para ser efectiva, explica el Banco Mundial, este tipo de gestión requiere de ciertas precondiciones.

- Primera: un marco de control de los fondos presupuestales. Es necesario mantener un flujo constante de reporte y control del presupuesto con el fin de evitar la confusión entre los costos derivados de los programas y políticas públicas, así como los costos de administración.
- Segunda: monitoreo de los resultados. Su fin es combinar la flexibilidad de la gestión con la garantía de resultados.
- Tercera: cultura de rendimiento. El personal del servicio civil, en especial los directivos, deben internalizar los valores de una administración responsable, de alta calidad, economía y eficiencia.

- Cuarta: motivo. Se refiere a las expectativas de directivos, administradores y políticos sobre una mejoría continua de la calidad y eficiencia de su trabajo. Estas expectativas se relacionan, en un grado considerable, con los resultados anteriores.
- Quinta: oportunidad. Es el resultado de información suficiente sobre el presupuesto y el personal.

La comunidad académica especializada ha reiterado las múltiples ventajas que un servicio civil de carrera podría traer consigo para el funcionamiento administrativo del país. Considerando tanto los aspectos "macro", es decir, los que afectarían a las organizaciones públicas, como los aspectos "micro", o sea aquellos relacionados con los funcionarios públicos; el cuadro 6.1 resume algunos beneficios.

Cuadro 6.1. Ventajas del servicio civil.

<i>Beneficios para las organizaciones públicas</i>	<i>Beneficios para los funcionarios públicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión más eficiente de recursos materiales, financieros y personales • Generación de lealtad institucional • Preservación de la memoria institucional y del capital humano de la organización • Fortalecimiento del prestigio externo • Contratación y preparación de funcionarios altamente profesionales • Evaluación constante del funcionamiento organizacional • Disminución de niveles de corrupción • Mejor coordinación interburocrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de deudas políticas • Actualización constante de conocimientos profesionales • Estabilidad en el empleo frente a cambios políticos • Laborar en un sistema administrativo de reglas claras • Recompensas y promociones en función de antigüedad o desempeño personal y no de relaciones personales

FUENTE: Elaboración del autor con base en el texto de J. L. Méndez, "Aportaciones, dilemas y soluciones de los servicios civiles de carrera", conferencia presentada en la Cámara de Senadores, México, 13 de diciembre de 2000.

Por otra parte, los integrantes de los altos círculos gubernamentales parecieran estar de acuerdo con estos principios. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 incluyó en uno de sus apartados el objetivo de crear un servicio civil de carrera. Aun cuando esto no se concretó, la Unidad

de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logró publicar algunas normas de profesionalización del servicio público relacionadas con la evaluación del desempeño, las promociones, los incentivos y la capacitación de los funcionarios.

En los comienzos del sexenio, del ex presidente Vicente Fox también manifestó claramente su deseo por establecer un servicio civil, llegando a proponer su inserción en la constitución política del país. Así, mientras las experiencias mundiales en materia de modernización administrativa apuntan, por un lado, hacia una necesaria y cuidadosa reforma de los sistemas de función pública, nuestro ambiente nacional expresa, por otro lado, su convencimiento de que el servicio civil es la clave modernizadora que permitirá acabar con todos los males administrativos. Frente a esta situación paradójica, la prudencia pareciera ser una actitud necesaria y el análisis comparativo cuidadoso una herramienta indispensable, pues ambos se requieren para evitar desencantos o sorpresas negativas posteriores. Hoy en el sexenio del presidente Felipe Calderón no ha tenido cambios estructurales de relevancia, ya que parte de éstos tendrían que ser en la cámara de diputados.

Conclusiones y limitaciones

Las reformas al sector público en todo el mundo, en especial aquellas que procuran incrementar la eficiencia y calidad de los servicios, son importantes no sólo por sus efectos en la opinión de los ciudadanos sobre el Gobierno, sino por su efecto en la competitividad de las economías nacionales y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Las reformas en estos países han variado, así como su proceso de implantación; no obstante, comparten algunas características: se han dado cuenta que el éxito radica en encontrar maneras de aprovechar al máximo su población de manera creativa mediante sistemas educativos que den excelentes resultados, y reconocen que la competitividad de sus empresas es el elemento fundamental para aumentar su ingreso per cápita. El Gobierno debe estar muy consciente de que no debe imponer restricciones o costos innecesarios para las empresas; reconocer que cada dólar usado para fines del Gobierno disminuye la generación de empleos y riqueza en la economía, de tal suerte que se requiere de organizaciones de alto desempeño. Ello significa profesionalismo, comportamiento ético y gente calificada y capaz en el servicio público. Esto puede lograrse mediante la implantación de un servicio profesional de carrera.

Vale la pena recordar los planteamientos a lo largo de la investigación respecto de los elementos centrales del servicio profesional de carrera: políticas claras para el reclutamiento, selección, promoción y monitoreo del sistema, orientado hacia los resultados, que garantice la respuesta del servicio a los intereses, expectativas y demandas de la ciudadanía; estructurar el sistema con un tamaño apropiado; pagar a los servidores buenos salarios, equiparables a los del sector privado; mantener mecanismos adecuados para la coordinación y cooperación entre distintas entidades públicas.

Para que un servicio profesional de carrera sea exitoso debe cumplir con las siguientes premisas:

- Estar basado en el mérito y ser políticamente neutral.
- Tener una estructura clara, con un tamaño apropiado para la economía nacional.
- Rendir cuentas, ser profesional y libre de prácticas de corrupción.
- Ser relativamente autónomo en el corto plazo, sensible a las demandas de los ciudadanos y representativo de la población.
- Ser moderno, orientado hacia los resultados y flexible.

Los esquemas actuales de competitividad en las organizaciones exigen detallar en forma, cada vez más sistemática, el conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que los ocupantes deben cumplir respecto a su desempeño. Se está reconociendo la necesidad de formar personal competente, no de calificarlo. Esta sutil diferencia evoca un conjunto de competencias (capacidad de ejecutar un trabajo) nuevas que además pueden transferirse de un empleo a otro, disminuyendo el riesgo de obsolescencia y mejorando por tanto la empleabilidad.

La gestión por competencias laborales es un modelo de administración que permite flexibilizar la organización, ya que logra separar la organización del trabajo de la gestión de las personas, introduciéndolas como actores principales en los procesos de cambio, y contribuye a crear ventajas competitivas de la organización. Los empleados actuales y futuros mediante un programa de capacitación desarrollarán sus competencias y contarán con un mecanismo para certificar los conocimientos adquiridos, habilidades y actitudes requeridos en su vida laboral y profesional, mejorando sus posibilidades de movilidad laboral, dentro o entre distintos sectores productivos. Esto último permite dar cumplimiento al objetivo de estudio.

Una de las condiciones fundamentales para que el SPC funcione es la voluntad política del Gobierno por impulsar un cambio total en la cultura burocrática. El camino para participar en el concurso para ocupar una plaza debe ser vigilado y reglamentado de acuerdo con su marco normativo.

La decisión de incorporar los servidores públicos a un sistema de SPC para capacitar, certificar sus conocimientos y darle continuidad y certeza a su quehacer laboral, no es otra cosa que propiciar una mejor preparación para servir con calidad a la ciudadanía que demande de sus

servicios y lograr en conjunto el compromiso institucional para trascender más allá de un periodo sexenal.

Los esfuerzos para contar con una herramienta estratégica de gestión por competencias están dando frutos muy importantes a las organizaciones, ya que se está propiciando la conexión de los esfuerzos de capacitación con resultados vinculados a los objetivos, y además la certificación de la persona ha representado un reto de aprendizaje importante para los ocupantes de los puestos que ya habían caído en una rutina de trabajo, lo cual permite a la administración pública crear su propia ventaja competitiva.

México debe continuar su gran esfuerzo por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante la Dirección de Capacitación y Productividad, a través del programa Conocer, promoviendo la definición de competencias laborales que podrán tener vínculos con descripciones internacionales.

Aunque el sistema de certificación de competencias laborales es difícil de desarrollar y llevar a la práctica, debe ser un esfuerzo continuo y sobre todo compartido por los sectores gubernamentales, privado y educativo, de tal manera que una alianza entre ellos derive en el incremento de la productividad, las ganancias, el empleo y el sistema de capitales basados en conocimientos que se buscan hoy día.

Estos acuerdos han sido desarrollados a nivel internacional como competencias laborales en las que se pretende alcanzar la certificación de los ocupantes de puesto, y sus acciones han sido promovidas por las organizaciones, el personal de capacitación y los mismos gobiernos.

El enfoque de globalización ha influido en forma significativa para que dichos desempeños puedan unificarse en las organizaciones y en los giros de éstas, promoviendo la integración de comités multidisciplinarios para alinear, en la medida de lo posible, el inventario completo de dominios que se requieren tener respecto a puestos específicos.

