

---

La profesionalización  
de la Función Pública:  
ideas para Latinoamérica

*Rafael Martínez Puón*



---

# La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica

*Rafael Martínez Puón*



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
VENEZUELA



FEC  
Fondo Editorial  
del CEPAL



Grupo  
de Investigación  
de Gestión y Políticas Públicas  
Colecciones de Gobierno  
y Administración Pública  
del GIGEP

Título de la obra:  
**La profesionalización de la Función Pública:  
ideas para Latinoamérica**

Autor:  
**Rafael Martínez Puón**

Editado por:  
Colecciones de Gobierno y Administración  
Pública del Gigepe

1ª edición, 2013

Reservados todos los derechos  
© Rafael Martínez Puón

Diagramación: Itzalex Hernández  
Diseño de portada: Itzalex Hernández / itzalexbea@hotmail.com

Hecho el depósito de ley  
Depósito legal  
lf 23720123502636  
ISBN  
978-980-11-1537-3

Impreso en Talleres Gráficos Universitarios ULA  
Mérida, Venezuela, 2013

*Nada hay más difícil de llevar a cabo, ni de éxito más dudoso,  
ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas.*

*El reformador encuentra enemigos en todos aquéllos  
que no se benefician del nuevo orden, y sólo tibios partidarios  
en aquéllos que podrían beneficiarse de aquél.*

*Maquiavelo, El Príncipe.*



# ÍNDICE

ESTUDIO INTRODUCTORIO .....	11
INTRODUCCIÓN .....	21
1. PROFESIONALIZACIÓN	
VÍA UN SERVICIO CIVIL .....	25
1.1. La importancia de la profesionalización en la función pública.....	27
1.2. Qué es la profesionalización .....	32
1.3. Los sistemas de servicio civil .....	39
1.4. La Gestión Estratégica de Recursos Humanos como opción alterna .....	60
1.5. La importancia del contexto institucional en el servicio profesional de carrera.....	63
1.6. Tendencias de los servicios civiles .....	68
1.7. Elementos para la construcción de servicios civiles en Latinoamérica .....	78
2. PROFESIONALIZACIÓN	
DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA .....	85
2.1. Aproximaciones conceptuales y teóricas a la Función Directiva.....	91

2.2. ¿En dónde ubicamos a los directivos públicos desde el punto de vista organizacional?.....	92
2.3. Modelos ideales de Función Directiva.....	105
2.4. Componentes para la instauración de un sistema de profesionalización para la función directiva .....	110
3. ESTADO ACTUAL DE LA PROFESIONALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA.....	121
3.1. Potencialidades y limitaciones en la construcción de sistemas de servicio civil .....	124
3.2. Las buenas noticias .....	126
3.3. Las malas noticias.....	129
3.4. ¿Qué se tiene que hacer? .....	133
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	141
ANEXO.....	159
CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	161



## ESTUDIO INTRODUCTORIO

Los países de la región latinoamericana, desde hace algunas décadas, comenzaron procesos de reforma del Estado que han significado una transformación, en algunos casos gradual en otros radical, de sus instituciones. Sus administraciones públicas o aparatos burocráticos no han sido la excepción. Por el contrario, a través de programas de reforma administrativa o programas de modernización de las administraciones públicas se han emprendido cambios significativos. Sin embargo, una de las asignaturas pendientes sigue siendo la profesionalización de las funciones públicas a través de lo que se conoce comúnmente en otros países como los servicios civiles. En efecto, son pocos los países, y hasta apenas a fines del siglo pasado, que decidieron dentro de sus agendas político-administrativas incluir este tema, y a través de reformas constitucionales, leyes, reglamentos tratar de institucionalizarlos. No obstante, si bien en el terreno del diseño institucional ha habido avances importantes, por ejemplo, hoy día no hay país en Latinoamérica que no tenga una mención constitucional o ley en la materia, en la actividad de la implementación y de los resultados, el panorama es poco alentador. La realidad es que la mayoría de estos países no cuentan con sistemas de servicio civil consolidados, salvo honrosas excepciones.

Lamentablemente en la mayoría de los países latinoamericanos continúan presentes las prácticas de botín político, de patrimonialismo

y clientelismo que evitan precisamente contar con personal que goce de estabilidad laboral y con experiencia institucional que dé lugar a una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las administraciones públicas. Por ejemplo, es impresionante la cantidad de recursos y la experiencia que se pierde en cada cambio de gobierno, que por añadidura significa cambios radicales en toda la plantilla del personal. Habría incluso que establecer estudios que nos den una muestra de ello. De hecho no se tiene conocimiento de que existan.

La obra del experto mexicano Rafael Martínez Puón, nos aporta una serie de ideas sobre el estado actual de la profesionalización de las funciones públicas en Latinoamérica, pero también de cómo poder construir un servicio civil con base en las características y necesidades propias de cada país. Un aporte adicional basado en su más reciente libro “*Directivos versus políticos ¿? La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*” (2011) Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, es la de aportar también conocimiento sobre la necesidad de profesionalizar al cuerpo directivo de las propias burocracias, a través de lo que se conoce como servicios civiles *senior* o *executive*, como complemento a los servicios civiles tradicionales. El propio autor nos anticipa que el camino es largo y sinuoso, dada la cultura política-administrativa prevaleciente en Latinoamérica, en comparación con lo que acontece en otros países de otros continentes, pero en algún momento se considera que se tiene que hacer y crear las bases para ello. Este libro nos brinda una serie de pistas de su importancia y de cómo poder hacerlo.

De ahí que para mí sea un verdadero honor presentar el libro *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*, como parte de un esfuerzo editorial que viene haciendo nuestra

Bicentennial University of Los Andes through the Group of Investigation of Management and Public Policies (Gigep), affiliated to the Center of Political and Social Studies of Latin America (Cepsal). It is a work that we are confident will fill a space that has been empty in topics such as the professionalization of our public function. It will undoubtedly be a great contribution given the scarce literature that exists in the country on management and public policies, and for being a current and reflective book in terms of the Latin American reality that we are living, for not counting in the majority of our countries with a career civil service as they have reached the developed countries. In Venezuela, the reform of the State is a pending issue, within a political-administrative agenda that has been pending since 1958, when precisely with the arrival of the democratic system the government that assumed power, facing the grave situation in which it was then, the sector governmental. It is for this that they decided to focus on the topic of the reform of the public administration contracting the services of Dr. Herbert Emmerich, who for the era was director of Technical Assistance of the United Nations. The study elaborated by this expert international threw a diagnosis with which the creation of the Commission of Public Administration (CAP), and that within its competence was the professionalization of our public administration, but unfortunately there was no political interest in moving forward with these reform proposals. Subsequently, at the beginning of the seventies, it was decided to re-potentialize this commission under the leadership of the jurist Allan Brewer Carías, and with the conception of designing an administration for development, it was not possible to carry out these reform proposals for lack of support to move forward with the project of modernization and professionalization of the Venezuelan public function. Later when it was already unsustainable

el sistema político-administrativo que había emergido en 1958, y con una crisis desatinada que hacía inviable al modelo democrático rentista y populista, se crea en 1984 la “Comisión Presidencial para la Reforma Integral del Estado” (Copre), la cual vendría con un nuevo intento reformador más exhaustivo donde se destacaba la tan necesaria profesionalización de la administración pública venezolana. Pero igual que la anterior Comisión de Administración Pública, las propuestas de reformas quedaron en el papel, y hasta en la actualidad siguen pendiente y fuera del debate y de la diatriba política nacional.

El proceso de profesionalización de la función pública, recomendado por la Copre, apunta a una verdadera transformación en la actuación del personal al servicio del Estado venezolano, partiendo del hecho de que es el objeto dinamizador por excelencia de todo proceso administrativo en una institución, de tal forma que la profesionalización de la gerencia pública viene a impulsar los mecanismos y el modelo general de una carrera gerencial pública. Sería imposible profesionalizar la administración sin establecer previamente un régimen de carrera que pueda garantizar la estabilidad laboral del funcionario, al tiempo que aporte unos aspectos que le permitan dedicarse a las tareas públicas con probidad a la institución mediante el buen desempeño administrativo. La gestión pública se encuentra estrechamente ligada a la carrera gerencial y condiciona la calidad de actuación del Estado cuya materialización requiere crear, en la mayor medida posible las condiciones para que exista una gestión pública profesional encaminada hacia la eficiencia y la eficacia administrativa.

El problema que se presenta en Venezuela con la profesionalización de la función pública pertenece al orden estrictamente político. La

administración pública es un escenario político por definición y por naturaleza; y allí se presenta el problema de la profesionalización gerencial, cuando hay un planteamiento entre la necesidad de dirección política para controlar la acción del aparato burocrático y la alternabilidad en el ejercicio del poder; cuando la burocracia profesionalizada quiere mantener la continuidad institucional del Estado. Debe existir voluntad política para estimular la creación de una función pública sustentada en una ética del *bien común* por medio de la satisfacción de las necesidades básicas de los funcionarios. Para el éxito de esto, debe crearse un cuerpo burocrático profesionalizado que: a) no obstaculice la gestión administrativa de una dirección política; b) tenga la intención de transformar el Estado; c) se distinga (de los anteriores cuerpos burocráticos) por romper el inmovilismo, la conservación de estatus, privilegios y el formalismo y; d) que no obstruya los proyectos políticos destinados a reformar de manera integral el Estado.

El Estado en Venezuela, como ya es del todo conocido, es el mayor empleador de país y administrador de un gran número de empresas que se pueden clasificar como mayoritariamente ineficientes. Se puede observar que aquellas en las que se adoptaron políticas propias de formación de gerentes son más eficientes que otras que carecen de políticas de formación gerencial. Con esto ha quedado demostrado que, si la administración pública tuviese una política coherente de formación gerencial los resultados serían distintos. En la práctica de las contrataciones de personal para cargos intermedios y altos de libre remoción (en la administración central) no existen exigencias formales de ningún requisito de capacitación profesional; al contrario, el único requisito es la lealtad a la agrupación política o al grupo vinculado al gobierno de turno, son cargos cubiertos con recursos humanos externos a la administración, lo que refuerza la

intermediación del clientelismo partidista. Cambiar esa conducta implica poner en juego una serie de intereses que se ciñen alrededor de las instituciones públicas. La reforma administrativa implica cambios, y estos vendrían a afectar los intereses creados en torno al funcionamiento de la administración pública.

En Venezuela, no existe verdaderamente una Escuela o Instituto de Administración Pública para la formación y la capacitación técnica de su personal para el ingreso por concurso en la burocracia pública, habiéndolas en países como: Francia (ENA), España (Inap), México (Inap) o Brasil (Enap), donde no solo los forman y los capacitan sino que los preparan para los concursos de oposición para optar a los cargos. En el país la mayoría de nuestros funcionarios que llegan con el nuevo gobierno electo desconocen generalmente la normativa administrativa básica. Esto ha sido muy nocivo para las organizaciones públicas venezolanas por no contar con un servicio civil profesional encargados de ocupar posiciones directivas con un conocimiento previo de carrera administrativa. Los empleados llegan sin saber la complejidad de la administración, sin haber internalizado los valores derivados de los fines y de los criterios del entorno de la gestión pública, es decir, sin conocer las organizaciones y sus funcionarios y mucho menos la institucionalización que requiere la administración pública para lograr un buen resultado en la gestión de los asuntos públicos.

En tal sentido, es necesario la creación de un modelo de profesionalización administrativa aplicado en etapas: en una primera etapa, corresponde a la Administración Pública nacional incluidos Ministerios, Oficinas presidenciales e institutos autónomos que no estén sujetos a otro estatuto de la función pública. Sería un plan piloto experimental cuyo objeto será crear viabilidad política y generar

condiciones que faciliten la aplicación futura de otros modelos de profesionalización, adaptándolo a las diferentes áreas del sector público. Tanta importancia le dio la Copre a este problema que entregó, a todos los partidos políticos que tuviesen posibilidades de acceder al gobierno, un conjunto de proposiciones básicas de profesionalización para que los estudiaran y posteriormente fuesen aprobadas. Esta idea comprometía a las instituciones a realizar un pacto para respetar los lineamientos y acuerdos básicos en torno a la profesionalización de los gerentes públicos.

En Venezuela es más frecuente hablar de servicio de carrera que de servicio civil. Sin embargo, al hablar de cualquiera de los términos, se sobreentiende que es el sistema realmente más apto para lograr una administración más eficiente, eficaz y sobre todo más digna y respetada. El servicio de carrera representa un espacio óptimo para destacar el principio del mérito, asegurándole al funcionario el ingreso y el ascenso a los distintos niveles de los cargos por sus cualidades, condiciones profesionales, éticas y valorativas y su desempeño por medio de exámenes objetivos e imparciales; es la forma de disminuir el uso frecuente del favoritismo político y personal y de las cartas de recomendación. Los nombramientos de carácter personal y político si bien son necesarios deben estar reglamentados desde cierto nivel jerárquico sin dejar de reconocer la naturaleza política de la administración pública, por ello resulta necesaria la *neutralidad partidista*.

Todas las organizaciones públicas que tengan presencia laboral al servicio de los ciudadanos deben contar con una profesionalización de su función pública, lo cual debe ser un sistema trascendental que logre la atracción, retención, integración, desarrollo y la motivación de los trabajadores; para el cumplimiento de las metas de estas organizaciones

deben contar con un personal eficiente y con esquemas de estímulo profesional basados en la estabilidad, continuidad y desarrollo personal dentro de las organizaciones. Hay que promover un modelo de educación que incremente conocimientos y experiencias promotoras de una ética de trabajo y especialmente del desarrollo de una identidad para crear un espíritu de cuerpo. Estas serían las condiciones que podrían incrementar la eficacia y la productividad en la administración pública venezolana. Cuando se estimulan el conocimiento, la experiencia y la ética de y en los gestores de la carrera pública, se construyen algunos elementos esenciales para la adecuada formulación e implementación de políticas acertadas, lo que genera una utilización excelente de los recursos y un mayor dominio tecnológico que redundan en una mejor gestión pública.

Para finalizar, ante la presencia del sistema de botín (*spoils system*) que siempre ha estado presente en nuestra administración pública, es preciso rescatar las propuestas de reforma de la Copre y llevarla a una discusión pública, y que sea la propia sociedad civil quien exija a los políticos y gobernantes llevar a cabo esta necesaria y urgente reforma, para que nos dote a los venezolanos de una verdadera función pública profesional alejada de posturas partidistas. En tal sentido, las universidades nacionales no pueden estar de espaldas a esta realidad, es por eso que el Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina de la Universidad de Los Andes, por medio de su Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas, ha decidido publicar esta excelente obra del colega y amigo Dr. Rafael Martínez Puón, prospecto latinoamericano que viene con una obra apostólica desde hace años, convirtiéndose en uno de los expertos latinoamericanos más destacados actualmente en lo referente a los estudios del servicio civil de carrera, lo que lo ha llevado a estar presente en los más importantes foros a nivel internacional donde se discute esa materia.



Con lo antes expuesto, nos llena de orgullo y satisfacción que, por vez primera, en Venezuela y en nuestra Universidad de Los Andes, se esté publicando una obra de este joven académico mexicano y latinoamericano, quien gentilmente nos cedió sus derechos de autor para que tengamos en Venezuela la oportunidad no solo de publicar sino también de leer su obra, y nos permita seguir indagando y avanzando en esta cruzada tan necesaria como es la profesionalización de la función pública. Y justamente es la Universidad de Los Andes la que publica y divulga este libro, dado el empeño de nuestras autoridades rectorales, decanales y profesoriales de convertir a la Universidad de Los Andes en una institución pionera en Venezuela de los estudios de administración, gestión y políticas públicas desde una perspectiva de la teoría de la gobernanza. De tal manera, que el Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas continua con su “evangelizadora” idea de promover las investigaciones en esta área del conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración, que lamentablemente todavía en Venezuela se encuentran insipientes. Seguimos apostando al país y en tal sentido, es una demostración fehaciente como muchas otras más, que a pesar del cerco y de la estrechez presupuestaria a las que están siendo sometidas como nunca antes, vistas en los últimos 60 años, las universidades autónomas, siguen contribuyendo al desarrollo nacional sin sectarismo ni exclusión.

*Dr. Wladimir Pérez Parra*  
*Coordinador del Grupo de Investigación*  
*de Gestión y Políticas Públicas*  
*GIGEP-CEPSAL-ULA*



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la profesionalización de las funciones públicas –que alude al personal que compone a las administraciones, no así a sus organizaciones y estructuras y otros procesos– ha sido uno de los principales temas de la agenda política-administrativa de los países de la región latinoamericana. Aunque con avances diferenciados entre cada uno de los países, el tema ha estado ahí, mediante lo que han hecho propiamente cada uno de ellos y reforzado por la suscripción de acuerdos para conseguir un desarrollo homogéneo. El resultado más representativo en ese sentido, es la Carta Iberoamericana para la Función Pública firmada por todos los países de la región en el año 2003.

Que qué tan tarde se ha llegado a la cita en cuanto abordar el tema en comparación con otros países, sin lugar a dudas, la respuesta es que sí se ha llegado tarde. Sin embargo, *contrarii sensu* de lo que pueda pensarse, aparentemente esto puede ser un ventaja en relación con lo experiencias consolidadas, tanto por el aprendizaje gratuito que se adquiere sobre lo que se tiene que hacer como por lo que no se tiene que hacer sobre este asunto. Y se dice aparentemente ya que esto dependerá de la agudeza y el criterio que utilicen los responsables de la implementación de esta institución como la que nos ocupa.

Ahora bien, en toda propuesta de cambio, vinculada en este caso al establecimiento de un servicio civil (entiéndase como la figura

emblemática de la profesionalización de las organizaciones públicas), existe una serie de factores, que a la luz de la experiencia comparada resultan de vital importancia y que requieren ser considerados en el desarrollo y eficacia de la institución. Por principio, cabe afirmar que si bien un servicio civil tiene que ver con la gestión y dirección de las personas de una organización<sup>1</sup>, lo cierto es que el tema no se agota ahí o al menos no es exclusivo; éste tiene que ver con otros asuntos igual de complejos que atienden a la naturaleza y a la cultura de las organizaciones públicas, que por algo son diferentes de las privadas, y tiene que ver con los arreglos institucionales y la cultura política-administrativa de todo un país, lo cual no es un tema menor. De modo que la naturaleza, constitución y desarrollo de los servicios civiles está determinada por los factores antes mencionados. La experiencia comparada así lo demuestra.

Este libro, tiene el propósito de hacer una descripción y análisis de los tipos de servicios civiles en el mundo, de su naturaleza jurídico política-administrativa, así como de las tendencias de cambio. Para el caso de Latinoamérica este texto está pensado para tres situaciones, la primera de ellas en cuanto a la construcción de un servicio civil, la segunda para la profesionalización de la función directiva y la tercera, para describir el estado actual y sus potencialidades y limitaciones. Y en el marco de éstas, destacar que el desafío de lo que acontece a nivel internacional consiste precisamente en cómo los países de la región latinoamericana hacen frente a la dinámica de cambios y tendencias internacionales y por la otra, construyen un servicio civil y fortalecen su función directiva *ad hoc* a sus propias características

---

<sup>1</sup> Versión por cierto muy propia de los gestores de Recursos Humanos de empresas privadas, que parten de la idea de que el tema de servicio civil es exclusivamente eso.

y necesidades. El libro se encuentra dividido en tres capítulos que son los siguientes: 1). Profesionalización vía un servicio civil; 2); Profesionalización de la función directiva; 3) Estado actual de la profesionalización en Latinoamérica; 4) Conclusiones.

No quiero dejar de agradecerle a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes con sede en Mérida Venezuela, en especial al Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas (Gigep), que encabeza el destacado investigador y amigo el Dr. Wladimir Pérez Parra, por la generosidad de que se publique algo sobre el tema, y pensar que mis aportaciones para este caso pueden resultar de interés para la comunidad académica y de utilidad para los programas de estudios de posgrado que se están definiendo para tratar estos asuntos. Pero sobre todo que estas ideas, puedan aportar conocimiento, análisis y discusión para abordar la profesionalización de las funciones públicas, especialmente para países latinoamericanos.

De igual manera, este texto quiere rendirles un tributo a todos aquellos autores que han escrito y centrado su atención sobre la profesionalización de la función pública en Latinoamérica. En España destacar a Joan Prats, Koldo Echebarría, Francisco Longo, Manuel Villoria, Carles Ramió, Miquel Salvador, Jose Vicente Gómez, Eloísa del Pino; en Argentina, Bernardo Kliskberg, Jorge Hintze, Oscar Oszlak, Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic; en Brasil, Regina Pacheco, Nelson Marconi; en Chile Mario Marcel; en Uruguay Ana Laura Rodríguez Gusta y en México, Blanca Heredia. A los Directores de la Función Pública que organizaron el premio para países centroamericanos que otorga el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP desde 2006,

sobre temas principalmente de servicio civil, función pública y carrera administrativa. Y seguramente muchas personas más que en sus respectivos países impulsan este debate de manera particular y cuya lista es larga.

*Ciudad de México. Enero de 2013*

# Profesionalización vía un servicio civil





## 1.1. La importancia de la profesionalización en las funciones públicas

Los gobiernos y sus administraciones públicas en los últimos años atraviesan por tiempos de cambio. En la mayoría de los países del mundo, tales instituciones se dirigen por derroteros que día a día están modificando sustancialmente su ser y quehacer político-administrativo, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Las causas o razones, entre las más importantes, son de carácter tanto exógeno como endógeno, que van desde la globalización, la competitividad en los mercados y en las organizaciones públicas, los procesos de Reforma del Estado, el establecimiento y consolidación de sistemas democráticos que requiere burocracias profesionalizadas, la demanda de mejores servicios públicos por parte de la ciudadanía y el uso de nuevas tecnologías en las organizaciones, lo que en su conjunto modifica los vínculos transaccionales entre los gobiernos y los ciudadanos.

En este nuevo escenario hay lugar tanto para nuevos actores como para nuevos temas en la agenda política-administrativa. Sobre los primeros, están los propios gobiernos y sus administraciones públicas como protagonistas que por mandato legal están obligados a mejorar su gestión y a prestar mejores servicios públicos; de igual modo están los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) etc., que

permanentemente son vigilantes de que los gobiernos mejoren sus actuaciones a través de recomendaciones, estudios realizados e incluso prescripciones, así como los Organismos de la Sociedad Civil y de Cooperación tanto nacionales como internacionales que en su interés en asuntos de gestión pública, de igual forma, contribuyen con fondos financieros y opiniones, a tratar de mejorar lo que hacen los gobiernos, todo ello en el marco de lo que han venido a denominar algunos especialistas como consultoría institucional (Ramió y Salvador, 2005). Por último, están los ciudadanos que en el marco de sistemas democráticos demandan día a día mejores políticas y servicios públicos como resultado de las contribuciones que realizan.

Con relación a los nuevos temas de la agenda política-administrativa, sin lugar a dudas están aquellos centrados en potencializar el accionar de los gobiernos y sus administraciones públicas y no tan dirigidos a seguir discutiendo el tamaño de los mismos. Al respecto cabe comentar que tales temas surgieron como consecuencia de las llamadas reformas de segunda generación (a fines de los años noventa en el marco del Informe del Banco Mundial de 1997), pero también como producto del fracaso de las políticas que tuvieron como base la idea de que el mercado por sí sólo iba a resolver todos los problemas de las sociedades contemporáneas. Entre los temas más importantes están los siguientes: la ética pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación de políticas y servicios, el gobierno por resultados, la calidad en las organizaciones gubernamentales, el gobierno electrónico, la mejora regulatoria, la potencialización de los gobiernos locales, los patneriados públicos y privados, la transversalidad en la administración pública y la profesionalización de la función pública, entiéndase como ese componente configurado de personas que forman parte tanto de los propios gobiernos como de las administraciones públicas.

Sobre dichas asignaturas pareciera ser que hay un consenso generalizado de los países –no precisamente de manera formal–, llamado de manera sofisticada por algunos especialistas como consenso OCDE (Aguilar, 2006) o consenso postwashington (Stiglitz, 1998) tendente precisamente a vigorizar a los gobiernos junto a sus administraciones públicas en las líneas antes mencionadas. Más aún cuando los procesos de reforma tienden a que los resultados conseguidos repercutan directamente en beneficios o en creación de valor para la ciudadanía (Moore, 1998). En este tenor, los gobiernos y administraciones públicas latinoamericanas no han estado exentas de estas corrientes de cambio y de la presencia de tales actores, como de la inclusión en sus propias agendas de los temas antes citados, independientemente del nivel de desarrollo y crecimiento que cada país registra. Ni tampoco han escapado a la permanente polémica que enmarca su desarrollo administrativo que cuestiona la imposibilidad de avanzar hacia un modelo de Nueva Gestión Pública<sup>2</sup> y de un modelo de Responsabilización (ética, transparencia, rendición de cuentas... véase Ross, 2001), sin haber consolidado uno de carácter weberiano (Prats, 1998). ¿En qué

---

<sup>2</sup> La Nueva Gestión Pública, con antecedentes en los años setenta y ochenta, y sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

parte del camino nos encontramos? ¿Se tiene un modelo adoptado de Nueva Gestión Pública y ahora de responsabilización? Al final ¿Se tiene un modelo propio? Estas son algunas de las preguntas que aún no tienen respuesta.

Ahora bien, de los diversos temas que se encuentran en la agenda, llama poderosamente la atención el relacionado con la profesionalización del personal o la función pública de los gobiernos y administraciones públicas, ligado directamente con el establecimiento de un servicio civil o profesional de carrera. En este tema tampoco cabe la menor duda, en cuanto a reconocer su importancia en el marco de regímenes democráticos y la existencia de un consenso al respecto, manifestado en un documento sólido como lo es la Carta Iberoamericana de la Función Pública firmada en Santa Cruz, Bolivia en junio del 2003<sup>3</sup> por casi todos los países de la región.

Sin embargo, la realidad nos indica que sigue siendo en muchos sentidos la gran asignatura pendiente de todos los países latinoamericanos, en atención a la brecha existente con otros países europeos y asiáticos<sup>4</sup>, que no es sólo de años sino incluso siglos, y que

---

<sup>3</sup> Véase Revista Servicio Profesional de Carrera no. 3 segundo semestre 2004. Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional de Carrera.

<sup>4</sup> Véase Ziller, J (2001) *Les Administrations Comparées* Montchrestien, Paris, France; Villoria, Manuel y Eloísa del Pino (2009) *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas* Ed. Tecnos Madrid, España. J.A. Chandler (2000) *Comparative Public Administration* by Ed. Routledge London, England; Parrado, Salvador (2002) *Sistemas Administrativos Comparados* Ed. Tecnos Madrid, España. Instituto Nacional de Administración Pública (1997) *Modelos de Función Pública Comparada* Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España; Demmke, Christoph (2000) *European Civil Services* European Institute of Public Administration, Martínez Puón, Rafael (2005) *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Ed. Miguel Ángel Porrúa. Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999) *Por un gobierno con resultados*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

tiene que ver precisamente con la ausencia de esa parte neurálgica de un modelo weberiano de administración. A pesar de ello, en la región latinoamericana, se han registrado y se siguen registrando diversos esfuerzos<sup>5</sup>, dispares todos ellos, unos más sólidos que otros, además de la evidencia reciente de ejercicios serios de evaluación (Iacoviello y Zuvanic, 2005; Oszlak, 2001), pero sin que todavía existan ejemplos notables de servicio civil o profesional en la región.

Lo que sí es un hecho es que las administraciones públicas de los países latinoamericanos no pueden seguir conduciéndose bajo el signo de la improvisación y del dispendio que se genera en cada cambio de gobierno como producto del cambio de las personas en sus cargos. En ese sentido, los esfuerzos de profesionalización en los distintos órdenes de gobierno y administración indican la necesidad de un cambio o reorientación del sistema de función pública. De ahí su importancia y todo lo que ello implica. Pero sobre todo como una verdadera alternativa de cambio centrada en abatir el déficit institucional materializado en falta de resultados e ineficiencia, desconfianza ciudadana, corrupción, prácticas clientelares y patrimonialistas todavía prevalecientes en el seno de gobiernos y administraciones públicas de la región Latinoamérica.

Qué que tanto la alternativa de la profesionalización puede paliar los problemas antes mencionados, estas son también las preguntas que tienen que ser contestadas con el tiempo. Todo parece señalar que a la luz de la experiencia de otros países, sí es posible. Sin embargo, las

---

<sup>5</sup> Véase Arellano David et.al (2003) Retos de la Profesionalización de la Función Pública Ed. CLAD, Venezuela y el Instituto Nacional de Administración Pública (2002). La profesionalización de la Función Pública en Iberoamerica, Madrid. España.

características únicas de los países que conforman la región con una cultura política-administrativa propia, presenta desafíos distintos que significan ser tomados en cuenta, en relación con lo que se esperarían como beneficios en los próximos años. En esto se tiene que centrar la atención, en cuanto a resultados y a creación de valor se refiere.

## 1.2. ¿Qué es la profesionalización?

El término profesionalización es un concepto genérico, que no significa una medida en lo particular sino que en su calidad de ser un concepto “paraguas” estaría incluyendo una serie de modalidades para conseguir sus fines. De manera, que una primera aproximación es entender a la profesionalización como “la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas, puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquéllas”. Otra posible definición es concebir a la profesionalización “Como sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forma parte”. Por último, bien se puede señalar que la profesionalización significa “la contratación de personal con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético”.

Cabe preguntarse ¿Porqué es relevante este asunto de la profesionalización? ¿Cuál es su importancia en relación con otras variables? Por ejemplo, si se toma en cuenta lo que señala el Instituto

Mexicano para la Competitividad IMCO en su estudio Punto de Inflexión 2009 se destaca lo siguiente:

¿Cuáles son los diez factores que promueven los gobiernos de los países para lograr ser competitivos? Entre los factores más relevantes están los siguientes:

1. Sistema de derecho confiable y objetivo.
2. Manejo sustentable del medio ambiente.
3. Sociedad incluyente, preparada y sana.
4. Macroeconomía estable.
5. Sistema político y económico, estable y funcional.
6. Mercados de factores eficientes.
7. Sectores precursores de clase mundial.
8. Gobierno eficiente y eficaz.
9. Relaciones internacionales benignas.
10. Sectores económicos con potencial.

Por ejemplo, con base en el Reporte Global de Competitividad 2010-2011 del Foro Económico Mundial, observamos la posición de algunos países.

Tabla 1. Posición de países en el índice de competitividad

País	Posición	
	2010-2011	2009-2010
Suiza	1	1
Suecia	2	4
Singapur	3	3

Estados Unidos	4	2
Alemania	5	7
Japón	6	8
Canadá	10	9
China	27	30
Chile	30	30
España	42	33
Brasil	58	56
México	60	66
Uruguay	64	65
Colombia	68	69
Argentina	87	85
Venezuela	122	113

Fuente: Reporte Global de Competitividad 2010-2011,  
Foro Económico Mundial.

La parte interesante consiste en saber ¿Qué elementos hacen posible un gobierno eficaz y eficiente? Según el propio estudio del Instituto Mexicano de la Competitividad (2009) estos son los elementos por destacar:

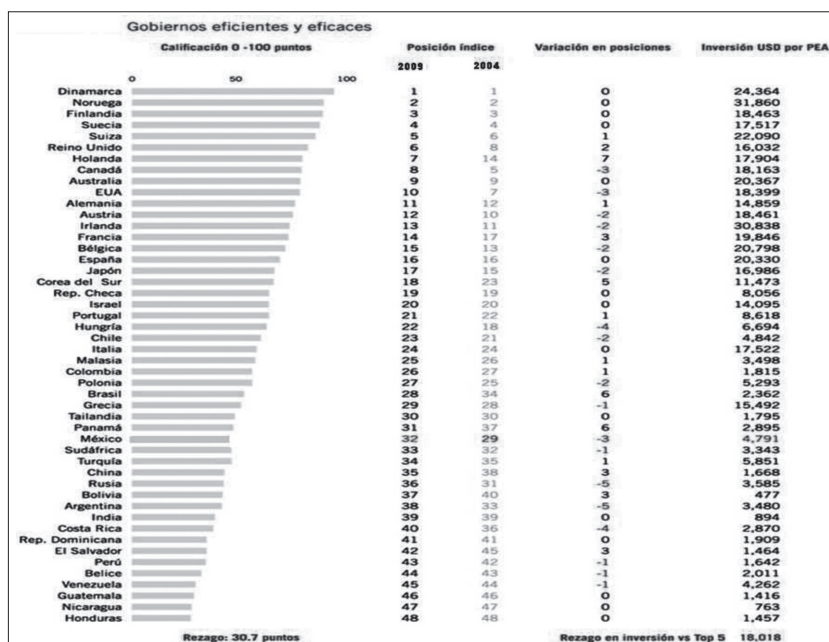
1. Usar de manera intensiva tecnologías de la información.
2. Instrumentar mecanismos de mejora regulatoria.
3. Utilizar sistemas de calidad.
4. Implementar sistemas de profesionalización para los servidores públicos.
5. Orientar las estructuras administrativas y funciones hacia resultados.