Las organizaciones dispondrán de estándares definidos y aceptados para hacer más eficientes sus procesos de reclutamiento y selección de personal; apoyar procesos de evaluación del desempeño con las normas y estándares definidos, y para orientar en términos generales su inversión en el desarrollo de recursos humanos.

Los organismos del mundo de la formación y capacitación contarán con información generada y validada para orientar su oferta de programas, tanto en términos de pertinencia como de calidad. El sistema de certificación constituirá un incentivo decisivo para que la oferta de educación formal se alinee con los requerimientos del mundo del trabajo en general.

Los países han reconstruido el paradigma de sus formas de relacionarse y se asiste a una mayor integración en lo económico y laboral que contrasta con la dispersión geográfica propia de la nueva forma de producir.

Se ha configurado una nueva división internacional del trabajo. El capital humano también se ha globalizado, de forma que se han localizado en sitios diferentes las actividades de investigación y desarrollo. La ubicación que cada país tenga en la nueva división internacional va a depender mucho de su dotación de talento humano, ya no de sus recursos naturales o riqueza material.

El paso del puesto de trabajo a la ocupación bien puede representar el paso del trabajador al individuo. La organización de los empleos vuelve a tener un peso social elevado; se trabaja en grupos, se aporta en equipo.

Por último, un sistema de servicio civil que funciona emite una señal positiva de un Gobierno de leyes, democrático, respetuoso de la división de poderes, orientado a los ciudadanos, que cueste menos, con capacidad para solucionar problemas, con calidad, libre de prácticas de corrupción y con una alta productividad en la entrega de sus servicios.

Glosario

Actitudes: Inclinação de las personas a realizar determinado tipo de labores, tareas o acciones, que se generan por las motivaciones y conocimientos del individuo.

Aptitud: Característica biológica o aprendida que permite a una persona hacer algo mental o físico.

Área de competencia laboral: Sector de actividad productiva delimitado por un mismo género o naturaleza de trabajo, es decir, por el conjunto de funciones productivas con objetivos y propósitos concatenados y análogos para la producción de bienes o servicios de similar especie. En su origen, el marco de clasificación de normas técnicas de competencia laboral comprende 12 áreas de competencia.

Área ocupacional: Agrupación de funciones laborales relacionadas. El área ocupacional puede identificarse en principio con el primer nivel de desglose de una subárea de competencia.

Capacitación basada en normas de competencia laboral (CBNCL): Modelo de capacitación que tiene como propósito central formar individuos con conocimientos, habilidades y destrezas relevantes y pertinentes al desempeño laboral. Se sustenta en procedimientos de enseñanza y evaluación orientados a la obtención de resultados observables del desempeño; su estructura curricular se construye a partir de la información y criterios establecidos en las normas de competencia laboral. Una de las características esenciales de este modelo es que debe ser altamente flexible en métodos y tiempos de aprendizaje y ajustarse a las necesidades del individuo.

Capital: Cantidad de dinero o valor que produce interés o utilidad. Elemento o factor de la producción formado por la riqueza acumulada que en cualquier aspecto se destina de nuevo a aquella unión del trabajo y los agentes naturales.

Capital humano: Es el aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de empleados. Estas capacidades realizadas se adquieren con entrenamiento, educación y experiencia. Se refiere al conocimiento práctico, las habilidades adquiridas y las capacidades aprendidas de un individuo que lo hacen potencialmente mejor. En sentido figurado se refiere al término capital en su conexión con lo que quizá sería mejor llamada la "calidad del trabajo", es algo confuso. En sentido más estricto del término, el capital humano no es realmente capital del todo. El término fue acuñado para hacer una analogía ilustrativa útil entre la inversión de recursos para aumentar el inventario del capital físico ordinario (herramientas, máquinas, edificios, entre otras) para aumentar la productividad del trabajo y de la "inversión" en la educación o el entrenamiento de la mano de obra como medios alternativos de lograr el mismo objetivo general de incrementar la productividad.

Competencia: Aptitud o cualidad que hace que la persona sea apta para un fin. Suficiencia o idoneidad para obtener y ejercer un empleo. Idóneo, capaz, hábil o adecuado para una labor. Capacidad y disposición para el buen desempeño.

Competencia laboral: Aptitud de un individuo para desempeñar una misma función productiva en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad esperados por el sector productivo. Esta aptitud se logra con la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades que son expresados en el saber, el hacer y el saber-hacer.

Competencias: Todas aquellas habilidades, cualidades, conocimientos y actitudes que permitan al trabajador tener un desempeño superior (sobre la media) en cualquier puesto de trabajo, que puedan ser medidas y controladas para de esa forma diferenciar un trabajador distinguido de otro meramente hacedor de su trabajo.

Competente: Persona que posee un repertorio de habilidades, conocimientos y destrezas, y la capacidad para aplicarlos en una variedad de contextos y organizaciones laborales.

Conocimiento: Es el componente cognitivo que sustenta una competencia laboral y se expresa en el saber cómo ejecutar una actividad productiva. Incluye el conjunto de teorías, principios y datos asociados al desempeño de la competencia laboral de que se trate.

Criterios de desempeño: Parte constitutiva de una norma técnica de competencia laboral que se refiere al conjunto de atributos que deberán presentar tanto los resultados obtenidos como el desempeño mismo de un elemento de competencia, es decir, el cómo y el qué se espera del desempeño. Los criterios de desempeño se asocian con los elementos de competencia.

Cualidades: Rasgos del carácter de los individuos que le predisponen a realizar determinado tipo de tareas, acciones o labores en forma óptima.

Elemento de competencia: Parte constitutiva de una unidad de competencia

que corresponde a la función productiva individualizada, es decir, que expresa lo que una persona debe ser capaz de hacer en el trabajo.

Evaluación de competencia laboral: Proceso por medio del cual se reúnen suficientes evidencias de la competencia laboral de un individuo, de conformidad con el desempeño descrito por las normas técnicas de competencia laboral establecidas, y emiten juicios para apoyar el dictamen de si la persona evaluada es competente o aún no, en la función laboral en cuestión.

Evaluador: Persona autorizada para reunir evidencias del desempeño y emitir juicios acerca de la competencia de los candidatos.

Función productiva: Conjunto de actividades laborales necesarias para lograr uno o varios objetivos específicos de trabajo, en relación con el propósito general de un área de competencia o una organización productiva.

Gestión: Efectuar acciones para el logro de objetivos.

Gestión por competencias: Herramienta estratégica indispensable para enfrentar los nuevos desafíos que impone el medio. Consiste en impulsar a nivel de excelencia las competencias individuales, de acuerdo con las necesidades operativas. Asegura el desarrollo y administración del potencial de las personas, de lo que saben hacer o podrían hacer.

Grupos técnicos de los comités de normalización de competencia laboral (panel de expertos): Formados por personal experto de las organizaciones (organizadores, empleados, supervisores, profesionistas) y en ocasiones por clientes o proveedores, todos ellos con experiencia e interés en las funciones por normalizar. La actividad principal del grupo es desarrollar propuestas de normas técnicas de competencia laboral, para lo cual efectuarán las consultas necesarias dentro de las organizaciones del área de competencia para su validación. Asimismo, se encargarán de establecer criterios para la evaluación y verificación de las competencias de los individuos.

Habilidad: Destreza y precisión necesarias para ejecutar las tareas propias de una ocupación, de acuerdo con el grado de exactitud requerido.

Habilidades/destrezas: Capacidad adquirida para ejecutar labores, tareas o acciones en forma destacada, producto de la práctica y del conocimiento.

Humano: Relativo al hombre o propio de él.

Nivel de competencia: Grado de autonomía y complejidad de conocimientos, habilidades y destrezas que son aplicados en el desempeño de una función productiva.

Norma técnica de competencia laboral (NTCL): Documento en que se registran las especificaciones basándose en cuáles se espera sean desempeñadas en una función productiva. Cada norma técnica de competencia laboral estará constituida por unidades y elementos de competencia, criterios de desempeño, campo de aplicación y evidencias de desempeño y conocimiento. Asimismo, cada una expresará el área y nivel de competencia.

Normalización: Actividad encaminada a establecer, respecto a problemas reales o potenciales, disposiciones destinadas a un uso común repetido, con el fin de conseguir un grado óptimo de orden en un contexto dado.

Ocupación: Área laboral referida a un grupo común de competencias. Área definida de competencia, relevante en el desempeño de diversos puestos de trabajo en diferentes compañías, diferentes sitios e incluso diferentes industrias.

Panel de expertos: Grupos técnicos de los comités de normalización de competencia laboral

Puesto de trabajo: Conjunto de funciones desempeñadas por un individuo en el lugar de trabajo.

Servicio profesional de carrera: Mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Sistema de certificación de competencia laboral: Conjunto de elementos, acciones y procedimientos encaminados a establecer mecanismos de evaluación y certificación de competencia laboral, de conformidad con las normas y técnicas establecidas, así como mecanismos de acreditación para personas físicas y morales que participen en este proceso, con el propósito de otorgar reconocimiento formal de la competencia adquirida por los individuos a lo largo de su carrera productiva, sin considerar el modo en que ésta haya sido adquirida.

Unidad de competencia: Función integrada por una serie de elementos de competencia y criterios de desempeño asociados, los cuales forman una actividad que puede ser aprendida, evaluada y certificada.

Unidad de competencia básica: Referida a las habilidades consideradas como mínimo para la realización de cualquier trabajo.

Unidad de competencia específica: Se refiere a conocimientos, habilidades y destrezas propios de una función que se identifica en general con una ocupación.

Unidad de competencia genérica: Se refiere a funciones o actividades comunes a un número significativo de áreas de competencia.

Validez: Se refiere al grado con que un instrumento mide lo que en realidad pretende medir, al comparar sus resultados con una norma. Esto es, debe existir una relación veraz entre los resultados esperados y el desempeño real.

Bibliografía

- Aguilera, H. R., "Reflexiones sobre la Profesionalización del Servicio Público en el Ámbito Municipal", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, núm. 15, enero-junio de 1999.
- Aguilera, R. y M. J. Reyes, *Gestión dinámica de los recursos humanos (Gestión por competencias y ocupaciones)*, 1996.
- Amat, N., *De la información al saber*, Fundesco, Madrid, 1990.
- Arellano, D., J. R. Gil, M. J. Ramírez y A. Rojano, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Reforma y Democracia*, núm. 17, junio de 2000.
- Arraez, F., "Gestión del conocimiento", 2000, en línea, consultado el 21 de octubre de 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo", Documento para discusión, 2000.
- Banco Mundial, *Administrative and Civil Service Reform*, The World Bank Group, Washington, D. C., 2000.
- Barzelay, M., *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Becke, H., J. Perry y T. Toonen, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996.
- Becker, C. E., *Human capital*, 3a. ed., Columbia University Press, 1993.
- Berenguer, J. A., "Gestión del conocimiento como modalidad del correo electrónico", 2003, en línea, consultado el 20 de octubre de 2005, disponible en <<http://www.gestiondelconocimiento.com/ponencia/htmlponencia.htm>>

- Bonifacio, J. A., "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en *Reforma y Democracia*, núm. 4, julio de 1995.
- Buck Consultants, *Competency-Based Performance Management*, Washington, D. C., 1998.
- Cabinet Office, *Career Management and Succession Planning Study*, HMSO, Londres, 1993.
- Carrión, J. y O. de U. Marte, "La teoría de recursos y capacidades y la gestión del conocimiento", en línea, consultado el 25 de octubre de 2005, disponible en <www.gestiondelconocimiento.com/documentos2/juan-carrión-moroto/articulo-acad-recursosycapac.htm>.
- Casares, J., *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, Barcelona, 1992.
- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, "La formación basada en competencias en América Latina y el Caribe. Desarrollo reciente. Algunas experiencias. La experiencia del Conocer de México", 2004, en línea, consultado el 1 de octubre de 2005.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Una nueva gestión pública para América Latina", documento aprobado por el Consejo Científico del CLAD, 14 de octubre de 1998.
- Chiavenato, I., *Introducción a la teoría general de la administración*, 3a. ed., McGraw-Hill, Colombia, 1994.
- Cocco, G. y C. Vercellone, *Los paradigmas sociales del post-fordismo*, 1998.
- Conocer, "Manual de desarrollo de instrumentos de evaluación de competencia laboral", 2000, en línea, consultado el 28 de septiembre de 2005, disponible en <www.aprender.org.ar/aprender/articulos/conocimiento.htm>
- , "Manual de evaluación de competencia laboral", 2000, en línea, consultado el 28 de septiembre de 2005, disponible en <www.aprender.org.ar/aprender/articulos/conocimiento.htm>
- Consejo Europeo, "Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo", Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997.
- Cope, M., *El conocimiento personal: un valor seguro*, Prentice-Hall, Madrid, 2001.
- Crozier, M., "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.
- Cruz, M. P.; L. K. Vega, *La gestión por competencias: una nueva herramienta en la planificación estratégica del recurso humano*, Universidad de Antofagasta, Santiago de Chile, 2001.
- Dante, Ponjuán G., *Gestión de la información en las organizaciones. Principios, conceptos y aplicaciones*, Santiago de Chile, 1998.
- Davenport, T. y L. Prusack, *Working Knowledge*, Harvard Business School Press, Boston, 1998.

- Drucker, P., "The information executives truly need", en *Harvard Business Review*, 1995, en línea, consultado el 14 de agosto de 2005, disponible en <www.esuene.edu/PROTEGIDO/gesto%C3%B3N%20del%20conocimiento%20Hacia%20lasOrganizaciones%20inteligentes.htm>.
- Duque, F., "Coloquio sobre el fin de la modernidad", en *Los confines de la modernidad*, Granica, Barcelona, 1998.
- Edvinsson J. y S. M. Michael, "El capital intelectual", 2000, en línea, consultado el 20 de octubre de 2005, disponible en <www.gestiondelconocimiento.com/ponencia/htmponencia.htm>.
- Ferreira, M. P. C., "Alcances y límites de la reforma del servicio público", trabajo presentado en el panel Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública. ¿De qué estamos hablando?, del VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.
- Fitt, D., *Remuneración basada en competencias: ¿Qué significa eso?*, 1996.
- Fortuna, J. C., M. Machado, M. Almenar y E. Pyñeiro, "La administración gerencial en Iberoamérica: equilibrando eficiencia con equidad", ponencia presentada por Uruguay en la I Conferencia Iberoamericana de Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.
- Franco, F. D., "Administración del conocimiento. Algunos elementos", 2001, en línea, consultado el 20 de octubre de 2005, disponible en <[www.iteso.mx/~carlosc/administracion_conocimiento/admico_elementos.htm#qué es](http://www.iteso.mx/~carlosc/administracion_conocimiento/admico_elementos.htm#qué%20es)>.
- Funge, C., "Algunos aspectos sobre la flexibilidad", en OCDE, *Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública*, INAP, Madrid, 1995.
- García Cabrera, G., "De la era de la información a la sociedad del conocimiento", en *Revista de información científica y tecnológica: ciencia, innovación y desarrollo*, vol. 6, núm. 4, 2001.
- García Tapia, J., *Gestión del conocimiento como modalidad del correo electrónico*, 2003.
- Giarini, O. y P. M. Liedtke, "El dilema del empleo. El futuro del trabajo", informe del Club de Roma, Fundación Bilbao-Bizkaia Kutxa, Bilbao, 1996.
- Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental, *El servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, núm. 15, enero-junio de 1999.
- Guerrero A. J. P., *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- Hamel, G. y C. K. Parlad, *Competing for the Future*, Harvard Business School Press, 1994.
- Heredia, B., *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

- Hooghiemstra, T., *Las competencias: clave para gestión integrada de recursos humanos*, 1996.
- Kanti, T., *Knowledge management: a critical review of knowledge management for the information professional*, T. Kanti, Medford, Nueva Jersey, 2000.
- Koontz, H., "The management theory jungle", *Journal of the Academy of Management*, 4 (3): 174-188, 1961, citado por: *Enciclopedia del Management*, Océano, España, 1988.
- Longo, M. F., *La calidad de los sistemas de servicio profesional en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- , "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la Primera Reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 de abril de 2001.
- , "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona, España, 2001.
- Macintosh, A., "Position Paper on Knowledge Management/Ann Macintosh. University as Aldeburgh", marzo, 1997, en línea, consultado el 10 de octubre de 2005, disponible en <www.sht.com.ar/archivo/management/conocimiento.htm>.
- MAP, *Modelos de función pública comparada*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1997.
- Maroto, C. J., "Introducción conceptual a la gestión del conocimiento", en línea, consultado el 21 de octubre de 2005, disponible en <www.gestion-delconocimiento.com>.
- McLuhan, M., *La aldea global*, Gedisa, 1989.
- McTigue, M., "La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil", ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.
- Mertens, L., *Estrategias de productividad, recursos humanos y competencia laboral*, Conocer, México, 1999.
- Michel, R., *Strategy Pure & Simple II*, McGraw-Hill, 1998.
- Mintzberg, H., "The manager's job: folklore and fact", en *Harvard Business Review*, 53 (4), jul-ago de 1975, citado por *Enciclopedia del Management*, Océano, España, 1988.
- Moreno E., R., "El papel de la sociedad profesional en la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México", ponencia dictada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