6. Establecer medidas de transparencia y combate a la corrupción.
7. Eficientar el gasto corriente y de inversión.
8. Crear certidumbre jurídica en trámites y servicios y adecuada prestación de los mismos.
9. Ejercer mecanismos de evaluación de políticas y servicios.
10. Institucionalizar modalidades de participación ciudadana en asuntos relacionados con la gestión pública.

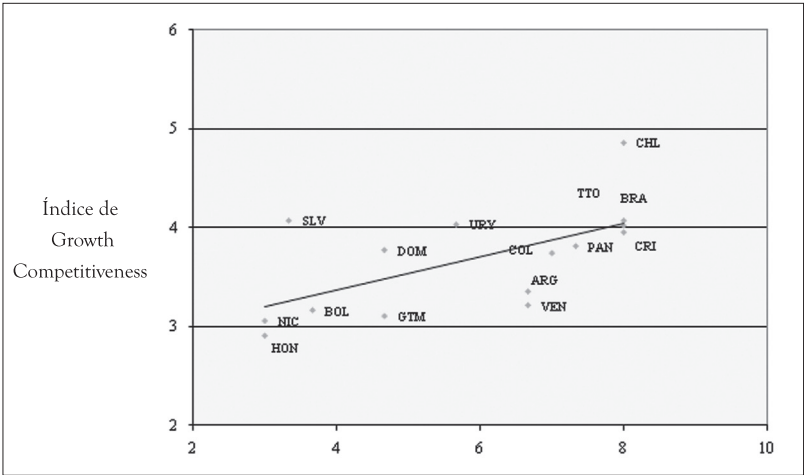
Como se puede ver, un elemento indefectible en la construcción de gobiernos eficaces y eficientes lo es la profesionalización. Al respecto, cabe revisar estatus de algunos países realizado por el propio IMCO.

Tabla 2. Posición de países en el rubro de gobiernos eficaces eficientes. Punto de Inflexión 2009.



De modo, una variable interesante es en efecto el vínculo que mantiene la profesionalización con la competitividad de un país. Y si se trata de relacionar variables resulta interesante revisar hace algunos años el Índice de Crecimiento Económico 2003-2004 del Foro Económico Mundial que demuestra la relación directa y positiva entre la profesionalización vía un servicio civil y el crecimiento económico. Tal como lo expone el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Existencia de una relación positiva entre mérito en el servicio civil y la capacidad de crecimiento económico sostenible<sup>6</sup>.



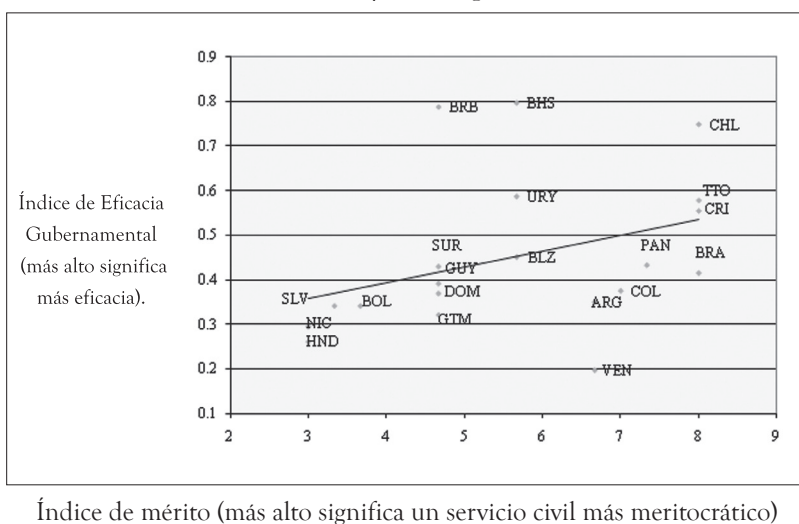
Índice de mérito (más alto significa un servicio civil más meritocrático)

De igual modo, interesantes también hace algunos años, los hallazgos de acuerdo con datos de Daniel Kauffman (2003) y la

<sup>6</sup> World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2003-2004 y BID, Diálogo Regional de Política (2003).

investigación realizada por Carlson y Payne (2003), de la existencia de una relación directa entre la profesionalización vía un servicio civil y eficacia gubernamental. Se presume que esto seguramente se debe a factores, entre otros, a la continuidad en políticas públicas y en los servicios públicos que termina brindando certeza jurídica a los ciudadanos, todo esto en contextos de cambio de gobierno. El cuadro siguiente da muestra de lo mencionado en cuanto a lo que acontece con países de la región latinoamericana.

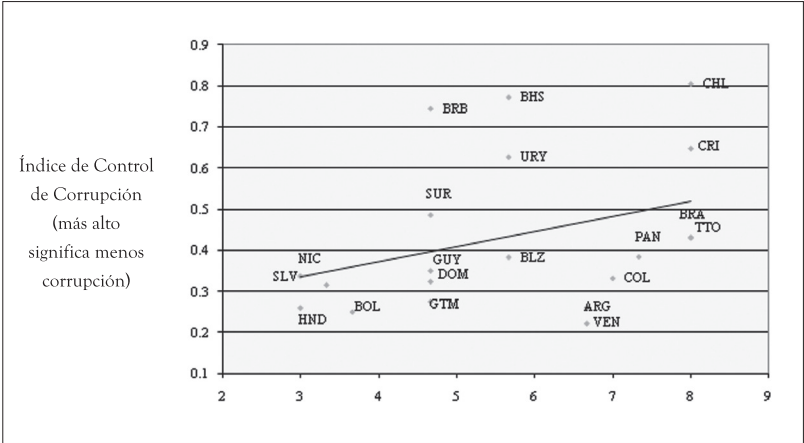
Gráfico 2. Existencia de una relación positiva entre mérito en el servicio civil y eficacia gubernamental.



No se diga con relación al tema vinculado con la corrupción que sigue siendo un lastre en las democracias latinoamericanas y como parte de ese déficit institucional antes mencionado. En efecto, la buena noticia es la de considerar que existe una relación directa entre

el combate a la corrupción y la profesionalización vía un servicio civil, o más bien dicho la existencia de un servicio civil significa un mayor control a la corrupción. Se presume que un factor clave para el control de la corrupción es la estabilidad de las personas en los puestos, más allá de todo cambio en los gobiernos a partir de los cambios en los partidos. Al respecto un elemento concomitante lo es la selección por méritos de las personas en condiciones de igualdad de oportunidades. Con ello sin duda alguna, se combate gran parte del sistema de botín que desafortunadamente deriva en problemas de corrupción sobre todo por la temporalidad de las personas en los puestos que no les garantiza un certidumbre laboral. El siguiente gráfico muestra la relación antes descrita, nuevamente a partir de los estudios realizados por Kauffman (2003), Carlson y Payne (2003).

Gráfica 3. Existencia de más control de corrupción del sector público en los países con sistemas de servicio civil meritocráticos.



Índice de mérito (más alto significa un servicio civil más meritocrático).

Los datos antes mencionados nos dan muestra de la importancia del servicio civil como instrumento no solamente de fortalecimiento de las administraciones públicas sino también de los sistemas democráticos con crecimiento económico.

Ahora bien, si se parte de que el término profesionalización es un concepto genérico, entonces la pregunta sería ¿Cuáles son sus modalidades? Y en efecto, como modalidades identificamos principalmente dos que suelen operar en las organizaciones públicas, por un lado, están los servicios civiles como la figura tradicional, conocidos también como servicios profesionales de carrera en la región latinoamericana y por el otro, en las últimas décadas está la gestión estratégica de recursos humanos, modalidad que recientemente han adoptado los países anglosajones. Pasemos a la descripción de cada una de ellas.

### 1.3. Los sistemas de servicio civil

#### a) Origen histórico

Los sistemas contemporáneos del servicio civil tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del Siglo XVIII. El empleado público (Sánchez Morón: 1997, 26) deja de ser un servidor personal de la corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por leyes. Por otra parte, la supresión de privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley, permitirá al menos en teoría, que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos. En ese sentido, el célebre artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de

agosto de 1789, proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según la 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 servicio civil: la igualdad y el mérito (Longo, 2004).

El desarrollo de la figura del alto funcionariado, la centralización y la expansión de las actividades estatales va generando una clase funcionarial cada vez con más conciencia de su papel y de la dificultad de control desde la corte; en Prusia esta burocracia de origen aristocrático alcanza un poder desusado ya en el comienzo del siglo XVIII, a la vez que el centralismo alcanza una intensidad muy elevada con el nombramiento, por Federico Guillermo II, de los *steuerrät* para controlar los gobiernos regionales y locales; en Francia la centralización exige la creación de intendentes regionales que consiguen con el tiempo tener sus cargos de forma hereditaria; en Inglaterra, sin embargo, no hubo un control territorial tan intenso y se dejó la cuestión del día a día local en manos de los jueces de paz reclutados entre la burguesía local; en España, subsiste una Administración señorial paralela a la de los municipios, pero permanecen algunos de éstos con autogobierno; a todo ello se añaden los corregidores regios (Villoria, 2000: 142). Lo cierto es que el “aparato administrativo, que se va consolidando al tiempo que aumenta la conciencia nacional, comienza a desviar su fidelidad de la persona del Rey a la noción abstracta e impersonal del Estado” (Baena, 2000: 90).

De la misma forma, ante la avalancha de conocimientos y habilidades que requiere el funcionamiento del Estado, empiezan a desarrollarse en el siglo XVIII las denominadas “ciencias

cameralistas y de policía”<sup>7</sup>. Este desarrollo genera una conciencia de los conocimientos técnicos y una idea de servicio del Estado y no a la monarquía, como expresa el cameralista Von Justi. La toma de decisiones en Consejo, que garantizaba un debate y una responsabilidad colectiva, empieza a no ser necesaria a finales de siglo, cuando se genera un conocimiento suficiente y empieza a existir una clase funcionarial mínimamente competente organizada en Departamentos ministeriales y Ministerios (Villoria, 2000: 142).

Becke, Perry y Toonen (1996) relacionan el origen del servicio civil moderno con la producción histórica de cinco fenómenos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo y 5) la selección por mérito e igualdad. Según Sánchez Morón (1997: 28), la concreción de estos principios en la legislación de cada país es un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales.

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, elaborará su primer texto único en 1908. Holanda lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por 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 promulgará hasta 1941, bajo el régimen de Vichy instaurado bajo la ocupación alemana durante la segunda guerra mundial. En Estados Unidos, la *Pendleton Act* de

---

<sup>7</sup> Véase Omar Guerrero Orozco (1986) *Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. Ed. Fontamara.

1883 supone la abolición del sistema de despojos o botín político, e implica el nacimiento del servicio civil. Algunos presidentes, en especial Roosevelt, quien había formado parte de la Comisión del Servicio Civil, potenciaron el sistema de mérito, el marco normativo permanecerá hasta la *Civil Service Reform* de 1978, bajo el mandato del presidente Carter, que configura el modelo actual.

Como se puede observar, el seno originario de esta figura, son los Estados modernos. Todo parece indicar, que tanto el cambio político o tránsito de monarquías a Estados de derecho como de Estados semif feudales a Estados industriales, son el caldo de cultivo para contar con estas figuras político-administrativas. Resulta claro que, la demanda de burocracias profesionales se convierte en un requisito *sine qua non* tanto para la continuidad en las políticas como para proporcionar seguridad jurídica y económica a los ciudadanos.

## b) Naturaleza de los servicios civiles

El concepto de servicio civil se identifica como el término adoptado en países como Inglaterra, Estados Unidos y demás países anglosajones, no así en países de la Europa continental como España y Francia que en su lugar adoptaron el concepto de función pública<sup>8</sup>. Paradójicamente, pese a la influencia recibida en Latinoamérica, precisamente de la Europa continental desde los orígenes del estudio

---

<sup>8</sup> Función Pública entendida como noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado para la que el sistema de mérito opera en su plenitud, como garantía institucional para la gobernabilidad de los países y que sería distinta del “empleo público” noción más amplia, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial. Véase Joan Prats “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, en *Documentación Administrativa* 241-242 enero-agosto Ed. INAP Madrid, España 1995.



de esta figura, se adoptó el término de servicio civil de carrera, y en años recientes la denominación del concepto ha variado; algunos autores y legislaciones le han denominado servicio público de carrera (Haro Bélchez, 2000; Aguilar; 1998) o servicio profesional de carrera.

No obstante estas variaciones válidas del término, es conveniente señalar que muy pocos autores, sobre todo latinoamericanos, han abundado en el estudio y análisis de los modalidades y tipos de servicios civiles. Al respecto, la atención se ha centrado más en el estudio de las etapas, procesos o posibles subsistemas que conformarían un servicio profesional de carrera.

Desde nuestro punto de vista, una definición completa es la que nos aporta Francisco Longo (2004) que nos señala que un servicio civil es:

- Conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.
- Comprende normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas e implícitas, procesos, prácticas y actividades de diferente signo.
- Aunque influido por el marco jurídico, no debe ser confundido con éste. Lo que importa es el funcionamiento real, cualquiera que sea su coincidencia o alejamiento respecto de las regulaciones formales vigentes.

De modo que, concretamente cuando se hace referencia a las modalidades o tipos, el tema está relacionado con aquello que

distinguen algunos autores como Mauricio Dussauge (2005) entre servicios civiles de carrera o servicios civiles de empleo o con la diferencia que hacen Carles Ramió y Miquel Salvador (2002) en cuanto a la existencia de dos grandes modelos de función pública: el modelo de Gestión de Recursos Humanos cerrado y el modelo de Gestión de Recursos Humanos abierto.

Al respecto, resulta conveniente detenerse en la identificación de algunas de las características principales de estos dos grandes modelos. Con relación a lo que se conoce como servicio civil de carrera o también denominado como modelo cerrado de Gestión de Recursos Humanos, parte de la concepción de que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito, configurándose de esta manera su carrera profesional. Este es el sistema empleado en Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile, Japón, articulado en cuerpos o categorías.

Los servicios civiles de carrera o modelos de estructura cerrada de acuerdo con el texto clásico de Francois Grazier, (1972: 22-30) tienen como principales características las siguientes:

**1.- Estatuto o Ley.** Existen leyes particulares para el servicio civil y los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de derecho público. De tal forma que, tienen derechos y deberes especiales, por lo que se crea prácticamente un régimen especial para los servidores públicos.

**2.- Carrera Administrativa.** El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado,

sino en el esquema de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20-25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando puestos cada vez más importantes y con mayor responsabilidad.

Por su parte, la carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- a. Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos niveles del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea.
- b. De lo anterior surge la necesidad de que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado de la organización pública de la cual es miembro.
- c. El servidor público tiene como uno de sus principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo.
- d. El servidor público tiene deberes, de hecho se les puede prohibir que tengan alguna posición política (aunque es importante decir que este punto actualmente se está revisando en países como Francia y Alemania) (De Montricher, 1991; Ulrich, 1991) o de pertenecer a un sindicato, de organizar una manifestación pública o una huelga.
- e. En cuanto a la remuneración, ésta se prolonga con la pensión de retiro.

Los servicios civiles de carrera o modelos de estructura cerrada diseñan una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Un rasgo distintivo del tipo cerrado es, precisamente su asunción del concepto de carrera profesional dentro y entre cuerpos. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones. El ingreso de las personas regularmente se da en el primer nivel o pie de rama de esa escala interna cuyo ascenso a los diferentes escalafones marcará su carrera. Salvo el caso, de que su ascenso sea de un grupo de puestos a otro, en el que el ascenso estará determinado por una oposición o examen.

Para entender de manera gráfica lo antes expuesto, está el caso español, que no obstante su evolución mantiene como base un esquema compuesto por cuerpos de funcionarios públicos en los que se pueden observar tanto el nivel de escolaridad requerido para formar parte de un cuerpo, así como los niveles que forman parte de la carrera interna en cada uno de ellos.

Tabla 3. Descripción del modelo de carrera en la función pública española.

GRUPO DE TITULACION	Cuerpos Generales	Nivel de escolaridad.	Niveles de puestos de trabajo
GRUPO A1	Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado	Titulo de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.	22-30

GRUPO A2	Cuerpo General de Gestión de la Administración Civil del Estado	Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de 3er grado o equivalente.	18-26
GRUPO B	Cuerpo General Administrativo	Graduado escolar, formación profesional de 2º grado o equivalente.	14-22
GRUPO C1	Cuerpo General Auxiliar.	Graduado Escolar, Formación Profesional de 1er grado o equivalente.	12-18
GRUPO C2	Cuerpo de Subalternos.	Certificado de escolaridad.	10-14

Elaboración propia con base en Ministerio de las Administraciones Públicas (2007) Estatuto básico del empleado público. Viernes 13 de abril, Madrid, España.