- Nonaka, I. y H. Takeuchi, *The knowledge creating company*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- Obeso, C., "Homo faber, homo sapiens: estado de la cuestión", en *Homo faber, homo sapiens. La gestión del capital intelectual*, Ediciones del Bronce, Barcelona, 1999.
- OCDE, *La administración al servicio del público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1998.
- Ordóñez, P., "Gestión del conocimiento y el capital intelectual: el valor de los activos intangibles", 2005, en línea, consultado el 25 de octubre de 2005.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité de Expertos en Administración Pública, "MDGD Civil Service Reform Paper", United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), 2002, en línea, consultado el 20 de octubre de 2005, disponible en <www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OCDE Countries*, 1999.
- Osborne, D., "Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones", ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.
- Osborne, D. y P. Peter Prastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997.
- Oszlak, O., "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.
- Pfeffer, J., *La ecuación humana*, Gestión 2000, Barcelona, 1998.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000.
- Prats, J., "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación administrativa*, 241-242, enero-agosto de 1995.
- Probst, R., "Managing Knowledge", 2002, en línea, consultado el 17 de septiembre de 2005, disponible en <www.infonomia.com>.
- Prusack, L., *The Knowledge Advantage. Strategy & Leadership*, marzo-abril de 1996.
- Rauch, J. E. y P. B. Evans, "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", en *Journal of Public Economics*, 75:49-71, 2000.
- Rifkin, J., *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Paidós, Barcelona, 2000.

- Robbins, S., *Comportamiento organizacional*, 8a ed., Prentice-Hall, 1999, en línea, consultado el 20 de octubre de 2005, disponible en <www.gestion-delconocimiento.com>.
- Saavedra, F. O., *La producción de conocimiento y las tecnologías de información: valores, conceptos y herramientas*, EBSCO Information Services, 2001.
- San Segundo, M., *El conocimiento como nuevo paradigma en la actual era del conocimiento*, Info, Madrid España, 2002.
- Sánchez, M., *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 1996.
- Sanguino, R., "La gestión del conocimiento. Su importancia como recurso estratégico para la organización", 2003, en línea, consultado el 21 de octubre de 2005, disponible en <www.5campus.org/leccion/km>.
- Sanz, E., *Estudios de usuarios*, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid, 1994.
- Savage, Ch., *Presentation at DECWORLD. The international trade show for Digital Equipment Corporation*, Massachusetts, Boston, 1991.
- Scott, W. R., "Organizations. Rational, natural and open systems", Prentice-Hall, 1997, citado por Menguzzato, Martina y Juan José Renal, *La dirección estratégica de la empresa. Un enfoque innovador del management*.
- Secretaría de la Función Pública, "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de abril de 2003.
- , Informe publicado en el periódico *La Crónica*, 11 de noviembre de 2005.
- , "Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" en *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2004.
- Senge, P., *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*, Doubleday, 1994.
- Taylor, R. S., *Value-Added Processes Information System*, Ablex, Publishing Corporation, Nueva Jersey, 2002.
- , "Technical Education and Training Modernization Project. World Bank", 1994, en línea, consultado el 28 de noviembre de 2005, disponible en <www.worldbank.org>.
- Toffler, A., *La tercera ola*, Plaza y Janés, Barcelona, España, 1980.
- Toonen, T., "Public Sector Reform in Western Europe", documento presentado en la Conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana University, Bloomington, abril 5-8 de 1997.
- Villoria, M., *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000.
- Vizcaya Alonso, D., *Lenguajes documentarios*, Nuevo Paradigma, Argentina, 1997.
- Weig, K. M., "Sobre la gestión del conocimiento", 2001, en línea, consultado el 22 de octubre de 2005, disponible en <www.gestiondelconocimiento.com/ponencia/htmponencia.htm>.
- Ziller, J., *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993.

Índice onomástico

- Aguilera, H. R., 15n.
 Aguilera, R., 94n.
 Almenar, M., 26n.
 Amat, Nuria, 39n., 41n.
 Andriessen, 73-74
 Arellano, D., 19n.
 Argyris, 46
 Arraez, F., 55n.
 Auer, A., 146
- Bacon, 39
 Barzelay, M., 148n.
 Becke, H., 137n.
 Becke, P., 16n.
 Becker, C. E., 32n.
 Beeckhard, 46
 Berenguer, J. A., 55n.
 Bertalanffy, 46
 Bonifacio, J. A., 16n., 21n.
 Bouckaert, G., 148n.
- Calderón, Felipe, 177
 Carrión, J., 50n.
 Carter, J., 137
 Casares, J., 37n.
 Chiavenato, I., 46n.
 Cocco, G., 94n.
 Cope, M., 74n.
- Crozier, M., 15n.
 Cruz, M. P., 111n., 114-115
- Davenport, T., 61n., 73n.
 Demmke, C., 146
 Descartes, 39
 Drucker, 46
 Drucker, P. E., 42n., 45n., 53n.
 Duque, F., 39n.
- Edvinsson, J., 52n., 66n.
 Emery, 46
 Evans, P. B., 138n.
- Fayol, 46
 Federico Guillermo, Rey de Prusia, 136
 Ferreira, M. P. C., 14n.
 Fitt, D., 130n.
 Fortuna, J. C., 26n.
 Fox, Vicente, 177
 Franco, F. D., 68n.
 Funge, C., 150n.
- García Cabrera, G., 43n.
 Giarini, O., 149n., 151
- Gil, J. R., 19n.
 Gilbreth, 46
 González Otaño, G., 72
 Guerrero, Juan Pablo, 16-17n.
- Hamel, G., 110n.
 Heredia, B., 24, 28
 Hooghiemstra, T., 88n.
 Hume, 39
- Jericó, 78
- Kanti, T., 56n.
 Kast, 46
 Koontz, H., 46
- Lara Díaz, J. L., 81
 Lawrenve, 46
 Lekanne, 73-74
 Lewin, 46
 Liedtke, P. M., 149n., 151
 Likert, 46
 Locke, 39
 Longo, Francisco, 17n., 21n.-24n., 27n., 133n., 140n., 146n.
 Lorsh, 46

- Machado, M., 26n.
 Macintosh, A., 79n.
 Maroto, C. J., 52c., 65n.
 Marte, O. de U., 50n.
 Martínez Rodríguez, A., 46, 51, 57-58
 Mayo, 46
 McGregor, 46
 McLuhan, M., 42, 92
 McTigue, M., 26n.
 Méndez, J. L., 19, 176
 Menguzzato, Martina, 46n.
 Mertens, L., 129n.
 Michael, S. M., 52n.
 Michel, R., 110n.
 Mintzberg, H., 47n.
 Moreno, R., 153n.
- Newman, 46
 Newton, Isaac, 39
 Nonaka, I., 76n.-77
- Obeso, C., 150n.
 O'Donnell, 46
 Ordóñez, P., 50n.
 Osborne, D., 17n., 20n.-23
 Oszlak, Oscar, 17
- Perry, J., 137n.
 Pfeffer, J., 149n.
 Polet, R., 146
 Pollitt, C., 148n.
 Ponjuán, G. Dante, 50n., 61, 70n., 77n.
 Prahalad, C. K., 110n.
 Prastrik, Peter, 20n.-23
 Prats, J., 137n.
 Probst, R., 80n.
 Prusack, L., 48n., 61n., 73n.
 Pyñeiro, E., 26n.
- Ramírez, M. J., 19n.
 Rauch, J. E., 138n.
 Renau, Juan José, 46n.
 Reyes, M. J., 94n.
 Rifkin, J., 39n.
 Rivero Amador, S., 72
 Robbins, S., 69n.
 Rojano, A., 19n.
 Roosevelt, 137
 Rosenzweig, 46
- Saavedra, F. O., 37n., 60n.
 San Segundo, M., 38n.
 Sánchez, M., 136n.
 Sanguino, R., 59n., 65n.
- Sanz, E., 40n.
 Savage, Ch., 48n.
 Scott, W. R., 46n.
 Senge, P., 48n.
 Shein, 46
 Simón, 46
- Takeuchi, H., 76n.-77
 Tapiad J., García, 51n.
 Taylor R. S., 46, 62-64
 Tissen, 73-74
 Toffler, A., 42n., 93n.
 Toonen, T., 16n., 21n., 23n., 27n., 137n.
 Trist, 46
- Vega, L. K., 111n., 114-115
 Venis, 46
 Vercellone, C., 94n.
 Villoria, M., 138n.
 Vizcaya Alonso, D., 40n.
- Weber, 46
 Weig, K. M., 66n.
 Woodward, 46
- Zedillo, Ernesto, 176
 Ziller, J., 136n., 140n., 142n.

Índice analítico

- Acción, 63f.
 Acciones, mercado de, 108
Accountability models, 24
 Actitudes, definición de, 183
 Actividad(es)
 científica actual, 42
 del caudillo, 47c.
 del coordinador, 47c.
 del diseminador, 47c.
 del monitor, 47c.
 del negociador, 47c.
 del portavoz, 47c.
- Activos
 de competencia individual, 52c.
 características de los, 53
 de estructura
 externa, 52c.-53
 interna, 52c.-53
 financieros, 83
 físicos, 83
 inmateriales, 52
 intangibles, 50, 83
 monitor de 52c.
 materiales, 52
 tangibles, 52c.
 y patrimonio, 52c.
- Administración, 45
 burocrática, 16, 23c.
 y estados modernos, 16
 de recursos humanos, 22
 del personal, 19c.
 escuelas de pensamiento de, 45-47
- profesional, 133
 definición de, 133
 pública, 12
 federal, 155
 y servicio profesional de carrera, 167
- Administración pública en México, 32-34
 y capacitación por competencias, 33
 y capital humano, 33, 34c.
 y conocimiento de los individuos, 33
 y experiencia internacional, 33
 y gestión
 del conocimiento, 34
 por competencias, 33-34c.
 y nuevo paradigma de la administración pública, 33
 y profesionalización del servidor público, 33
 y servicio profesional de carrera, 33-34c.
- Adquisiciones, 108
 Agencias gubernamentales, 71
 Alianzas estratégicas, 108
 América Latina
 procesos
 de descentralización en, 172
 de reforma de servicios civiles en, 169
- Ambiente, 70-71
 Análisis
 de carencias, 114-115c.

- de conflictos, 114-115c.
- de información, 34f.
- de los procesos de recursos humanos, 123
- de problemas, 114-115c.
- de puestos, 125-126
 - y recursos humanos, 125-126
 - y variable de competencias, 126-127
- de tareas, 115-116
- estratégico, 49
- Apertura económica, 108.
- Aprendizaje organizativo, 64-65
- Aptitud, definición de, 183
- Área ocupacional, definición de, 183
- Asignador de recursos, 47c.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 7, 24
- Barreras arancelarias, 108
- Bases de datos, 85
- Biblioteca digital, 85
- BID. Véase Banco Interamericano de Desarrollo
- Burocracia
 - profesionalización de la, 173
 - pública profesional, 138
 - "weberiana", 138
 - características de la, 138
- Calidad total, 48
- Calificación profesional
 - definición de, 104
 - sistema de, 104
- Cambio tecnológico, 93
- Capacitación, 180
 - Basada en Normas de Competencia Laboral (CBNCL), 7, 183
 - características de la, 127-128
 - específica, 88
 - inversión en, 123
- Capacitación por competencias, 127-130
 - e instrucción, 128-129
 - y compensaciones, 130
 - y criterios de evaluación, 128
 - y empleados, 128-129
 - progreso de los, 129
 - y enseñanza, 129
 - y logro de resultados, 129
- y materiales de estudio, 129
- y programa, 129
- Capital(es), 48, 54
 - de innovación, 51f.-52
 - de realización, 157
 - de transformación, 157
 - definición de, 183
 - emocional, 157
 - estructural, 51-52
 - flujo mundial de, 108
 - humano, 51f., 53
 - definición de, 52, 184
 - conceptual, 32c.
 - operacional, 32c.
 - inversión en el, 34
 - intelectual, 65-66, 81-82, 157
 - de las organizaciones, 51, 60
 - categorías del, 51f.
 - organizacional, 51f.-52
 - proceso, 51f.
 - relacional, 51-52
- Carencias, 114-115c.
- Cartera de clientes, 53
- Categorías de "clase mundial", 92
- Caudillo, 47c.
- CBNCL, 7, 183
- Centralización, 156
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 22
- Certificación
 - de competencia
 - adquirida, 120-121
 - laboral, 99f.
 - de un candidato, 98-99
 - e informe del resultado, 99
 - y diagnóstico previo, 98
 - y proceso de evaluación, 98
 - en el sector de informática, 100
 - mercado de, 99-100
 - modelo del Conocer de, 99-100
 - proceso de, 98
- Certificado, 112
- CHAI, 7, 86
- Cibercultura, 43
- Cibersociedad, 43
- Ciudadanía
 - participación de la, 156-157
 - protagonismo de la, 156

- Civil service
 - británico, 139
 - commission, 137
 - reform act de 1978, 137
- Clientelismo, 16
- Cliente(s), 52c.
 - cartera de, 53
 - ciudadano como, 22
 - satisfacción de las necesidades de los, 93
- Clima organizacional
 - estudio del, 113c.-114c.
 - medición del, 113
- Codificación, 79
- Combinación, 76
- Compensaciones, 128
- Competencias, 77
 - adquisición de, 91
 - "balance" de, 89
 - certificación de, 112, 120-121
 - concepto de, 86
 - de empleabilidad, 88
 - de empleados, 86
 - y formación, 101
 - de las instituciones educativas, 100
 - de operación, 125
 - definición de, 184
 - esenciales, 110
 - evaluación de las, 120-121
 - formación basada en, 103, 112
 - generales básicas, 90
 - identificación de, 111-112
 - individualización de las, 89
 - medulares, 110
 - metodologías
 - de certificación de, 101
 - de normalización de, 101
 - modelo de, 116-118
 - motivacionales, 119
 - niveles de, 88
 - normalización de, 112
 - nuevas, 118
 - que poseen los individuos, 125
 - que pueden desarrollarse, 125
 - relacionadas con el uso de recursos, 88
 - sistemas de evaluación de, 89
 - sistémicas, 88
 - técnicas, 119, 125
- tecnológicas, 88
- y análisis de puestos, 126-127
- y capacitación, 128-130
 - específica, 88
- y demanda
 - individual, 89
 - social, 89
- y gestión de recursos humanos, 124
- y globalización, 92
- Competencias laborales, 33c., 87, 103
 - acreditación de, 103-105
 - características de la, 104-105
 - aprendizaje de, 90
 - comités de normalización de, 185
 - definición de, 87, 103, 184
 - en México, 96
 - evaluación de, 103-105
 - modelo de gestión por, 107
 - dimensiones del, 111-112
 - estructura del, 111
 - normas técnicas de, 97
 - sistema normalizado de, 97
 - y de certificación de, 97
 - y empleabilidad, 102
 - y tendencias actuales, 92
- Competente, definición de, 184
- Computación, 44
- Comunicación, 59-60
 - en el nuevo orden social, 42
- Comunicaciones, 36
- Conalep, 100n.
- Conflictos, 114-115c.
- Conocer, 7, 96-98, 181
 - certificación del, 99-100
 - proceso del, 98
- Conocimiento(s), 35, 45, 48, 61-62, 72f., 78f., 89
 - adquirir, 80
 - artificial, 41
 - nuevas formas de, 41
 - balance de, 80
 - cambio de paradigma del concepto de, 40-42
 - científico, 38-39
 - codificación del, 73
 - objetivo de la, 74
 - codificado, 56
 - como
 - factor de producción, 49, 54

- recurso
 - estratégico, 64
 - limitante, 36
- compartido, 76, 80
- conversión de, 76-77
- definición de, 37, 60-61, 184
- desarrollar, 80
- difusión del, 75
- en la gerencia actual, 48
- en la sociedad actual, 48
- explícito, 56, 59, 74, 77f.
 - a conocimiento tácito, 76
 - formas del, 58f.
 - proveedores de, 57f.
- extensión correcta del, 80
- generación del, 73
- gestión del, 80-81
- identificar el, 80
- "indefinible", 87
- índice de, 75
- informativo, 62-63f.
 - e información, 63f.
- iniciativas ligadas al, 74
- mapa del, 75
- medida del, 81
- modelo dinámico de creación del, 75-76
- objetivos del, 39, 80
- operacional, 76
- organizacional, 54, 59, 71, 74, 76
 - espiral de creación de, 77f.
 - mecanismo de, 73
- organizaciones basadas en el, 54-55
- personal, 78
- productivo, 62-64
 - y acción, 64f.
 - y conocimiento informativo, 63f.
- sistémico, 76
- sociedad del, 42-43
- tácito, 56-57f., 59, 77f.
 - a conocimiento
 - explícito, 76
 - tácito, 76
 - codificación del, 74
- técnicos, 89
- teoría del manejo del, 80-81
- transferencia del, 73
 - medios para la
 - formales, 75
 - informales, 75
 - uso del, 80
 - y sistemas, 73f.-74f.
 - y tecnologías digitales de la información, 40
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer), 96-97
- comités de normalización del, 99
- modelo de certificación de, 99-100
- normas de competencia del, 99
- proceso de certificación del, 98
 - y mercado de certificación, 99-100
- Consumidores, 70
- Contratos colectivos, 169
- Control, 131
- Conversión de conocimiento, 76-77
 - e internalización, 76
 - y combinación, 76
 - y externalización, 76
 - y socialización, 76
- Coordinador, 47c.
- Corrupción, 138, 169, 171-172
- Criterios de desempeño, definición de, 184
- Cualidades, definición de, 184
- Cultura
 - de la gerencia del valor, 110
 - de la gestión pública, 11-12
 - gerencial, 70
 - laboral nueva, 12
 - organizacional, 69-70, 82
 - obtención de la, 80
- Dato, 60-62, 72f., 78f.
 - definición de, 59, 61
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, 136
- Descentralización, 172
- Desempeño, 103
 - criterios de, 184
 - evaluación de, 109
 - sistema de, 126
- Desinversiones, 108
- Direccionamiento estratégico, 109