Ello preconfigura tanto los instrumentos de selección (básicamente oposiciones) como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida (formación y adiestramiento de entrada) que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización (Ballart y Ramió, 2000: 348).

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la Administración Pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal. Sin embargo, los riesgos que se corren con un sistema

de estas características son diversos: la posibilidad de crear con el tiempo estructuras demasiado cerradas que potencialmente pueden convertirse en elites; crear cuadros de servidores públicos, que en el ánimo de ser neutros y apolíticos, se alejen del contacto con el ciudadano y del interés general. Para reforzar esta idea, Miguel Sánchez Morón (1997: 30) señala que la división en cuerpos favorece la desigualdad basada en privilegios de grupo, genera un *esprit de corps* que no siempre coincide con el interés general, facilita una cierta endogamia en detrimento de la pura aplicación del sistema de mérito y dificulta la gestión de los recursos humanos de la Administración. Finalmente, la propia estabilidad en los puestos propicia la rutina y la poca creatividad de los servidores públicos. Estos riesgos que se mencionan, en la actualidad ya son considerados como problemas y forman parte de todo un proceso de reformas.

Con relación a los servicios civiles de empleo o modelos de estructura abierta, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los mismos. Ello ha dado lugar a la formación del eslogan “*the best man for the best place*” o “el mejor hombre para cada puesto”. Se está entonces, ante un sistema basado en la especialización, por lo que la vinculación temporal de los funcionarios con la Administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Este es el modelo empleado en países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Suecia.

Nuevamente, con base en el texto clásico de Grazier (1972: 7 y ss.), el servicio civil de empleo o modelo de estructura, tiene como características principales:

1.- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la Administración. El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.

2.- La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.

3.- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la Administración Pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad. Es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascensos, de calificación de méritos, y de promociones. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionistas y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental, y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. Un ejemplo con algunas de esas características, lo son los Estados Unidos con sistemas de selección *post by post* que se aplican a un gran número de unidades, aunque muy vinculados a la confianza política de los dirigentes políticos (Ramío y Salvador, 2002: 18). Sin embargo, algunos de los riesgos son: pocas probabilidades de construir un espíritu de cuerpo por la ausencia de una estructura formal *ad hoc* y carrera administrativa, así como posibilidades de mucha movilidad a nivel de puestos más por intereses de las personas, lo que genera poco arraigo en el desarrollo de las mismas en áreas determinadas que se puede convertir en un perverso fenómeno de aspirantismo.

Según Carlos Ramío y Miquel Salvador en su libro *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina* (2005: 149): “Este modelo

de progresión profesional basado en la movilidad de puestos de trabajo comporta ciertos problemas. El primero es el de la inflación orgánica. Puesto que las posibilidades de trabajo las determina la cantidad de puestos disponibles, por lo que suelen generarse dinámicas organizativas tendentes a la creación de nuevos puestos de trabajo, especialmente de mando, sin que ello responda al desarrollo de nuevas funciones. Recalificaciones de puestos existentes para promocionar al personal que los ocupa, creación de nuevas jefaturas sin apenas personal a quien dirigir y vacías de un contenido directivo, son algunos de los procesos asociados a la necesidad de ofrecer expectativas de carrera a partir del sistema de progresión a través de puestos de trabajo. El segundo es que la necesidad de disponer de un contingente de puestos cuyo acceso dificulta la carrera administrativa en organizaciones reducidas. Por último, el requerimiento del cambio de puesto obstaculiza la especialización a medida en que suele comportar un cambio de tareas tan solo por razones de desarrollo de la carrera administrativa. Así por ejemplo no es extraño que personal altamente calificado para ciertas funciones de carácter técnico deje de realizarlas para pasar a asumir funciones de mando, que pueden ser adecuadas para su carrera profesional pero no para sus capacidades y motivaciones”.

Si se tuviera que hacer una comparación de los dos modelos antes descritos, estos serían algunos de los elementos básicos distintivos entre los servicios civiles de carrera o modelos de estructura cerrada con respecto a los servicios civiles de empleo o modelos de estructura abierta<sup>9</sup>.

---

9 Dussauge Laguna Mauricio (2002) “Anatomía del Servicio Civil” Revista Foro Internacional no. 170 oct-dic, México D.F.



Tabla 4. Elementos básicos de los modelos de servicio civil

Elementos	Servicios civiles de carrera	Servicios civiles de empleo
Premisa valorativa	Las actividades del Estado tienen mayor importancia relativa que las actividades privadas	Las actividades del Estado tienen la misma importancia relativa que las actividades privadas
Premisa sobre la carrera profesional de los funcionarios	Carrera de por vida en el sector público	Carrera mixta entre el sector público y el sector privado
Ingreso	A la base de la organización	A cualquier puesto de la organización
	A cuerpos o grupos	A empleos o puestos
	No hay ingreso lateral	Si hay ingreso lateral
Método de selección	Concurso público	Variable (concurso, entrevistas, revisión curricular, <i>assessment center</i> , etc.)
Niveles académicos	Suele ser requisito indispensable	Importancia relativa (competencias)
Experiencia laboral previa	No suele considerarse (aunque la antigüedad en sector público puede ser valorada)	Base de contratación (se toma en cuenta la experiencia en el sector privado)
Ascensos	Por antigüedad (se consideran también los méritos; pueden usarse concursos internos)	Por concurso (antigüedad en el ser servicio puede ser tomada en cuenta)
Carrera potencial del funcionario	Previamente establecida en Estatuto	Concursos sucesivos

Fuente: Robert Polet, “La Fonction Publique dans l’Europe des Quinze: Réalités et Perspectives”, EIPASCOPE, 1999, num.2, pp.16-26 (con importantes modificaciones y adiciones realizados por Dussauge Laguna Mauricio (2002))

A estos dos modelos que hacen referencia a la estructura de la función pública o servicio civil, cabe añadir la variable del grado de neutralidad de un sistema de reclutamiento de personal, es decir, si el personal de la Administración es seleccionado únicamente en función de su capacidad profesional, frente al grado de politización, en el caso de que el personal público sea reclutado bajo criterios de confianza política.

Cabe señalar que en la mayoría de los modelos administrativos de función pública predomina el sistema neutral, es decir los empleados públicos son reclutados en función de su capacidad profesional. Por supuesto, haciendo el hincapié en las distintas modalidades de reclutamiento que se registran con base en el tipo de servicio del que se esté hablando. Por ejemplo, los servicios civiles de carrera regularmente se decantan por lo que se conoce como oposiciones o exámenes, en cambio los servicios civiles de empleo se pronuncian por un sistema de mérito, entendiéndose un procedimiento mucho más abierto, que puede incluir desde entrevistas, *assessment*, revisión curricular etc. O incluso hay países que utilizan ambas. La siguiente tabla muestra la variedad de modalidades para el reclutamiento de las personas.

Tabla 5. Tipos de reclutamiento en los servicios civiles.

País	Tipo de reclutamiento
Australia	Mérito
Bélgica	Concurso o mérito
Canadá	Concurso o mérito
Dinamarca	Mérito
España	Concurso/mérito
Estados Unidos	Mérito
Finlandia	Mérito
Francia	Concurso
Grecia	Concurso

Holanda	Mérito
Hungría	Concurso
Irlanda	Concurso
Italia	Concurso
Japón	Concurso
Nueva Zelanda	Mérito
Noruega	Mérito
Polonia	Mérito
Portugal	Concurso
Reino Unido	Concurso/mérito
Suiza	Mérito

Fuente: Dussauge Laguna, Mauricio (2002)

“Anatomía del servicio civil” Revista Foro Internacional  
Nº. 170 oct-diciembre México D.F.

Con relación a los altos cargos de las diferentes organizaciones públicas, normalmente son ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política (eventuales). En estos casos su vinculación con la Administración es sólo temporal (Ramió y Salvador 2002: 19), llámese por sexenios, cuatrienios etc. Dependiendo del régimen político y de su periodicidad electoral. En cuanto a los espacios reservados para los cargos de confianza política varían de un país a otro, no existe un porcentaje, ni una cantidad igual para todos ellos.

Sobre los modelos cerrado y abierto o servicios civiles de carrera o de empleo, se considera posible combinarlos, con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso finalmente dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública, pero incluso también de su propia evolución.

De la combinación resultante surge un tipo híbrido o denominados hoy día como servicios civiles mixtos, a partir del cual se diseñarán diversos puestos de trabajo y se definirá la carrera administrativa. Ejemplo de este tipo de servicios de carácter mixtos son los casos de España e Inglaterra, que han evolucionado de ser servicios civiles de carrera hacia la incorporación o combinación con un sistema de empleo.

Caso contrario al sistema neutral, es el sistema politizado caracterizado por un nivel de politización predominante en la Administración Pública. Los casos más significativos se encuentran hoy todavía en países en los que no se llegó adoptar y consolidar –pese a la existencia de leyes– un servicio civil o profesional de carrera, como lo es la mayoría de los países latinoamericanos. Sistema conocido comúnmente como de botín, que consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un período de elecciones, cuando el partido ganador de las mismas, decide recompensar a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos o denominado también como modelo de botín evolucionado (Hernández, 1994).

De hecho, para reforzar esta última idea, si se tuviera que también hacer una definición de los que es modelo de botín evolucionado diríamos que es el sistema de organización de personal público en el cual los puestos se otorgan en función de prácticas basadas en el nepotismo, las recomendaciones, la recompensa personal y el favoritismo, dejando de lado el mérito y el profesionalismo de los candidatos a ocupar las plazas. Al respecto, Adriana Hernández Puente comenta (1994: 373): “El poder del Estado ejercido por los altos cargos y todo lo que de él se deriva, es considerado similar al botín que en su momento obtenían piratas o conquistadores y

lo distribuían a voluntad entre sus compañeros de aventura”. Un régimen presidencialista del cual depende la Administración Pública con un sistema de botín determina que todo el aparato del gobierno se designe por “camarillas”, es decir por grupos leales al presidente y a sus colaboradores cercanos.

Ahora bien ¿Por qué es importante saber la diferenciación de modelos de función pública o servicio civil? Según Carles Ramió y Miquel Salvador (2002: 23), la definición inicial del modelo a partir de los parámetros abierto/cerrado y politización/profesionalización es el primer paso para la construcción del sistema de servicio civil. Lo que nos llevará posteriormente, una vez teniendo claro este esquema, a la definición de la política de recursos humanos y a la operativización de esas políticas.

Lo que es una realidad, a la luz de la evolución y desarrollo de los servicios civiles o profesionales en el mundo, es que cada vez más, resulta sumamente complejo encontrar definiciones concretas en relación a lo qué es y qué representa una figura de esta naturaleza. Es importante advertir que, estos conceptos y distinciones son simplemente un referente que no pretenden ser un reflejo preciso de la realidad. En efecto, las tendencias a lo mixto, la incorporación de elementos como la flexibilidad más cercana a de las empresas privadas, la laborización de la función pública, así como la transformación del derecho público con referencia a la función pública, son elementos que están a la orden del día, pero que a su vez imposibilitan la exposición de conceptos y distinciones precisas. Hoy en día, la diversidad es tan vasta que las simples definiciones y conceptos resultan insuficientes. No obstante la diversidad, si se tuvieran que elegir elementos distintivos se identificarían los siguientes:

## Elementos distintivos de los servicios civiles o profesionales de carrera

Profesionalización/politización.

Abiertos/ cerrados/ mixtos/ semicerrados/ semiabiertos.

Centralizados/ descentralizados/ semidescentralizados/ semicentralizados.

Laborizados/ administrativos/ mixtos.

Especialistas/Generalistas.

Tradicionales o clásicos/modernos o de segunda generación.

Por otra parte, cabe agregar que la existencia del servicio civil de carrera, no significa que del todo desaparezca el sistema de designación política, las estructuras sindicales o el personal por contrato laboral. La experiencia internacional señala que los servicios civiles de carrera de cualquier país del mundo, no cubren en su totalidad a todo el personal de la Administración Pública. Países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que tienen la mayor tradición en esta materia, en sus Administraciones prevalecen al mismo tiempo cuatro sistemas de personal como la designación política o los nombramientos políticos (para puestos superiores); el personal perteneciente a los sindicatos y el propio servicio civil. Para el caso de los Estados Unidos se agregaría lo que en su momento fue conocido como acción afirmativa o sistema de cuotas (espacios destinados a discapacitados, por género, por raza, entre otros) (Klingner y Nalbandian, 2002: 7-9), pero cuya práctica -por supuesto con distintas figuras jurídicas- se viene a acentuar en todos los actuales servicios civiles.

Un primer elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a los altos cargos, a los eventuales y a determinados

directivos públicos (por ejemplo, gerentes) seleccionados sobre la base de criterios de confianza política y subsidiariamente de carácter profesional. Estos colectivos configuran un ámbito de gestión estratégica que algunos autores como Quermonne (citado por Ballart y Ramió, 2000: 351) definen como *spoils system* de circuito abierto. Un segundo elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a jefes administrativos profesionales que son seleccionados por una combinación de méritos profesionales con criterios de confianza personal o política utilizando el mecanismo de libre designación. Este colectivo configura un ámbito de gestión semiestratégico que Quermonne define como *spoils system* de circuito cerrado.

Al respecto, es conveniente señalar que la mayoría de los países que cuentan actualmente con un servicio civil se han pronunciado también por el establecimiento de reglas de profesionalización para los altos directivos. En este caso, se estaría hablando de un *spoils system* de circuito cerrado. Por ejemplo, en años recientes, dicha gestión semiestratégica se ha materializado propiamente en lo que se conoce como un servicio civil para altos funcionarios o en carrera para altos directivos públicos ya sea a través de una legislación propia o como parte de una práctica institucionalizada. Que va desde los casos pioneros como Estados Unidos e Inglaterra (*Executive Civil Service*, *Senior Civil Service* respectivamente) hasta casos más recientes y novedosos como Suecia, Alemania, Nueva Zelanda, Italia, Australia, Holanda (Longo, 2002). Con relación a latinoamericana se destacan los casos de países como República Dominicana, Colombia Brasil y Chile que han avanzado, al menos normativamente hablando, en la creación de una carrera de de esta naturaleza (Figuerola, 2002). La propuesta del fortalecimiento

de la función directiva de los países latinoamericanos la veremos en el segundo capítulo de este libro.

Al final, la parte interesante consiste en saber, dentro de toda una estructura burocrática, cuál es el nivel o porcentaje que le tendría que corresponder a las distintas esferas de personal, sobre este punto, se coincide con lo que señala Guy Peters (1995: 90) en cuanto a que la controversia de la designación política o de la designación por méritos –por mencionar los ejemplos centrales– es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas –con frecuencia posiciones de “elaboración de políticas”– y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas. En esto consiste el meollo de la cuestión.

Lo que sí se puede hacer es identificar elementos comunes de los servicios civiles o profesionales con base en un corte transversal de las distintas experiencias nacionales, que de alguna manera también nos indican lo que es y no es un servicio civil o profesional de carrera. Estos serían en todo caso los cuatro elementos comunes: a) los sistemas e instrumentos de acceso o ingreso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de empleados públicos hasta mecanismos como la promoción y evaluación; b) la organización de la carrera profesional, que arranca de la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo; c) el conjunto de derechos y deberes establecidos para el reclutamiento y



selección de los servidores públicos; d) la administración del sistema de servicio civil, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización/descentralización de éste<sup>10</sup>.

En resumen, lo que se pretende dar a entender es que aún con la existencia de un servicio civil prevalecerán estructuras que no necesariamente formarán parte del mismo, esto significa que no existen servicios civiles de carrera “puros”. Para finalizar, desde nuestra perspectiva, el servicio civil es el sistema que le brinda a los servidores públicos, a través de reglas formales e informales, estabilidad en el empleo y una profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas y responda a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial. En ese sentido, el servicio civil le proporciona a la Administración Pública una cara distinta en la que la política juega un papel de dirección y control de acuerdo con el principio democrático pero no como parte de su patrimonio. La función del servicio civil no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional de todo un país.

---

<sup>10</sup> Para este ejercicio, se recomienda ampliamente el libro de Francisco Longo *Mérito y Flexibilidad* Ed. Paidós, Barcelona, España 2004 y el trabajo de Oscar Oszlak *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina noviembre del 2001.

## 1.4. La Gestión Estratégica de Recursos Humanos como opción alterna

Una opción alterna al establecimiento de un servicio profesional de carrera, hoy día la representa en el marco de la Nueva Gestión Pública, como propuesta modernizadora y como tendencia rectora (Longo, 2001: 20) la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (*Strategic Human Resource Management*), que aparece a mitad de los años 80 en Estados Unidos y Gran Bretaña, (Amstrong, 1999). La Gestión Estratégica de Recursos Humanos con una influencia notable en las organizaciones del sector privado, especialmente en las medianas y grandes empresas, se caracteriza, entre otros, por los siguientes rasgos distintivos (Amstrong, 1999):

- a) Una visión estratégica, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus recursos humanos.
- b) La coherencia entre las políticas (líneas genéricas de actuación) y la gestión y administración de personal (concreción en las actuaciones concretas en relación al personal), en relación con la cascada política-gestión-administración de recursos humanos.
- c) La necesidad de implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización.
- d) La consideración de los empleados como principal recurso de la organización que merece una atención especial.
- e) La generación de una cultura corporativa, que asiente unos valores y una manera de ser compartida entre los miembros de la organización.
- f) La responsabilidad en la gestión de personal, considerando que es una tarea de la alta dirección, que debe desarrollar las actuaciones con una visión integral, pero que se traduce en

un conjunto de actividades puntuales a desarrollar por parte de los directivos de línea, que deben actuar como gestores de recursos humanos.

Estas características identificadoras se apoyan en una serie de técnicas de gestión que, en su aplicación conjunta producen una suerte de dinámicas que, se supone, refuerzan el papel y los resultados de los recursos humanos en la organización. La aplicación de este conjunto de técnicas de gestión conlleva la asunción de las premisas básicas que orientan el modelo de Gestión Estratégica de Recursos Humanos, configurando una “institución” –como conjunto de valores, normas, rutinas y procesos– dentro de la organización. Cabe señalar, que tras las características genéricas enunciadas, las técnicas que las desarrollan comportan una serie de valores, como la individualización de las relaciones laborales, el fin de la estabilidad, que no suelen aparecer de forma explícita. Y se señala como una opción alterna, ya que estaría fuera de los marcos reguladores, estatutarios y legales con el que suelen caracterizarse los servicios civiles.

Para abundar sobre este tema, está el paradigma de la “empresa flexible“, supuestamente capaz de hacer frente a los desafíos que marcan las nuevas realidades; en los referente a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos se propone (Atkinson y Meager, 1986: 2-11):

- a) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda.
- b) Flexibilidad funcional o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un

abanico de tareas ampliado horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos.

- c) Distanciamiento, que se concibe como desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares.
- d) Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional y resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

Estas son algunas de las fórmulas que han comenzado adoptar sobre en países anglosajones como Nueva Zelanda, Australia, Holanda, en las que se ha hecho más que presente la lógica del mercado, la competitividad, la flexibilidad, los contratos por resultados, aunado a los preceptos previamente citados en su aplicación directa al sector público. Por su flexibilidad, en ausencia de largos procedimientos legales y de normas que regulen su funcionamiento pareciera ser que se constituye en una fuente alternativa.

Lo que si resulta imprescindible, en el caso de la adopción de un enfoque como el de la gestión estratégica de recursos humanos para el caso de organizaciones públicas, es su absoluto cuidado en su implementación, en atención al carácter público de las organizaciones que forman parte de la Administración Pública<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> Al respecto, se recomienda ampliamente el artículo de David Arellano y Walter Lepore (2006) "Publicness y Nueva Gestión Pública: Hacia una recuperación de lo público" en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas* Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

que no necesariamente operan en contextos similares a las privadas. Al respecto, la propia naturaleza política y legal en las que se desarrollan y operan las organizaciones públicas puede ser un elemento sustancial que puede modificar totalmente el tema de la flexibilidad hasta hacerlo más proverbial que eficaz.

### 1.5. El contexto institucional en la construcción de servicios civiles

Para la concreción de los conceptos mencionados resulta imprescindible la identificación de los contextos institucionales en los que se desarrollan los servicios civiles, para ello resulta de gran utilidad la diferenciación -con base en el análisis de distintos regímenes político/administrativos- realizada por Pollit y Bouckaert (2000: 52 y ss.) de dos tipos de modelos culturales dominantes. El primero de estos modelos se configura a partir de la perspectiva del *Rechtstaat* (dominación o Estado de Derecho) por lo que la fuerza integradora central de la sociedad es el Estado, cuyas preocupaciones básicas son la elaboración de las leyes y el uso de la coerción necesaria para aplicarlas. Los valores típicos de este modelo cultural serían la seguridad jurídica, el respeto del precedente y la preocupación por la equidad, cuando menos en el sentido de la igualdad ante la ley. En este modelo, las autoridades representadas a través de sus políticos y burócratas tienden a ser vistos como investidos de potestades, y el derecho es el eje central de sus procesos de capacitación. Alemania, Francia y España serían entre otros, los países en los que esta cultura es dominante. De igual forma, los países latinoamericanos formarían parte de esta perspectiva, por su tradición legalista y por el papel central que ha desempeñado la figura del Estado en todos sus procesos de desarrollo.

El segundo modelo, denominado del “interés público” atribuye al Estado –o más bien al gobierno– un papel mucho menos significativo, cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario. La ley se halla aquí en el fondo, más que en el primer plano. El proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso –al menos el asentamiento– para la adopción de iniciativas de interés general. Se acepta que existen diferentes grupos sociales con intereses que compiten entre sí, y se preconiza para el gobierno un papel arbitral, más que de toma de partido. La imparcialidad, la transparencia, la flexibilidad y el pragmatismo son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad. En este modelo, las autoridades a través de sus servidores públicos, son vistas como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales y no como una clase o casta especial investida que representa al Estado. Su formación técnica tiende a ser multidisciplinaria. Los países anglosajones como los Estados Unidos y el Reino Unido estarían en este ámbito cultural. Otros, como Holanda o Suecia han evolucionado desde el modelo básicamente legalista hacia marcos culturales más próximos a los del segundo tipo, dotados de una consistente dimensión consensual en lo que respecta a los procesos de elaboración de las políticas públicas, pero manteniendo un fuerte sentido de centralidad del Estado.

Estos dos grandes modelos a su vez han presentado una fuerte influencia en la conformación y características de la función pública o servicio civil en los países. Por ejemplo, como consecuencia para países en los que ha predominado la idea estatista, cuyo instrumento por excelencia para transformar a la sociedad en la lucha por la igualdad y el desarrollo económico es el Estado, se ha institucionalizado una gran administración pública unitaria,

impregnada de esa ideología, y que se ha servido de un derecho exorbitante del derecho ordinario. En sentido opuesto, si la concepción que ha predominado es el del interés público, societario o antiestatista, se ha reducido por tanto al Estado como a su organización administrativa y, como es obvio también a sus efectivos personales; se ha tendido a descentralizar el poder estatal, y se ha regulado a sus empleados a régimen contractual del Derecho común. Por ejemplo, los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de función pública de estructura abierta, a causa de una gran desconfianza en la burocracia. La ideología política y democrática anterior a la puesta en marcha de este sistema era extremadamente alérgica –como se dice hoy en día– a los fenómenos burocráticos. Para los fundadores de Estados Unidos, la Administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, porque no podía salir nada bueno de ella (Grazier, 1979: 42). En este apunte se puede observar lo anunciado al inicio de este libro, como el aspecto cultural político administrativo juega un papel de primer orden en la configuración de un determinado servicio civil.

Según Martínez Marín (1999:11), aunado a la influencia de los dos grandes modelos, hay otras dos grandes causas o factores que han determinado, en mayor o menor medida, las características de la función pública en el mundo occidental. El primero de ellos es de raigambre histórica y tiene que ver con el cómo las naciones europeas constitucionalizaron el Estado de Derecho, sobre una tradición estatal absolutista plurisecular y una consolidada burocracia real, como sucede con la francesa; mientras que las americanas y, de modo especial Estados Unidos, carecieron de estos condicionamientos históricos. El segundo fue la institucionalización del Estado Social o del Bienestar y la consiguiente desmesurada diversificación y

especialización de sus tareas. Por lo tanto, el régimen jurídico tradicional de cada función pública se ha visto obligado y alterado para dar respuesta a las nuevas exigencias públicas de un personal muy numeroso, diverso y especializado; por lo que el Estado ya no sólo empleó a militares, policías y jueces; sino también a profesores, médicos enfermeras, pilotos, camareros, etc. En definitiva, se convirtió en el gran empleador del país que actúa en todos los sectores económicos. En consecuencia, todo régimen jurídico de función pública se ha alterado, diversificado y adaptado.

En estos procesos de transformación de las Administraciones Públicas y en el desarrollo de las capacidades de respuesta, los recursos humanos juegan un papel fundamental, y no han sido la excepción en estos procesos de modernización que pretenden a su vez un cambio institucional. El tipo de personal con que cuentan las Administraciones, su nivel de capacitación, motivación e implicación con la misión y los objetivos establecidos, son un elemento esencial para conseguir el proceso de adaptación junto con la adecuación de estructuras y procedimientos.

Por lo tanto, plantear el cambio institucional supone plantear el cambio en los hábitos de comportamiento, en las maneras de hacer, en la cultura, en los valores y en los procedimientos. Un cambio de amplio alcance que habitualmente se supone sencillo y que se pretende conseguir mediante la importación de fórmulas consideradas exitosas en otros entornos. Sin menoscabo de las valoraciones otorgadas a una amplia diversidad de experiencias del entorno de referencia, lo que se ha propuesto destacar en este apartado, es la necesidad de adecuar las actuaciones a emprender, a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad



de introducir las instituciones como variable a tener en cuenta al proponer reformas administrativas. Entender la lógica que subyace en cada entramado institucional representa un elemento esencial y previo a iniciar su transformación.

Según Miquel Salvador (2000: 13 y ss.), el primer paso para plantear la reflexión sobre el papel de las instituciones en las actividades vinculadas al personal en las Administraciones Públicas, es la propia identificación de éstas, en tanto elementos direccionadores y constreñidores de la actuación de los actores implicados. Las amplias definiciones aportadas, aunque sugerentes, resultan a veces poco operativas cuando se pretende identificar su concreción en el ámbito de la gestión de personal. En atención a estas matizaciones, una estrategia productiva para la identificación de las instituciones, como conjuntos de normas, valores, reglas, rutinas y procesos, pasa por centrar la atención en los valores predominantes en la cultura organizativa y comprobar su interacción con las estructuras y las dinámicas de funcionamiento habituales. A través de esta contrastación se pueden identificar interacciones que se dan entre valores que se sustentan en la normativa y que se reproducen mediante los procesos de trabajo habituales en la organización, estableciendo ciertos marcos conceptuales a través de los cuales la Administración aprende, actúa y produce ciertos resultados y no otros. La necesidad de introducir modificaciones en los sistemas de gestión del personal de las Administraciones Públicas debería plantearse, siguiendo esta argumentación, atendiendo a los valores o funciones sociales que se proponen impulsar. Si se pretende convertir a las organizaciones públicas en meras proveedoras de servicios, o si se pretende relegar su papel a la vigilancia del correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado y la economía, o si se propone desarrollar su papel de promotoras de ciertos valores de equidad social, cambiarán de forma

importante tanto los mecanismos de gestión de los servidores públicos como la capacitación y actitudes que éstos deberán presentar. Al final esto, tiene que ver, con los fines del servicio profesional de carrera en cuanto para qué se requiere y cuáles son los objetivos que tiene que cumplir en la sociedad<sup>12</sup>.

## 1.6. Tendencias de los servicios civiles

Una vez que se han explicado los tipos de servicios civiles, así como los contextos institucionales en los que se desarrollan, esté apartado tiene el interés de explicar que está sucediendo en la evolución y desarrollo de estas figuras y hacia dónde se dirigen. Si bien es cierto, que en países de la región latinoamericana existe la preocupación por la implantación y consolidación de un sistema de esta naturaleza, por otra parte, es obvio, que ahora más que antes sus agendas político-administrativas no pueden permanecer fuera del movimiento de reformas y tendencias por el que atraviesan todos los países con antecedentes previos en la materia. Por el contrario, se observa la necesidad de aprendizaje tanto de las experiencias buenas como malas, así como de incursión en tales tendencias. De manera que con esto se eviten la mayor cantidad de descabros, a la luz precisamente de la experiencia comparada.

Sin embargo, antes de identificar las tendencias de cambio resulta imprescindible identificar las causas de la necesidad de las reformas. En un diagnóstico realizado por Francisco Longo (2004), basado en distintas fuentes que recuperan elementos coincidentes,

---

<sup>12</sup> Véase Martínez Puón Rafael (2005) Servicio. profesional de carrera ¿para qué? Ed. Miguel Ángel Porrúa México.

se identifican algunos de los principales problemas por los que atraviesan los servicios civiles o la función pública; incluso que tienen que ver con el funcionamiento de las burocracias en su conjunto, con lo cual a partir de ahí, se ha hecho necesaria la idea de avanzar hacia un proceso de reforma. Entre los problemas más significativos, que identifica el autor, se encuentran los siguientes:

1. Demasiadas regulaciones lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
2. Gestión del personal excesivamente centralizada. Directivos con escasa autonomía para gestionar sus recursos humanos.
3. La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación de trabajo.
4. La movilidad es baja tanto en su dimensión interna como externa.
5. Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados (hay un excesivo peso de los méritos formales).
6. Se constata un exceso de seguridad (inamovilidad).
7. Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo público reduce la capacidad para adaptarse a entornos plurales y dinámicos.
8. La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan sus ascensos con peso excesivo en la antigüedad.
9. Es frecuente que se retribuya por el grado o categoría y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad y las cargas de trabajo reales.

10. Hay una separación casi absoluta en el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución.
11. Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
12. Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente adoptan actitudes de apoyo al personal más que de exigencia.
13. Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que entra en colisión con las necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal.

Como producto, de la identificación de estos problemas, uno de los temas que cobra mayor presencia en la reforma de los servicios civiles, es el de la “Flexibilidad” entendida ésta a partir de dos visiones posibles: desde el punto de vista de los intereses de las organizaciones, se relaciona con los mecanismos mediante los cuales se consigue que las estructuras organizativas, los procedimientos de trabajo y las prácticas de personal incrementen el control de los gestores sobre los recursos humanos, desde la perspectiva de las personas, la flexibilidad tiene que ver con los cambios que habilitan a los trabajadores para ejercer un mayor control sobre sus vidas (Longo, 2004: 41). Todo ello, en contraposición con uno de los saldos negativos del funcionamiento de las burocracias en las últimas décadas: la rigidez. En ese sentido, la flexibilidad tiende a caminar por cuatro senderos que son los siguientes:

Tabla 6. Tipos de flexibilidad

<p><b>Flexibilidad Funcional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclutamiento y selección más descentralizados y basados en competencias.</li> <li>• Diseños de puestos más polivalentes en horizontal y en vertical (bandas amplias).</li> <li>• Eliminación de barreras a la movilidad y promoción.</li> <li>• Posibilidad de traslados obligatorios por interés organizativo.</li> <li>• Sustitución de la antigüedad por el rendimiento en los ascensos.</li> <li>• Carreras profesionales horizontales.</li> </ul>	<p><b>Flexibilidad contractual.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción del despido por causas económicas u organizativas sobre todo en los sistemas tradicionales de servicio civil basados en la inamovilidad.</li> <li>• Uso de modalidades contractuales sin estabilidad o bien contratos por desempeño.</li> <li>• Externalización o <i>Outsourcing</i> de actividades de la organización.</li> </ul>
<p><b>Flexibilidad en el tiempo de trabajo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reordenación de la jornada de trabajo. Cuyo tema también está relacionado con la flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las organizaciones para ajustar el número de empleados o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda.</li> <li>• Trabajo a tiempo parcial, de modo que se eviten los tiempos muertos.</li> </ul>	<p><b>Flexibilidad salarial.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progresión salarial: vincularla al aprendizaje y el rendimiento, en detrimento de la sola antigüedad de las personas en los puestos.</li> <li>• Introducción de formas de retribución variable al rendimiento.</li> <li>• Romper el uniformismo. Reducir la escala de las negociaciones salariales. sobre todo en servicios civiles en los que están presentes los contratos colectivos de trabajo.</li> </ul>

Elaboración propia basada en las ideas de Francisco Longo en su libro Mérito y Flexibilidad. Ed. Paidós 2004.

Aunado a estas medidas de carácter particular, se destacan aquellas tendencias de cambio de carácter general como son las siguientes:

- Descentralización de los servicios tanto funcional como territorial.
- Rompimiento de regímenes de privilegio de los servidores públicos, la propuesta en este caso es la laboralización de los servicios civiles
- Descentralización de gobiernos centrales a gobiernos locales y de gobiernos centrales a agencias.
- Potenciar la función de directivos públicos (no hay *management* sin *managers*), a través de la creación de carreras para ellos.
- Intento de articulación de los sistemas de servicio civil tradicionales con temas de la nueva gerencia pública, que implica mecanismos de gestión más flexibles con relación a: contratación, retribución, movilidad, etc.
- La adopción de sistemas de servicios civiles de empleo en sustitución de los sistemas de servicio civil de carrera.