- Directivos
 - actividades desarrolladas por los, 47c.
 - funciones
 - de decisión de los, 47c.
 - de información de los, 47c.
 - interpersonales de los, 47c.
- Diseminador, 47c.
- Dogmatismo, 38
- Efectividad organizacional, 45
- Elemento de competencia, 184-185
- Empleado(s)
 - capacitación de los, 127-128
 - competencias de los, 86
 - perfil de, 87
 - y formación, 101
 - competentes, 102
 - desempeño ocupacional de los, 103
 - plan de entrenamiento de los, 118
 - pasos para desarrollar el, 119-120
 - público, 136
 - reclutamiento de, 123
 - remuneración de los, 130
 - rendimiento global del, 126
 - selección de, 123
 - socialización de, 123
 - talento de los, 78
- Empleo público
 - entorno del, 148
 - incorporación de la mujer al, 151
 - permanencia en el, 171
 - vida laboral del, 149
 - volumen del, 169-170
 - y sociedad del conocimiento, 149
 - y trabajo
 - contrato de, 149
 - mercado de, 150
 - tiempo de, 150-151
- Empleos, organización de los, 94
- Empresa
 - creación de valor en una, 109
 - de alto desempeño, 108
 - direccionamiento estratégico en una, 109
 - entorno actual de la, 54
 - gestión
 - del talento humano en una, 109-110
 - financiera en una, 109
 - recursos de una, 49
 - y capacidades, 49
 - visión de la, 110
- Empresario, 47c.
- Encuestas, 85
- Era
 - de la información, 17, 92
 - características de la, 44
 - y el conocimiento, 36
 - de la inteligencia interconectada, 43
 - posindustrial, 17
- Escuelas del pensamiento de administración, 45-47
 - científica, 46f.
 - de las relaciones humanas, 46f.
 - de los principios de administración, 46f.
 - del comportamiento, 46f.
 - del desarrollo organizacional, 46f.
 - teorías de las, 46f.
- Espiral de creación de conocimiento organizacional, 75, 77f.
- Estado(s)
 - "inteligente", 26
 - modernos, 16
- Estrategia, 72f.
 - de desarrollo nacional, 11
 - de la empresa moderna, 37
- Estrategias de reestructuración, 168
 - y contratos formales, 168
 - y controles estrictos, 168
 - y discreción de la gestión, 168
 - y grupos de liderazgo profesional, 168
 - y medición de resultados, 168
 - y remuneración, 168
- Estructura organizacional, 93-94
- Evaluación
 - características de la, 131
 - de competencia laboral, 185
 - de incidentes críticos, 120
 - de las competencias, 120-121
- Evaluador, definición de, 185
- Experiencia, 60
 - en el trabajo, 91, 104
- Externalización, 76
- Extranet, 85-86

- Factores de producción, 54
 Fenomenología, 38
 Flujo mundial de capitales, 108
 Fondos
 de inversión, 108
 de pensiones, 108
 Formación, 101-102
 basada en competencias, 103
 continua, 101
 institucionalidad en la, 95
 modular, 90
 por competencias, 102-103
 profesional, 88, 102
 en México, 97
 nueva concepción de la, 103
 y calificación laboral, 101
 y generación de competencias en los empleados, 101
 y vinculación con innovación tecnológica, 101
 Formularios, 85
 Foros de discusión, 86
 Franquicias, 108
 Función productiva, definición de, 185
 Funcionarios
 contratación temporal de, 170
 neutralidad de los, 21
 patronazgo en el nombramiento de, 173
 públicos, 173
 Fusiones, 108
 Gerencia
 de Recursos Humanos (GRH), 7
 del valor, 107, 109-110
 funciones de la, 47
 por competencias, 122-123
 Gestión
 de la documentación, 84
 de recursos humanos, 83
 y variable de competencias, 124-125
 definición de, 185
 del entorno, 67
 del talento, 77, 109-110
 educativa, 103
 empresarial, 69
 financiera, 109
 interna de las organizaciones, 82
 por competencias, 87
 definición de, 185
 laborales, 87
 Gestión del conocimiento, 36-37, 59, 66-68, 81
 adopción de funciones en la, 66
 como proceso cultural, 68
 definición de, 67-68
 e infraestructura tecnológica, 82
 en el proceso estratégico de la organización, 64
 en las organizaciones, 53, 71
 enfoque
 cultural de la, 67
 mecanicista de la, 67
 sistémico de la, 67
 estrategias para aplicar la, 79
 y codificación, 79
 y personalización, 79
 estratégica, 7, 74f.
 funcional, 73f.
 herramientas de la, 84
 historia de la, 45
 indicadores de la, 81c.
 perspectiva
 comercial de la, 66
 gerencial de la, 66
 operativa de la, 66
 técnicas de la, 84
 teorías de la, 35
 precursoras, 48
 toma de decisiones en la, 66
 y ambiente, 70-71
 y capital intelectual, 68
 y diseño de una página web para Intranet, 84
 y gestión de la calidad, 82
 y recurso
 humano, 35-36, 71
 y capacidades, 49
 y reingeniería, 82
 y valoración del individuo, 82
 Gestión por competencias laborales, 111, 180-181
 definición de
 conceptual, 33c.
 operacional, 33c.

- modelo de, 107
 retroalimentación en la, 121-122
 seguimiento en la, 121-122
 ventajas de la, 122-123
 Globalización, 31n., 35, 72, 92, 181
 del mercado, 54
 y apertura económica, 108
 GRH, 7
 Habilidad(es)
 básicas, 88
 definición de, 185
 y destrezas, 185
 INA, 7, 95
 INACAP, 7, 95
 INAFORT, 7, 95
 INATEC, 7, 95
 INCE, 7, 95
 Incidentes críticos, 120
 INFOR, 7, 95
 Información, 60-62, 72f., 78f., 93
 definición de, 59, 61
 electrónica útil, 41
 en el nuevo orden social, 42
 en potencia, 41
 sociedad de la, 43-44
 tecnologías de la, 93
 y conocimiento, 92
 y datos, 63f.
 y gestión del conocimiento, 68
 INFOTEP, 7, 95
 Innovaciones, 36, 54
 para el liderazgo tecnológico, 87
 INSAFORP, Instituto Nacional de Formación Salvadoreña, 7, 95
 Instancias gubernamentales asociadas a ministerios de trabajo, 96
 papel de las, 96
 Instituciones financieras, 71
 Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), 7, 95
 de Capacitación (INACAP), 7, 95
 de Cooperación Educativa (INCE), 7, 95
 de Formación (INFOP), 7, 95
 Profesional (INAFORP); 7

- Técnico Profesional (INFOTEP), 7, 95
 Tecnológico (INATEC), 7, 95
 Instituto Tecnológico de Capacitación y Productividad (INTECAP), 7, 95
 y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 7
 INTECAP, 7, 95
 Inteligencia, 61f.-62, 72f.
 definición de, 61
 organizacional, 71
 proceso de, 72f.
 plan de, 72f.
 Internalización, 76
 Internet, 42, 85-86
 en las acciones sociales, 43
 próxima generación de, 44
 Intranet, 85
 corporativas, 86
 diseño de una página web para, 84
 función de, 86
 Inversión tecnológica, 79
 ITESM, 7
 Know-how, 36, 52c., 58
 Learning organization, 48-49
 Ley del Servicio Civil, 19c.
 Exterior Mexicano (LSEM), 160
 artículos 33, 37 de la, 160
 Orgánica de la Administración Pública Federal, 157
 Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 13, 153, 155f.-157
 Licenciamientos, 108
 Líder, 47c.
 Listados de discusión, 86
 Mallas curriculares, 118-119
 Managing knowledge, 80-81
 Mano de obra especializada, 123
 Mapas conceptuales, 86
 Marcas, 52c.
 comerciales, 53
 Materialismo, 39