Qué tan conveniente es que países con una incipiente experiencia en la implantación de un servicio civil –como lo puede ser el caso de los países latinoamericanos– hagan uso de la adopción de estas tendencias de cambio, más imbuidas en el terreno de la “Flexibilidad” que del “Mérito” (idea vinculada más a un esquema Weberiano relacionado principalmente con la formalidad, disciplina y cumplimiento de normas). Al respecto existen dos posiciones, la primera de corte ortodoxa, señalada por organismos como el Banco Mundial (2003), que indican la necesidad de que primero se consoliden esquemas de mérito para poder pasar a un esquema de flexibilidad. Esta idea tiene que ver, principalmente, con el

todavía controvertido planteamiento de que primero tendría que consolidarse una burocracia de corte weberiano, como condición *sine qua non*, para poder pasar a un escenario mucho más innovador de la administración, como el que sugiere la nueva gestión pública. Planteamiento basado, incluso en la idea de primero construir y consolidar una burocracia, para pasar a una potsburocracia (Martínez Puón, 2003). La segunda posición es de especialistas en la materia, como la del propio Francisco Longo (2004), que indican que es posible la implantación simultánea de ambos esquemas de trabajo. Lo anterior, buscando por supuesto un justo equilibrio y tratando de ser cuidadosos del mérito (en países en los que no lo hay) en su combinación con la flexibilidad.

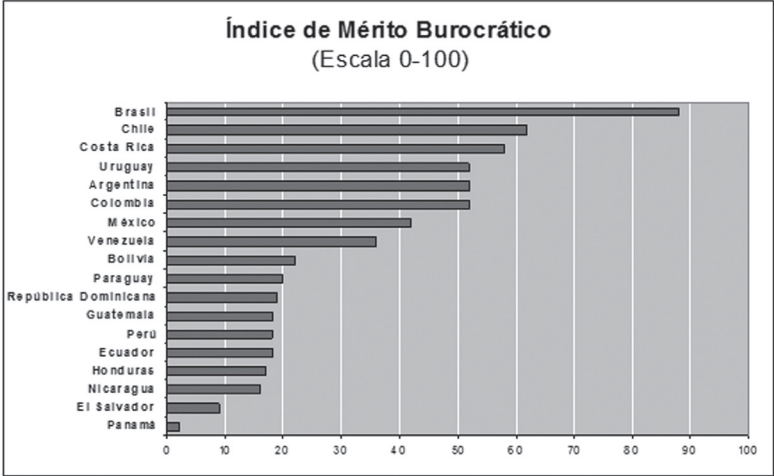
Como se puede observar, las ideas en ese sentido están abiertas para ser adoptadas de acuerdo con las necesidades particulares y el propio desarrollo de cada burocracia. Lo que no se puede perder de vista, es lo que advierte Oscar Oszlak (2001) en los resultados de su estudio “*El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*” cuyo diagnóstico es categórico en señalar lo siguiente:

“Muchas de las reformas que actualmente son consideradas propias de las *best practices* según el estado del arte, se reflejaron en la legislación de un buen número de los países de la región latinoamericana, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones (y ello debido principalmente a que) los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en la que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas”.

En Latinoamérica hoy día, precisamente nos encontramos en la tarea de saber si a partir del desafío de comparación internacional se ha creado un servicio civil a la altura de las necesidades y de las condiciones culturales políticas/administrativas tanto de los propios servidores públicos como de la sociedad en su conjunto.

Por lo pronto, en atención a la comparación internacional, un reciente informe<sup>13</sup> expone con relación a la región latinoamericana la siguiente situación relacionada con el establecimiento de un servicio civil:

Gráfica 4.



Fuente: basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

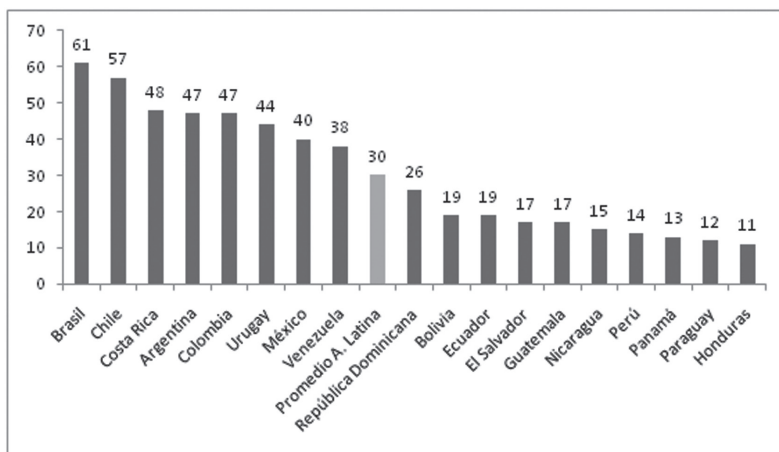
<sup>13</sup> David Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006* Ed. Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta. Washington, USA.



En dicha gráfica pueden distinguirse tres grupos de países: Brasil, Chile y Costa Rica que se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Les sigue un segundo grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay, y Venezuela, en los cuales coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Por último, hay un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú y todos los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), que presentan índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección.

Una gráfica que va de la mano con la anterior es la relacionada con su capacidad funcional que nos señala lo siguiente:

Gráfico 5. Índice de Capacidad Funcional



Fuente: Echebarría, 2006

En el marco de las tendencias internacionales, se ha observado en los últimos años en la mayoría de los países Latinoamericanos la adopción de servicios civiles de empleo. Sin embargo, esto puede resultar ser una trampa para países que en el entusiasmo de la flexibilidad a ultranza, ésta vaya en detrimento del mérito. Autores como Carles Ramió y Miquel Salvador (2005: 151) sugieren que para evitar las repercusiones negativas de los servicios civiles de empleo, se deben tener en cuenta los problemas que acarrear. Una posible vía para superarlos sería una reorientación del modelo que atendiera a los siguientes requisitos:

- Diseñar una carrera amplia, que agrupe muchos niveles (categorías internas) y conseguir, de este modo, la posibilidad de que los empleados públicos tengan la sensación real de que van ascendiendo con el tiempo en función de sus méritos profesionales. Iniciar una carrera administrativa en niveles bajos, a partir de los cuales poder ascender en función del mérito, pero evitando al máximo las carreras excesivamente rápidas, que siempre debe tener un carácter excepcional. Esta estrategia evitaría la presión que existe en muchos modelos actuales de generar inflación de puestos de niveles superiores a través de los cuales poder prolongar la carrera administrativa.
- Evitar que el desarrollo de la carrera administrativa obligue de forma automática a cambiar de puesto de trabajo. En ese sentido hay que abrirse a la posibilidad de que un empleado pueda ascender sin cambiar de puesto de trabajo (de esta forma se amortiza la inversión del período de aprendizaje y se optimiza la formación invertida) aunque se pueden ir ampliando las responsabilidades dentro del mismo, siguiendo

lógicas de enriquecimiento de puestos que se correspondan con mejoras en las condiciones laborales.

Una vez expuestas estas consideraciones tendentes a fortalecer el servicio civil para los países latinoamericanos que se han inclinado por la adopción de esta modalidad de servicio civil, resulta conveniente marcar algunos derroteros necesarios hacia dónde podría dirigirse esta figura.

Esencialmente son cuatro las posibles orientaciones:

1. La necesidad de realizar periódicamente evaluaciones a la implementación del servicio civil que permita mejorar el funcionamiento en todas sus líneas, con el propósito de ganar credibilidad y legitimidad tanto en los propios servidores públicos, políticos y la ciudadanía en su conjunto.
2. Crear a mediano plazo el servicio civil dirigido a altos funcionarios o altos directivos públicos. Dicha carrera bien podría instituirse a través de una legislación propia y paralela a la del servicio profesional de carrera con características muy particular, tratándose de este perfil directivo. Esto lo veremos con mayor detalle en el segundo capítulo del libro.
3. Elevar a rango constitucional la figura del servicio civil que permita construir un blindaje legal a los cambios de gobierno.
4. Avanzar en la posibilidad de crear un Acuerdo Nacional de Profesionalización, entre el Presidente de la República, los responsables de los estados o departamentos o provincias, los

rectores de las universidades, representantes de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil que dé la posibilidad, entre otras cosas, contar con sistemas sólidos en los distintos órdenes de administración y de gobierno. Un acuerdo que esté más allá de los intereses de botín de los partidos políticos y que marque principios generales.

### 1.7. Elementos para la construcción de servicios civiles en Latinoamérica

Adicionalmente a los mencionados en el último apartado, se recomienda trabajar en los siguientes elementos:

- a) Contar con el apoyo desde el más alto nivel tanto de autoridades ejecutivas como legislativas.
- b) Buscar la adecuada relación entre políticos y miembros del servicio civil.
- c) Conseguir el sano equilibrio entre centralización y descentralización para la operación.
- d) Tener una vigilancia adecuada y correcta del funcionamiento del sistema.
- e) Contar con las herramientas e instrumentos de gestión suficientes para poder implementar correctamente las normas.

- f) Difundir permanentemente la importancia del servicio profesional de carrera tanto al interior de la propia administración como en la sociedad en su conjunto.
- g) Construir una necesaria red de aliados del sistema que lo apoyen y lo hagan sostenible.

Pasemos a desarrollar cada uno de ellos.

**a) Contar con el apoyo desde el más alto nivel tanto de autoridades ejecutivas como legislativas.**

Este elemento tiene que ver principalmente con un elemento fundamental para el debido éxito de este tipo de legislaciones: la “voluntad política”. La experiencia comparada demuestra que las iniciativas de profesionalizar la función pública han requerido del apoyo desde el más alto nivel y no de manera casual, la dirección de este tipo de procesos está cercano a la primera magistratura. Por lo que tales sistemas son administrados en su mayoría por oficinas o dependencias de personal, directamente vinculados con el Presidente, Primer Ministro del gobierno o en su caso el Gobernador en turno. Por su parte, los poderes legislativos (en el que están representados los partidos políticos) participan en la elaboración de leyes y normas ligadas a su funcionamiento, y sin duda con su intervención avalan su proceder y funcionamiento. Desde ahora, afirmaríamos que sin este soporte o apoyo difícilmente una función pública profesional prosperaría. Por lo que el apoyo de estas instancias es básico, tanto por la legitimidad que aportan, como por el impulso e importancia que se le tendría que dar a esta figura para el fortalecimiento de la administración pública y el sistema político en su conjunto.

El escenario antes descrito, trae consigo dos asuntos de carácter relevante: en primer lugar, que el tema de la función pública profesional esté en la agenda política-administrativa y esperaríamos también en la agenda de los partidos, y que una vez que se enlacen esfuerzos tanto de carácter legislativo como administrativo, en su conjunto den lugar a la implementación de una política pública en la materia, reconocida y ligada a demás esfuerzos colectivos por mejorar las condiciones de los servidores públicos en general.

### **b) Construcción de arreglos institucionales entre políticos y miembros del servicio civil.**

Un asunto clave en la instrumentación de un servicio civil o una función pública profesional, será la de establecer con claridad las reglas del juego tanto para los políticos como para los miembros de un servicio profesional. Precisamente, como lo apunta Ramió (2006), no es en el ánimo de separar, sino sobre de todo de clarificar espacios y posiciones en el interés de conjugar esfuerzos para la elaboración de políticas públicas, entre las cosas más importantes. Este componente es clave, y está vinculado principalmente con la identificación de roles y niveles de responsabilidad que le corresponde realizar tanto a los políticos como a los servidores públicos.

La definición de tales posiciones y responsabilidades o espacio necesario que debe tener cada uno de estos actores, requerirán como soporte una serie de normas y reglas escritas, pero también vale considerar a las no escritas, relacionadas más con la construcción de acuerdos, códigos y un sistema de valores para ambos actores. Que en su conjunto, más allá de explicar límites de actuación también denoten una comunicación clara y precisa de lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos.

No está demás señalar, que en la identificación de posiciones y la construcción de espacios propios, pareciera ser que –al menos en países de Latinoamérica– se tiene una mayor claridad de lo que es y representa el rol del político, más no así, para del servidor público en general. Por lo que en ese rubro también se tiene que avanzar.

**c) Conseguir el sano equilibrio entre centralización y descentralización para la operación.**

Un elemento central en lo que corresponde al funcionamiento de un servicio civil estriba en el grado de centralización y descentralización con el que estaría operando un sistema de esta naturaleza. El estudio comparado también expone diferentes esquemas de cómo operar este tipo de sistemas y un tema no menor es su grado de centralización y descentralización, esto evidentemente dependerá del nivel de responsabilidad que se le otorgue a una entidad que tendría esta responsabilidad, o que se pueda difuminar en todas las organizaciones involucradas a tal grado que cada una lleva su propia gestión.

**d) Tener una vigilancia adecuada y correcta del funcionamiento del sistema.**

Para efectos, de legitimar el funcionamiento de un sistema de esta naturaleza (nunca exento de suspicacias) siempre será oportuno contar con la participación de otros actores que den cuenta de que lo se está haciendo es adecuado y transparente. En el funcionamiento de sistemas de esta naturaleza siempre es oportuno generar contrapesos, ya sea a través de instancias formales externas o internas que vigilen el funcionamiento general, o mecanismos de

rendición de cuentas que den lugar a la transparencia y detección oportuna de posibles problemas que corregir.

**e) Contar con las herramientas e instrumentos de gestión suficientes para poder implementar correctamente las normas.**

Un componente que tiene que acompañar a este tipo de normas, es el que tiene que ver con su adecuada implementación, y con ello nos referimos a todos los instrumentos de gestión de los que se pueda echar mano para hacer funcionar adecuadamente a todos los procesos que forman parte del sistema. Esto es, la construcción de evaluaciones; la creación de formulas matemáticas para la distribución de incentivos; el diseño de programas de formación y capacitación; la elección de pruebas sicométricas; el uso de tecnologías de la información y la comunicación, entre los más sobresaliente. Obviamente que también se requiere para estos menesteres contar con un área robusta y especializada que se haga cargo de este trabajo.

Todo este proceso bien se puede dar a través de diferentes modalidades como puede ser que los diseños o la construcción de muchas herramientas se realicen en “casa”, la compra misma, o el uso o importación de lo que otras instituciones han experimentando.

**f) Difundir permanentemente la importancia del servicio profesional de carrera tanto al interior de la propia administración como en la sociedad en su conjunto.**

La socialización es un elemento también fundamental, tomando en cuenta que se percibe una falta de comprensión y conocimiento de lo



que es y representa la profesionalización de los servidores públicos, y no se diga para el caso que nos compete: un servicio público profesional. Si partimos que para ciertos sectores de la clase política, hay un abierto desinterés y desconocimiento sobre lo que es y representa el tema de la profesionalización en esa esfera, está claro que no podemos esperar más con respecto a la ciudadanía. En efecto, si no se sabe con certeza que representa tanto un servicio profesional de carrera y si a eso se agrega el desdén y la predisposición negativa existente por parte de la ciudadanía, pues simplemente será difícil reconocer su utilidad.

El servicio civil o la función pública profesional, es uno de los principales temas de la reforma y modernización de las administraciones públicas. El simple hecho de mencionar el enunciado resulta ser sumamente atractivo; evidentemente que la parte más retadora consistirá en cómo se puede hacer factible el impulso de un esquema de esta naturaleza entre todo el engranaje institucional del país y la difusión en ese sentido, juega un papel de primer orden.

Adicionalmente, el aspecto de la difusión y la socialización tiene que ver con un asunto de fondo que consiste en la posibilidad de crear una cultura del mérito tanto al interior, esto es, en el propio imaginario colectivo de los servidores públicos como al exterior de la institución, esto es, con la ciudadanía. Y porque no decirlo con la enorme posibilidad es que esto se pueda hacer extensivo a otros países.

**g) Construir una necesaria red de aliados del sistema que lo apoyen y lo hagan sostenible.**

La construcción de redes para hacer sostenible un proyecto de esta envergadura es imprescindible a partir de las relaciones que pueden

hacerse con Universidades tanto públicas como privadas, Colegios de Profesionistas, Organizaciones no Gubernamentales, los otros poderes, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los partidos políticos (aunque estos temas por cultura de botín no sean de su interés), las organizaciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas y privadas con experiencia en la materia, los organismos internacionales, los gobiernos de otros países interesados en estos temas. En fin, la red puede ser tan extensa y productiva con el fin de generar no sólo un interés de colaboración sino para legitimar y difundir el trabajo que se está realizando.

# Profesionalización de la función directiva



En el marco de las tendencias de la profesionalización de la función pública a nivel mundial, uno de los temas relevantes o destacados es el vinculado con el diseño de un sistema de profesionalización o carrera para altos directivos públicos o directivos públicos<sup>14</sup>. O también llamada función directiva profesional a través de sistemas de profesionalización denominados servicios civiles *senior*<sup>15</sup> SCS. Todo ello, en el marco de administraciones públicas respaldadas por servicios civiles o funciones públicas<sup>16</sup> consolidadas, que han visto como una franja especial de sus funcionarios, llámese esos directivos a los que se alude, requieren de capacidades o competencias específicas y por lo tanto de un tratamiento especial, de modo que dicho objeto de estudio se convierta en elemento fundamental para el fortalecimiento de sus organizaciones cuyo éxito

---

<sup>14</sup> Se anticipa que a largo del texto se estarán utilizando de manera indistinta tanto los términos de función directiva, alta burocracia, alta función directiva o servicios civiles *senior*. En el caso de términos indistintos para personas estarán los siguientes: directivos públicos, altos directivos públicos, gerentes públicos, *managers senior*, servidores civiles *senior* o servidores públicos *senior*, oficiales *senior*, oficiales ejecutivos *senior*, altos funcionarios o incluso en el capítulo tres aparece el término de burócratas también como figura homóloga.

<sup>15</sup> *Senior* denota el más alto rango en virtud de la antigüedad en el servicio. El término no se utiliza en países como España o Francia, en los que se prefiere usar el equivalente a alto funcionario, alta función pública o haut fonction publique (respectivamente) o en países como Alemania o Austria que se usa el equivalente “cúspide/cima de los servidores civiles” (*Spitzanbeamte*).

<sup>16</sup> Entiéndase por servicio civil o función pública como aquél sistema de empleo en que las personas ingresan a la administración pública a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades (OCDE, 2008: 16).

descanse precisamente en la calidad de su dirección (Brosnahan, 2000). Es más, nos atrevemos a decir, que hoy día este es un asunto que necesariamente debe formar parte de la agenda de toda administración pública que se precie o aspire a ser moderna.

Un dato relevante en cuanto a los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, es el que nos aporta Manuel Villoria y Eloísa del Pino en su libro “Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas” (2009) basándose en un informe de este organismo, denominado *The state of public service* (2008), cuando señalan que: “Casi todos los países de la OCDE tienen un sistema de directivos profesionalizado, los que quedan por debajo de la media son Turquía, Japón, República Eslovaca, Islandia e Italia (a pesar de todos los intentos), Alemania, Irlanda, y en último lugar de ese índice de institucionalización está España”. Agregaríamos a este comentario y por encima de este supuesto último lugar a nivel de la región latinoamericana, está el caso de México que ni siquiera cuenta con una ley o norma en la materia, aunque con intentos escasos, derivados de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal en el año 2003.

En efecto, tal como lo menciona Ferrel Heady (1996), en décadas recientes a la función directiva se les ha proveído, ante un escenario de países con estabilidad política y una burocracia desarrollada, de herramientas e insumos de carácter político y administrativo, que los ha llevado a que se les denominen como “*The Western Mandarins*”, no como sustitutos del personal administrativo perteneciente al servicio civil, ni de los políticos, sino como una franja de personal que se posiciona entre ambos. Esencialmente como hacedores de políticas

y que a la vez tratan de conciliar a los dos esferas de personal antes mencionadas. O para ser más precisos en cuanto a la definición de estos servicios llamados *senior* o SCS: “verticalmente es una institución mediadora entre los políticos designados y los miembros del servicio civil, y horizontalmente es un mediador entre los diferentes ministerios o departamentos o agencias (OCDE, 2008)”. Adicionalmente sobre la función directiva se han pronunciado algunos organismos internacionales como la propia OCDE (1995, 1997, 1999, 2000, 2008), el Banco Mundial BM (2003), el Banco Interamericano de Desarrollo BID (2003), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (2004) que han señalado la necesidad de fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones ya sea a través de estos sistemas especiales o esquemas similares. En cuanto a fundamentos teóricos, la idea de mejorar la capacidad directiva de las organizaciones y de formar directivos públicos tiene su respaldo, principalmente por los postulados de la Nueva Gestión Pública cuya pretensión ha sido el replanteamiento del quehacer administrativo tradicional y proponer, entre otras cosas, precisamente a los directivos públicos como factor de cambio, a partir de entender que no hay capacidad directiva o gerencial donde la actividad es, en lo fundamental, la mera aplicación impersonal de reglas y la observancia fiel de procedimientos establecidos (Longo, 2006:70). De modo que la atribución jerárquica no equivale a la habilitación real para el ejercicio de una función directiva (Brosnahan, 2000). En ese sentido, se habla de un “derecho de gestionar” de los servidores públicos como precedente constitutivo de la dirección pública.

Es conveniente señalar que el tema de la función directiva profesional no se agota exclusivamente en el diseño de leyes, como bien pudiera ser una solución o propuesta inmediata para países

como los latinoamericanos, en los que prevalece una cultura preponderantemente legalista. Este asunto también tiene que ver con identificar y fortalecer capacidades o competencias directivas y en crear los entornos propicios para que las personas sean capaces de dirigir de mejor manera a sus organizaciones, en mejorar sus desempeños y disminuir sus niveles de improvisación y corrupción. Los resultados nos parecen que están a la vista con los países que se han enlistado al inicio de la exposición que cuentan con sistemas de profesionalización para sus directivos públicos.

Sin embargo, la gran pregunta que surge ¿Qué acontece en Latinoamérica con relación a este tema? Como ya se señaló en otro apartado, salvo el caso chileno que es de lo más destacado, y una que otra legislación de algún otro país (Colombia, República Dominicana, Brasil) que enuncian el tema, la realidad es que hablar de una función directiva profesional es un bien escaso. Si ya de por sí, el asunto de la profesionalización de las administraciones públicas latinoamericanas, no nos señala indicios de su consolidación en la mayoría de los países, el asunto de la función directiva profesional es todavía más lejano.

De hecho, se está consciente de que un posible punto de debate que irrumpe inmediatamente, y este sería en parte el planteamiento del problema, giraría en torno a preguntar: ¿Por qué crear un sistema de profesionalización directivos públicos si no se ha podido consolidar un servicio civil? Lo que nos situaría en el terreno del abc obligado. Al respecto, es importante señalar, que se considera que no necesariamente se tendría que aplicar tal fórmula; incluso se puede partir de dos supuestos a considerar: poder hacerlo de manera simultánea o que lo segundo reimpulse al primero.



No obstante, se considera que sobre esta asignatura habría que trabajar en los próximos años, de ahí de establecer algunos de los posibles componentes como bases para un sistema profesional en la función directiva; objetivo también principal de este libro.

## 2.1. Aproximaciones conceptuales y teóricas a la Función Directiva

Hablar de función directiva o dirección pública, nos obliga a tomar como referencia algunos estudios, entre los más importantes, realizados a lo largo del siglo XX que van desde las escuelas clásicas de la función directiva como los de Henri Fayol, 1916 (1961), Harry Hopt, 1933 (1961), Paul Holden 1941 (1968), Luther Gulick, 1936 (1987), así como Harwood Merrill y Elizabeth Marting, 1952 (1959), que principalmente vinculan el tema de la función directiva con el ciclo de gestión. Conceptos más, conceptos menos, encontramos como elementos comunes a la *Previsión, Planificación, Programación, Organización, Dirección, Coordinación, Motivación, Información, Control* etc. Por supuesto, que el tema de ninguna manera se agota ahí. Por el contrario, éste presenta una serie de hallazgos que van más allá de las funciones de gestión, y tiene que ver con capacidades, habilidades, componentes afectivos, aspectos informales, relaciones interpersonales, tiempo destinado al trabajo de oficina y fuera de ella, entre otros. El interés se centra en saber ¿Quiénes son y qué realmente hacen los directivos públicos? ¿En dónde los ubicamos? Entre otras cosas.

Con relación a los elementos mencionados, se indica que son pocos los estudios que han intentado ir más allá de lo estrictamente vinculado con la gestión. Al respecto, al igual que en el primer párrafo, se tiene que hacer alusión a estudios que ya resultan ser clásicos,

como los de Stewart (1988), Likert (1961), Sayles (1964), Kotter (1983) y principalmente los de Mintzberg (1983, 1996, 2002, 2005) cuyo desarrollo no sólo ha sido en el ámbito privado sino también en el público, así como los trabajos de Laufer y Burluad (1989). O estudios muy particulares en algunas funciones públicas como los Price Waterhouse Coopers (1998) o de la propia OCDE (1999). En el ámbito latinoamericano destaca el trabajo de Kliksberg (1983).

De tal manera, siendo probable, que con la combinación de ambas visiones llámese la de gestión con la de elementos adicionales, hoy día existan definiciones como las siguientes: “La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible. La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario, y un real afecto por las personas a las que se dirige” (Brosnahan, 2000). “La dirección como la movilización de personas para hacer frente a realidades problemáticas, afrontarlas y resolverlas” (Heifetz, 1994) o “La dirección como el proceso de persuasión o el ejemplo por el que el individuo (o un equipo) conduce a un grupo a perseguir objetivos defendidos por los directivos o compartidos por el directivo y sus seguidores” (Gardner, 1990). Como se puede observar, el tema nos abre una serie de posibilidades de cómo entender y abordar un asunto de esta naturaleza.

## 2.2. ¿En dónde ubicamos a los directivos públicos desde el punto de vista organizacional?

Para ello, cabe hacer algunas consideraciones previas vinculadas sobre todo a aspectos de carácter organizacional. Primero, se

tiene que señalar que en toda organización burocrática los temas relacionados con la división del trabajo, la jerarquía funcional dividida en puestos que desempeñan diversos roles, procedimientos de trabajo, la comunicación por escrito, así como el nivel de especialización de las personas integrantes con una retribución adecuada, se presentan como elementos operando un todo “aparentemente” armonizado que de forma racional a través de rutinas, procesos y cumplimiento de normas alcanzan los diferentes objetivos de la organización (Weber, 1979). Todo en el marco de una suerte de plantilla o modelo descriptivo que responde a la “lógica de lo adecuado” (Peters, 2003).

Palabras más, palabras menos, es el esquema formal en el que se han inspirado la mayoría de las burocracias o administraciones públicas occidentales<sup>17</sup>. Para ello, uno de los temas principales, es cómo se distribuyen los puestos de acuerdo con la jerarquía funcional y cuál es el nivel o porcentaje que le tendría que corresponder a las distintas esferas de personal.

No obstante este argumento, si se tuviera que recurrir a un esquema simple, en el que se mostrara la forma en que está organizada una estructura burocrática, este sería el siguiente:

---

<sup>17</sup> Al respecto, cabe señalar que la moderna aparición de una organización burocrática no obedece al azar; sino que es el resultado de presupuestos económicos y sociales muy concretos, que sólo han surgido en un momento histórico determinado: desarrollo de una economía monetaria, desarrollo cuantitativo de determinadas bases sociales, especialmente el Estado y de los partidos de masas, desarrollo cualitativo de las actividades administrativas, superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización (puesto que es más barata, más rápida, más objetiva y de resultados previsible), concentración de los instrumentos materiales en manos de las *dominus* y nivelación de las diferencias económicas y sociales de los dominados (Weber, 1979: 709) .

Gráfico 6. Estructura burocrática tradicional.



Elaboración propia.

Sin embargo, se sabe que bajo este esquema tradicional suele haber entre cada una de estas divisiones una clasificación mucho más sofisticada de puestos, que pueden ser sumamente diversos e incluso únicos con base en las características particulares de algunas estructuras burocráticas. Por lo que aunado a las categorías de personal mencionadas en la pirámide, se tienen que sumar a esta plantilla otros tipos de personal, llámese personal que desempeña funciones de asesoría, gente contratada por servicios profesionales, etc. (Dussauge, 2008).

El riesgo de seguir utilizando este esquema simple, pero de acuerdo también con lo que acontece en la mayoría de las burocracias que lo usan, es que los puestos políticos suelen ser cubiertos a través de la designación política<sup>18</sup>; para el caso de los puestos administrativos (en el

---

<sup>18</sup> Por mencionar un ejemplo, para el caso de nombramientos o designaciones políticas, es interesante ver el caso de los Estados Unidos, en el que se establecen una serie de reglas del juego que delimitan muy bien las fronteras para con los otros tipos de personal y no haya una interferencia. Primero, la proporción de nombramientos políticos de los

supuesto de existir un servicio civil), se suelen cubrir por concurso o un sistema de mérito. Y en la parte baja de la pirámide llámese operativos, suelen existir diversos mecanismos, desde que estos puestos formen parte de sindicatos, hasta que su cobertura sea por designación o mérito.

Hay que señalar que este esquema en comento, ha sido objeto de muchos análisis y cuestionamientos, que van desde la coordinación existente entre estas esferas de personal, de su nivel de comunicación, y de los roles que les corresponde desarrollar a cada una de las personas que ocupan puestos, hasta de su nivel de contribución para alcanzar los diferentes objetivos y metas de la organización.

Por ejemplo, en cuanto a roles desempeñados, de acuerdo con Longo (2002), en primer término están los políticos que son las personas que asumen y ejercen responsabilidades de gobierno en las instituciones administrativas públicas. En segundo término, están los administrativos que forman parte de esa línea media que responde ante los políticos del funcionamiento de parcelas concretas de la actuación administrativa. Esta franja representa un espectro heterogéneo en el que pueden confluir distintas categorías de funcionarios o servidores públicos. Por último, está el personal

---

servidores civiles es muy reducida y ellos normalmente no se integran al servicio civil de carrera cuando su mandato termina. Segundo, es transparente y claro para ambos partidos políticos que después de cada cambio, los nombramientos políticos pueden removerse. Tercero, el Congreso está encargado de reunir toda la lista de posibles nombramientos para todo el mandato presidencial (el llamado Libro Ciruela). Cuatro, muchos nombramientos políticos se han ratificado por el Senado. En este proceso, los Presidentes tratan de nombrar gente con credenciales relevantes. Como explicó la Casa Blanca en una entrevista oficial, los nombramientos políticos se filtran y clasifican antes de enviarse al Presidente para el nombramiento. En consecuencia, los méritos de los candidatos terminan considerándose muy serios, aunque no hay una competencia formal. Finalmente, los nombramientos políticos no interfieren con el proceso de nombramiento de los servidores civiles *senior*, quienes son nombrados a través de un sistema de mérito o un proceso competitivo (OCDE, 2008).

operativo o llamado por algunos autores como Lipsky (1980) como *Street-Level Bureaucracy*, que en su mayoría es personal de atención a ventanilla y que preponderantemente está representado por los sindicatos, que asumen tareas de representación y de defensa de intereses de personal, en la esfera laboral. Cada uno de estos actores, independientemente de su descripción arquetípica, suelen responder a lógicas de interés distintas y la actuación varía de acuerdo con los diferentes contextos existentes. De modo que es posible que en algunos casos exista mayor proclividad hacia la cooperación entre actores y en otros no.

Pero sin duda, el debate más frecuentado tiene que ver con la clásica dicotomía política-administración (Weber, 1979; Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Suleiman, 1984) ¿Qué sucede cuando ambas partes no se encuentran en un diálogo adecuado? ¿Cómo afecta esta disfuncionalidad en el funcionamiento del sistema burocrático? ¿Cómo encontrar un balance adecuado entre ambas partes? ¿Políticos *versus* administrativos profesionales? ¿Política *versus* administración pública? ¿Qué sucede cuando la esfera de los políticos es preponderante sobre la esfera administrativa profesional o al revés<sup>19</sup>?

---

<sup>19</sup> Sobre estas últimas preguntas, también desde hace muchos años se ha registrado un debate diverso e interminable y con múltiples visiones que va desde buscar el balance adecuado, advertir los riesgos de tener burocracias desbocadas o como rehenes de los sistemas de partidos hasta de clasificar a las burocracias con base en su vínculo con las características de los sistemas políticos. Veanse los trabajos de Jacoby, Henry (1973) *The bureaucratization of the world*. Ed. University of California Press, Berkeley, California; Rowat, Donald (1988) *Public Administrations in Developed Democracies*. Ed. Marcel Dekker, New York, USA; Peters Guy (1995) *The Politics of the Bureaucracy*. Ed. Logmann, USA; LaPalombara, Joseph (1963) *Bureaucracy and Political Development*. Ed. Princeton University, USA; Riggs, Fred W. (1970) *Frontiers of Development Administrations*. Ed. Duke, University Press, USA, y Morstein, Fritz (1957) *The Administrative State*. Ed. Chicago University USA.