Medios para la transferencia del conocimiento
 formales
 y herramientas tecnológicas, 75
 y mapas de conocimiento, 75
 y tutorías, 75
 informales
 y conversaciones, 75
 y ferias, 75
 y máquinas de café, 75
 Mejoramiento continuo, 121-122
 Memoria(s)
 artificial tecnológica, 41
 corporativas, 86
 Mentalidad estratégica, 109-110
 Mercado(s)
 de acciones, 108
 de certificación, 99-100
 de trabajo, 150
 y estrategia, 73f.-74f.
 México
 competencias laborales en, 96
 en el sector público, 157
 diagnóstico del Banco Mundial, 96
 formación profesional en, 97
 implantación del servicio profesional de carrera en, 152-153
 y consolidación, 165
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social en, 96, 181
 Microelectrónica, 44
 Modelo(s)
 "algorítmico", 58
 alternativo, 58-59
 burocrático, 16
 de implantación de políticas, 15
 de servicio de carrera, 15
 de agregación, 62
 de certificación del Conocer, 99-100
 de dirección de recursos humanos, 7
 de gestión por competencias laborales, 107
 estructura del, 111
 ventajas del, 122-123
 de nueva gerencia pública (*new public management*), 21
 de producción del conocimiento, 58
 de servicio profesional, 31

dinámico de creación del conocimiento, 75-76
 "mentales", 58, 60
 organizacionales, 60
 weberiano, 16, 23c.
 condiciones para el, 16
 y funcionarios, 16
 Modelos administrativos, 24
 características del, 25c.-26
 metas del, 25c.
 problemas que busca resolver, 25c.
 y redistribución del poder, 25c.
 Modelo de competencias, 116-118
 análisis de datos en el, 117f.-118
 entrevistas de incidentes críticos en el, 117
 ventajas, 117-118
 identificación en el, 116-117f.
 informe final del, 117f.-118
 muestra representativa en el, 117
 panel de expertos del, 116-117f.
 planificación de las actividades del, 117f.-118
 validación del, 117f.-118
 Modelo de rendición de cuentas (*accountability models*), 24
 características del, 25c.
 metas del, 25c.
 problemas que busca resolver, 25c.
 y redistribución del poder, 25c.
 Modelo meritocrático, 24
 características del, 24c.-25
 metas del, 24c.
 problemas que busca resolver, 24c.
 y redistribución del poder, 24c.
 Modernidad, 39
 Monitor, 47c.
 Motores de búsqueda, 85
 National Vocational Qualifications (NVQ), 105
 Necesidades
 y plan de inteligencia, 72f.
 Negociación colectiva, 19c.
 Negociador, 47c.
New public management, 21
Next steps program, 21
 Nivel de competencia, definición de, 185

Norma técnica de competencia laboral (NTCL), 7, 97, 185
 Normalización, definición de, 186
 Nueva(s)
 competencias, 118
 economía del conocimiento, 42, 44
 gerencia pública (*new public management*), 21-23c.
 características de, 21
 y empleados públicos, 22
 Nuevo paradigma posburocrático, 148
 OCDE, 7, 168
 Ocupaciones, 94
 definición de, 186
 Ombudsman, 25c.
 Organización
 como un árbol, 65-66
 de las Naciones Unidas, 14
 de los empleos, 94
 grande, 114
 y problemas, 114-115c.
 inteligente, 36, 71
 matriz, 70
 necesidades por solucionar en la, 118
 para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), 7
 y estrategias de reestructuración, 168
 patrimonio intangible más valioso de una, 157
 pequeña, 114
 y problemas, 114-115c.
 proceso de gestión del conocimiento en la, 71
 valor de una, 52
 creación del, 107
 ventajas competitivas de la, 111
 y ambiente, 71
 y gestión por competencias laborales, 87
 y uso de la tecnología web, 82
 Organizaciones, 60, 69
 administradores de las, 47
 calidad de las, 93
 capital intelectual de las, 51
 con productos
 estándares, 79

personalizados al cliente, 79
 del mundo subdesarrollado, 35
 desaparición de, 108
 en la sociedad actual, 36
 factor humano en las, 72
 generadoras de valor, 108
 gerencia financiera de las, 107
 gestión del conocimiento en las, 53, 83
 gremiales, 71
 "inteligentes", 65
 mecanismo de conocimiento en las, 73
 pensamiento sistémico en las, 48
 planeación interna adecuada de las, 83
 "que aprenden" (*learning organizations*), 65
 recursos, 49
 intangibles, 50
 tangibles, 50
 servicio de las, 93
 sindicales, 71
 teorías de la administración en las, 45
 Organizaciones basadas en el conocimiento, 54
 aportaciones individuales en las, 55
 características de las, 54-55
 cultura organizacional de las, 55
 e información manejada en los procesos, 55
 objetivos de las, 54
 y conocimiento, 55
 y mercado, 55
 y recursos humanos, 55
 y tecnología, 55
 y tiempo, 55
 Página web para Intranet, 84
 Países
 de la OCDE
 reformas en los, 27-28
 en vías de desarrollo, 69-70
 reformas a los servicios civiles en, 168
 éxito de, 169
 obstáculos en América Latina de, 169
 sistemas salariales en, 171

- Países desarrollados
 reformas a los servicios civiles en los, 23
 con tinte empresarial, 27
 gradualistas, 27
 más radicales, 26-27
 y servicio público, 26-28
- Panel de expertos, definición de, 186
- Patentes, 53
- Patrimonialismo, 16
- Patrimonio, 52c.
- Patronazgo, 18c.-19c., 175
 en el nombramiento de funcionarios, 173
- Pensamiento
 lineal, 41
 y actuales medios electrónicos, 41
 racional, 39
 sistémico, 48
- Percepción, 38
- Perfiles profesionales, 116, 122
- Personal
 reclutamiento del, 181
 reducción del, 170
 selección del, 181
- Personalización, 79
- Personas, 60
 y motivación, 73f.-74f.
- Pirámide del talento, 78f.
- Pirámide informacional, 61-62f.
 e información, 61f.-62
 e inteligencia, 61f.
 y calidad, 61f.
 y cantidad, 61f.
 y conocimiento, 61f.-62
 y datos, 61f.-62
- Plan(es)
 de carrera, 119-120
 definición de, 126
 de entrenamiento de los empleados, 118
 pasos para desarrollar el, 119-120
 de estudio
 nuevos, 120
 para los puestos, 118
 y nuevas competencias, 118
- Poder
 Ejecutivo, 25c.
- Judicial, 25c.-26
 Legislativo, 25c.-26
- Política de compensaciones, 171-172
- Portavoz, 47c.
- Positivismo lógico, 38
- Posmodernidad, 39-40
- Privatizaciones, 108-109
- Problemas, 114-115c.
 por ineficiencia
 de agentes externos, 115
 personal, 115-116
- Proceso(s)
 de agregación de valor, 64
 de análisis, 62
 de información, 34f.
 de aprendizaje organizativo, 82
 de gestión del conocimiento en la organización, 71
 de inteligencia organizacional, 72f.
 de reclutamiento, 123
 basado en competencias, 124
 función del, 123
 de recursos humanos, 123
 de selección, 123
 basado en competencias, 124
 propósito del, 123
 de transición, 173-174
 evaluativos, 62
 organizacionales, 62
 y estructura, 73f.-74f.
- Proceso de reforma de servicios civiles en América Latina
 y corrupción, 169
 y cultura política, 169
 y regímenes de contratación, 169
 y salarios bajos, 169
 y volumen del empleo público, 169-170
- Producción, factores de, 54
- Productividad laboral, 129
 planeada, 130f.
 real, 130f.
 y competencias, 130f.
- Productos
 estándares, 79
 personalizados al cliente, 79
- Programa(s)
 anticorrupción, 172
 de capacitación, 120

- de formación por competencias, 102-103
- de gestión de la documentación y de la imagen, 84-85
- de Modernización
 de la Administración pública, 176
 de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), 96
- de Pasos Subsecuentes (*Next steps program*), 21
 características del, 21
- Propiedad intelectual, 53
- Proveedores, 52c.
- Puestos de trabajo, 94, 182
 análisis de, 125-126
 criterios de desempeño en el, 127
 definición de, 186
 planes de estudios para los, 118
 rendimiento en el, 127
 y evaluación del desempeño, 126
- Reclutamiento, 123, 181
 basado en competencias, 124
 función del, 123
- Recursos
 definición de, 50
 físicos, 50
- Recursos humanos, 6
 administración de, 22
 análisis comparativo de los procesos de, 123
 desarrollo de los, 128
 distribución de, 126
 evaluación del desempeño de, 126
 modelos de dirección de, 11
 obtención de, 123
 planeación de, 126
 política inteligente de, 80
 reclutamiento de, 123
 selección de, 123
 sistemas de gestión pública de los, 151-152
 socialización de, 123
 y administración pública en México, 32
 y análisis de puestos, 125-126
 y gestión, 83
 del conocimiento, 35-36, 68
 estratégica, 111
 y puestos de trabajo, 95
- Reforma(s)
 a la gestión pública de recursos humanos, 20
 administrativas, 20, 26
 al sector público, 179
 gerencial del Estado, 22
- Reformas del servicio civil
 análisis de las, 174
 efectos de las, 174-175
 en países
 desarrollados, 174-175
 en vías de desarrollo, 174
 latinoamericanos, 28c.
 graduales, 174
 oposición a las, 167
 recomendaciones del banco mundial a las, 167-168
 y clientelismo, 174
 y cultura de rendimiento, 175
 y marco de control de fondos presupuestales, 175
 y motivo, 176
 y oportunidad, 176
 y patronazgo, 175
- Regímenes de contratación, 169
- Reinvención gubernamental, 22
- Relación precio-ganancia, 107n.
- Resultados, 72f.
- Retiro, mecanismos atractivos para el, 170
- Retroalimentación, 121-122
- Revolución tecnológica, 93
- Saber
 artificial, 41
 definición de, 41-42
- Sabiduría, 60
- Salario, 171
- Secretaría
 de Hacienda y Crédito Público, 177
 de la Función Pública (SFP), 7, 153, 161
 consejo consultivo del sistema de la, 163f.
 misión de la, 153n.
 de relaciones exteriores, 160
 funciones de la, 160n.
- Seguimiento, 121-122
- Seguridad jurídica, 138-139

- SENA, 7, 95
 SENAC, 7, 95
 SENAI, 7, 95
 SENATI, 7, 95
 Servicio civil (SC), 19c., 133
 acceso al, 144c.-145c.
 y periodo de prueba, 145c.-146c.
 agencia del, 19c.
 bases del, 135
 críticas del, 17
 definición del, 17, 133
 desarrollo
 en Europa del, 139-140
 diagnóstico gerencial de las disfunciones del, 151-152
 en América Latina, 146-147
 y falta de planificación, 146
 y selección de personal, 146-147
 disfunciones principales del, 20
 en países desarrollados, 143f.
 estabilidad laboral del, 143c.-144c.
 ley del, 19c.
 marcos reguladores del, 20
 modelo
 alemán del, 141-142
 británico del, 141-142
 francés del, 140, 142
 nacimiento del, 15-16
 objetivo del, 137
 origen histórico del, 136
 para la comunidad, 134
 para las instituciones, 134
 para los servidores públicos, 134
 procesos del, 20
 profesionalidad del, 138
 reformas del, 148, 167-168, 174-176
 tradicional, 17
 ventajas del, 176c.
 para las organizaciones públicas, 176c.
 para los funcionarios públicos, 176c.
 y centralización de la gestión, 20
 y clasificación de puestos, 135
 y corrupción, 138
 y eficacia de la administración, 139
 y evaluación del desempeño, 135
 y normas, 134
 y organización del trabajo, 20
 y orientación
 "de servicio público", 148
 eficientista, 148
 y programas de capacitación, 135
 y promoción, 20
 y razones de la reforma, 20
 y regulaciones, 134
 y relaciones laborales, 21
 y seguridad, 20
 jurídica, 138-139
 y sistemas
 de planes de carrera basado en competencias, 135-136
 de reclutamiento y selección, 20
 Servicio Nacional
 de Adiestramiento en el Trabajo Industrial (SENATI), 7, 95
 de Aprendizaje (SENA), 7, 95
 Comercial (SENAC), 7, 95
 Industrial (SENAI), 7, 95
 Servicio profesional de carrera (SPC), 5-7, 14, 133, 157
 beneficios del, 13
 consolidación en México, 165
 cursos del, 164f.
 definición de, 186
 conceptual, 32c.
 operacional, 32c.
 elementos centrales en el, 179
 en México, 34
 evaluación del, 161-162f.
 hombres en el, 162f.
 mujeres en el, 162f.
 exitoso, 180
 implantación en México, 152
 modelo de, 31
 burocrático del, 15-17
 normatividad de operación del, 163f.
 origen del, 155f.
 partes principales del, 158f.
 propósito del, 160
 visión del, 164
 y cambio en la administración pública, 167
 y gerencias, 164
 y técnicas
 específicas, 164
 transversales, 164

- Servicio público, 14
 cambios en el, 168
 de carrera, 18
 elementos del, 18
 y calidad del servicio, 22
 y perspectiva eficientista, 22
 y reformas en países
 desarrollados, 26-28
 latinoamericanos, 28-29
 y sistema burocrático, 19
 Servidores en la administración pública, 11, 138
 ascensos de los, 13-14
 comportamiento de los, 138-139
 irregulares de los, 155
 profesionalización de los, 34
 y servicio profesional de carrera, 180-181
 Servidores públicos de carrera
 derechos de los, 158-159
 obligaciones de los, 159
 Sistema(s)
 burocrático, 23c.
 de calificaciones profesionales, 104
 de certificación de competencias laborales, 181
 definición de, 186
 de creación de valor, 109-111
 de edición electrónica, 85
 de evaluación del desempeño, 126
 de mérito, 136
 de patronazgo, 16
 de planes de carrera, 119-120
 de redes tecnológicamente nuevas, 44
 de servicio
 civil profesional, 13-15
 reglas del, 17-18
 público, 18
 etapas de los, 18c.-19c.
 modelos de reforma de los, 24c.-25c.
 interactivos, 85-86
 National Vocational Qualifications (NVQ), 105
 normalizado y de certificación de competencias laborales, 97
 políticos democráticos, 14
 y modelo de agregación, 62
 Sistema de planes de carrera basado en competencias, 135-136
 e indicadores de desempeño, 135
 y análisis de las lagunas de competencias, 136
 y mapa de carrera dentro de la organización, 136
 y modelo de competencias, 135
 y tabla de perfiles de competencias, 135
 y tareas requeridas, 135
 Sistemas de gestión pública de los recursos humanos, 151-152
 y desempeño, 152
 y estilos directivos, 152
 y gestión centralizada, 151
 y marcos reguladores, 151
 y movilidad baja, 151
 y organización del trabajo, 151
 y relaciones laborales, 152
 y retribución, 152
 y sistemas de reclutamiento, 152
 Socialización, 76
 Sociedad
 de la comunicación, 43
 de la información, 43-44
 características de la, 43-44
 del aprendizaje, 43-44
 características de la, 44
 del conocimiento, 42-44, 64
 características de la, 44
 poscapitalista, 42
 posindustrial, 36, 42-43
 SPC, 5-7, 13-17, 31-32c., 34, 186
 Suministradores, 70
 "Swedish Community of Practice", 65
 Talento
 definición de, 77
 generar el, 78
 gestión del, 77
 organizativo, 78
 pirámide del, 78f.
 revalorización del, 94
 Tareas
 análisis de las, 115-116
 que están causando problemas, 115
 Técnicas gerenciales modernas
 y países menos industrializados, 69-70

- Tecnología(s), 36
 computacionales, 42
 de comunicaciones, 43
 de Groupware, 67
 de información, 36, 43-44, 82-83, 93
 y conocimiento, 40
 de Networking, 67
 web, 82
 y nuevo ambiente humano, 42
- Teoría(s)
 de la administración en las organizaciones, 45
 función de las, 45
 de la burocracia, 46f.
 de la contingencia, 46f.
 de la gestión del conocimiento, 35
 precursoras, 48
 de la información, 60
 de las decisiones, 46f.
 de las funciones de la gerencia, 47
 de las organizaciones que aprenden (*learning organization*), 48-49
 de los sistemas, 46f.
 sociotécnicos, 46f.
 de recursos y capacidades, 49
 ideas básicas de la, 50
 del manejo del conocimiento (*managing knowledge*), 80-81
 componentes de la, 80-81
 neoclásica de la administración, 46f.
- Teorías de las escuelas del pensamiento de administración
 de la burocracia, 46f.
 de la contingencia, 46f.
 de las decisiones, 46f.
 de los sistemas, 46f.
 sociotécnicos, 46f.
 neoclásica de la administración, 46f.
- Tierra, 48, 54
- Trabajador(es), 53
 calificado, 103
 y empleo público, 149
 cursos para mejorar el desempeño de los, 118
- Trabajo, 48, 54
 experiencia en el, 91
 nueva división internacional del, 92
 puestos de, 94
- Trayectoria técnico-profesional, 91
- Unidades de competencia
 básicas, 186
 certificadas, 97t.-98t.
 definición de, 116, 186
 específicas, 186
 genéricas, 186
- Validez, definición de, 186
- Valor
 agregado, 62
 destrucción del, 108
 en libros, 52c.
 gerencia del, 107, 109-110
 sistema de creación de, 107, 109-111
- Ventaja competitiva, 53-54, 78, 111
- Visión
 de la empresa, 110
 estática formación/productividad, 130f.
- Volumen
 del personal público, 170
 del servicio, 170