Cabe señalar que estas supuestas disfunciones fueron en su momento detectadas entre los múltiples diagnósticos al modelo tradicional de administración weberiano, como señales de agotamiento y con propuestas de avanzar hacia un campo de posibles alternativas de cambio. Entre las múltiples alternativas de solución a esta dicotomía política-administración, está la de crear un vaso comunicante o “bisagra” entre la política y la administración que recaer precisamente en la función directiva o en el rol de los directivos públicos, al otorgarles el ejercicio de funciones polivalentes a lo largo de toda la administración; en el interés de que en su calidad de negociadores y coordinadores con otros actores distintos a los de la estructura burocrática y a nivel interministerial, puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionar de las administraciones. Por supuesto, en ellos recaería el darle respuesta a muchos de los problemas político-administrativos precisamente en su calidad de enlaces, que un solo poder o ministerio no resolvería. Por lo que de los directivos públicos se demandaría un enorme liderazgo estratégico (esto es, hacer que las cosas sucedan) para darle solución a diversos problemas y a las demandas de los ciudadanos, de ahí que su papel se convierta en fundamental en el proceso de transformación de las administraciones públicas.

De modo que, si regresamos al esquema burocrático con el que hemos venido trabajando en este libro, tendríamos que insertar o resaltar a la categoría de los directivos públicos de la forma siguiente:

Gráfico 7. Estructura burocrática que incluye a los directivos o altos directivos públicos.



Elaboración propia

En el mismo orden de ideas con respecto a la regulación de la función directiva, el Informe de la Comisión 2005 del Estatuto Básico del Empleado Público español (2005: 64), considera que la regulación de esta figura, ha asumido connotaciones muy distintas en unos u otros países, conforme a sus tradiciones y a su evolución. En casi todos ellos ha tropezado con dificultades, ya que supone no sólo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta en la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

Es en este argumento que se centra parte de la atención destinada a la función directiva como un objeto particular de estudio, que se ha venido materializando de diversas maneras, que van desde la creación



de una normatividad específica, procesos de selección diferenciados, así como de formación. Se sostiene que esta corriente surge de la necesidad, en cuanto a que los sistemas tradicionales de servicio civil han manifestado su incapacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida y para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos públicos se ha convertido en una prioridad para los reformadores y ha exigido concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Longo, 2004:203).

Dicha selección de puestos ha demandado la instrumentación de reglas básicas específicas que al final han llevado a una plena diferenciación de la carrera confinada al servicio civil. Ciertamente, la tendencia ha consistido en diferenciar la carrera de directivos públicos a la del servicio civil como se puede ver a continuación en la siguiente tabla:

Tabla 7. Función Directiva ¿Está diferenciada?

PAÍS	SI/NO
Alemania	NO
Austria	NO
Bélgica	SI
Canadá	SI
España	NO
Estados Unidos	SI
Francia	NO
México	NO
Holanda	SI
Italia	SI
Japón	NO
Reino Unido	SI
Suecia	SI

Chile	SI
Colombia	NO
Nueva Zelanda	SI

Fuente: Longo, Francisco (2003) “La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad” Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Con agregados propios de otros países.

Esto también conlleva a una cierta definición o término propio de este segmento de personal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 8. Definición propia de servidores civiles *senior* (muestra de los países de la OCDE).

País	Término	Definición central	¿Define el SCS?	Fecha de creación
Alemania	Alto Servidor Civil ( <i>Spitzenbeamte</i> - la cima del servidor)	Niveles organizacionales/ Grupos salariales	No	-
Australia	Servicio Ejecutivo <i>Senior</i>	Grupo salarial/ Niveles organizacionales	Si	1984
Bélgica	Altos Funcionarios ( <i>Haut fonctionnaires</i> )	Niveles organizacionales	Si	2000
Canadá	Grupo ejecutivo	Escalas	Si	-
España	Alta Función Pública	Niveles organizacionales	No	-
Estados Unidos	Servicio Ejecutivo <i>Senior</i>	Grupo salarial	Si	1979
Francia	1) Cuadros ejecutivos ( <i>Cadres dirigeants</i> )/ Altos cuadros ( <i>Cadres supérieurs</i> ) 2) Altos Funcionarios ( <i>Haut fonctionnaires</i> )	Niveles organizacionales y selección de miembros corporativos	No	-

<b>Italia</b>	<i>Dirigenza (1º. y 2º. nivel ejecutivo- prima y seconda fascia)</i>	Niveles organizacionales	Si	1998
<b>Países Bajos</b>	Servicio Civil Senior( <i>Algemene Bestuursdienst</i> ) <sup>1</sup>	Escalas del servicio civil/ Niveles organizacionales	Si	1995
<b>Nueva Zelanda</b>	Servicio Ejecutivo Senior	Niveles organizacionales	Si	1991
<b>Reino Unido</b>	Servicio Civil Senior	Grupo salarial	Si	1996

Fuente: OCDE (2008a) *The senior civil service in national governments of OECD Countries* Ed. OCDE, París, France.

Con referencia al tamaño de esta estructura, el número puede variar según la magnitud de los servicios civiles existentes, pero según estudios de la misma OCDE (1999:19) el porcentaje no va más allá del 2% con relación al personal que forma parte del servicio civil. Sobre esta cantidad enfatizar que los servicios civiles *senior* varían según el país, en términos de diversidad y tamaño. Los países más pequeños tienen menos de 1,000 servidores civiles *senior* (Bélgica, Nueva Zelanda y los Países Bajos), mientras que los más grandes tienen más de 2,000 (Australia, Canadá, Francia, Italia, y el Reino Unido). Y están las grandes excepciones como los Estados Unidos que cuenta con alrededor de 7,000 funcionarios de esta naturaleza (OCDE, 2008a: 7). Lo mismo acontece con los niveles o límites hasta los cuales llega la carrera de directivos públicos y que marcaría las fronteras entre éstos y los políticos. Esto por supuesto que también varía de país a país<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Sobre este punto, se recomienda ampliamente el estudio de Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007) *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París. Página 16. En este estudio en el que se expone la situación de 12 países como Bélgica, Dinamarca, Corea, Italia, México, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido,

Ahora bien, si se tuviera que definir una carrera para directivos públicos, según la OCDE (1999:9), se diría que es una estructura y un sistema reconocido de gestión para altas posiciones no políticas (llámese para funciones de directivos públicos) en el gobierno. Es un sistema de servicio civil que entrena y forma directivos para el desempeño de funciones *ad hoc*. Es un servicio que principalmente es gestionado a través de instituciones y procesos apropiados para proveer estabilidad y profesionalismo a este grupo de altos directivos, pero con la necesaria flexibilidad en la composición de los gobiernos.

De esta definición se tienen que destacar los siguientes elementos (OCDE, 2008a):

- *Las posiciones más altas en el gobierno:* Los puestos ocupados por el servicio civil *senior* son los más altos en jerarquía (en departamentos centrales y agencias), normalmente se sitúan justo debajo de los nombramientos políticos que se dan mediante procedimientos no competitivos. El número de niveles que comprende el servicio civil *senior* depende de la definición usada por cada país. Los puestos más altos del gobierno pueden definirse por medio de un rango específico de posiciones (secretarías generales o directores generales), estableciendo un grado o escala personal que sean atribuibles a la persona y al puesto o mediante un grupo salarial.

---

Suecia, Francia, Estados Unidos y Sudafrica, se explican los niveles hasta los que llega la carrera de directivos públicos o lo sistemas *senior*.

- *Nombramientos competitivos*: El nombramiento abierto significa que hay una adecuada convocatoria para candidatos internos y externos, y basado en el mérito, las capacidades, experiencia, desempeño de los candidatos.
- *Instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos*: Nombramiento, remociones, promociones, evaluación del desempeño, salarios y demás, se determinan por procesos en los que se introducen mecanismos de “equilibrio de poder”. Este equilibrio es necesario para asegurar la competencia abierta y evitar la interferencia política. En algunos casos, hay una comisión que hace los nombramientos dentro del departamento, la cual evalúa y clasifica a los candidatos. Este trabajo puede ser verificado por un cuerpo independiente, o el propio cuerpo independiente puede organizar todo el proceso de nombramiento o parte de él. En estos ejemplos, las instituciones y los procedimientos otorgan una competencia real al reclutamiento. En otros países, el candidato es seleccionado sólo por una vacante superior. En estos casos, los criterios de competencia a menudo se anulan en la práctica, por ejemplo, simulan la descripción del perfil del puesto para anunciarlo en la gaceta oficial para potencial preselección del candidato, incluso publican antes la vacante. No existe una definición universal de instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos, ya que las instituciones tienen contextos específicos.
- *Funciones*: Los servidores civiles *senior* pueden desempeñar una o varias funciones esenciales: i) asesoría política: analizando e informando sobre contenidos políticos a ministros,

normalmente sin incluir la opinión de partidos políticos, que podría ser el trabajo de los asesores o nombramientos políticos; ii) eficacia operativa: administrando recursos para alcanzar los resultados esperados de los programas y servicios; iii) eficacia en servicios corporativos: gestión de recursos financieros, personal, tecnología e infraestructura.

- *Separación formal de un grupo definido*: La separación significa que el personal perteneciente al servicio civil *senior*, tiene diferentes reglas y planes del resto del servicio civil. Aquellos planes diferentes podrían ser: estructura salarial, contratación, nombramiento, acuerdos de desempeño y evaluación, sistema de equilibrio de poderes, etc.
- *Flexibilidad respetando los procesos*: La flexibilidad quizá necesite homogeneizar los procesos competitivos en el nombramiento, para la correcta relación entre servidores civiles *senior* y el ministro (o nombramientos políticos). Podría acompañarse de procesos adecuados, cuando por ejemplo, los ministros tienen la oportunidad de aceptar o rechazar un nombramiento de una comisión autónoma, o acceden a evaluación independiente cuando hay un desempeño poco confiable o inadecuado, pueden destituir a un servidor civil *senior*. En estos casos, deberían de respetarse los procesos para evitar la arbitrariedad de los políticos.
- *Dirección centralizada*: los servicios civiles *senior* deben estar centralizados o monitoreados para prevenir la interferencia política que se da en el nivel ministerial individual, especialmente en promoción, descenso y salarios basados en el desempeño.

En la misma línea de pensamiento, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004) señala: “los directivos públicos corresponden aquel segmento de cargos o dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de los profesionales de las políticas públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”.

No obstante los avances conseguidos, se siguen reconociendo déficits de institucionalización y de estudios por realizar; este es un tema que está, seguramente como otros tantos, sujeto todavía de profundas revisiones que reta a nuevos descubrimientos. El caso latinoamericano (Figueroa, 2002) es un campo sumamente fértil para explorar estas nuevas líneas de estudio.

### 2.3. Modelos ideales de Función Directiva

Un elemento particular para diferenciar los sistemas de profesionalización de la función directiva, está en la identificación de ciertos tipos o modelos configurados a partir de ciertas características, a pesar de la existencia de una multiplicidad de ellos que bien podrían ser únicos e incluso por cada país. De modo que es posible hablar de “Modelos Ideales de Función Directiva”. Una breve distinción entre ellos es la siguiente (Jimenez Ascencio, 2006):

#### a. Modelo corporativo o cerrado de función directiva.

También denominado como modelo de carrera o burocrático. Se caracteriza por ser un modelo de función directiva cerrado; esto es, que carece de ventanas abiertas al exterior. Lo distintivo es que la función directiva se extrae de la propia organización; es decir son los propios funcionarios quienes, tras un largo período de desempeño de funciones estrictamente funcionariales, pasan a desempeñar funciones directivas y ocupan los puestos directivos en el sector público como una especie de coronación de la función directiva.

De manera que, principalmente se caracteriza porque el servidor público es reclutado y seleccionado en pie de rama para la realización de una carrera específica en el servicio público, en la que las promociones y remuneraciones están reguladas estatutariamente. Hay una serie de requisitos para el ingreso ligados preponderantemente a méritos académicos. Estos sistemas son altamente jerárquicos con respecto al desarrollo de la carrera y sus niveles. El servidor público que forma parte del sistema de carrera, contará con una posición de carácter permanente, una vez que haya demostrado o aprobado el período de prueba. Las condiciones de trabajo, la remuneración y las pensiones y regulaciones relacionadas están decididas por autoridades y negociadas con los sindicatos. Cabe señalar que, las competencias directivas no están definidas formalmente y la selección sigue criterios de carrera y cooptación interna. Los ejemplos de países próximos a este modelo, lo son Francia e Inglaterra (hasta antes de la reforma *Next Steps*).

Según Jiménez Ascencio (2006:39-40), los mayores inconvenientes que presenta este sistema de dirección pública radican en el dato



que el nombramiento como directivo público de un funcionario es una especie de continuidad de la carrera administrativa (lo que puede implicar una ocupación de los niveles directivos por lógicas funcionariales y directivas) y que, por lo común, se otorga su desempeño con carácter vitalicio, circunstancia que, dada la garantía de permanencia, impide evaluar hasta qué punto el directivo público desempeña bien sus cometidos. Su mayor ventaja tal vez estribe en el hecho de que los directivos públicos son captados dentro de la propia organización, lo que supone que conozcan bien el contexto, el entorno y sus propios límites.

b. Modelo de politización u ocupación por la política de los puestos directivos.

Este es un sistema abierto, que parte del principio de que los servidores públicos no son empleados para una carrera específica sino para un puesto particular. Los puestos directivos en el sector público pueden ser ocupados por cualquier persona independientemente de sus capacidades y de su procedencia. Es un modelo que arranca desde los parámetros típicos del *spoil system* y que implicaba en su acepción más primaria que todos los empleos de la administración se debían proveer por criterios de confianza política en cuanto a su desempeño no ofrecía especiales dificultades. De modo que, la designación se realiza con discrecionalidad absoluta. Este modelo de politización de la función directiva se caracteriza porque el elemento determinante en la provisión de puestos es la confianza política hasta el punto de que el resto de criterios (profesionalidad, capacidad o mérito) resultan puramente adjetivos.

Este es un sistema vigente todavía en muchos países, al menos en lo que corresponde a la ocupación de los niveles superiores de la administración pública o próximos a la política. Aunque algunos países anglosajones lo han desterrado por completo. Los ejemplos, son desde casi todos los países latinoamericanos, asiáticos, africanos, y el caso español, mientras no se implemente del todo la nueva normatividad publicada en 2007.

En cuanto a ventajas y desventajas, el propio Jiménez Ascencio (2006:44) señala que siempre se ha indicado que la gran ventaja es la flexibilidad que presenta el reclutamiento y cese como consecuencia de la enorme discrecionalidad (absoluta libertad) que tiene el órgano que designa y cesa. En relación a las desventajas se dan en función del propio proceso, esto es, los directivos públicos al ser reclutados con base exclusivamente en la confianza política y sin ningún tipo de exigencias (en algunos casos ni siquiera académicas) de mérito ni de capacidad y, por tanto, son personas imbuidas de un fuerte “amateurismo”, con un desconocimiento profundo del sector público en el que deben de actuar. Asimismo, la dependencia del mandato del directivo público del propio ciclo de la política provoca que el capital directivo se esté constantemente renovado y se pierda una fuente de experiencia y conocimiento que una organización no puede prescindir.

### c. Modelo gerencial o profesional de dirección pública.

Este modelo surge como reacción a los otros dos modelos, y es en el mundo anglosajón en el que se arraigan los elementos básicos de este modelo de dirección pública, cuya característica fundamental no es otra que la identificación de una función directiva en el

sector público dotada de una serie de rasgos profesionales que la singularizan frente a la actividad estrictamente política y frente a la tradicional tarea de la burocracia profesional (el servicio civil). El rasgo fundamental de este modelo gerencial es, el descubrimiento de que hay una función directiva específica y que el correcto desempeño de esas funciones directivas requiere de fuertes dosis de profesionalización. Las experiencias gerenciales de determinados países anglosajones como Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda dieron impulso a este modelo gerencial que más tarde se reconstituyó a partir de la Nueva Gestión Pública (Jiménez Ascencio, 2006: 46).

Este es el modelo resultante del desarrollo de ideas y valores de eficacia y eficiencia en el sector público. Tiene cierta influencia del sector privado y exige la caracterización de puestos directivos. Como ya se señaló, se parte del reconocimiento que la función directiva es una actividad de naturaleza profesional, que por tanto se requiere de una serie de conocimientos y habilidades vinculadas con las tareas directivas (que son diferentes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo de los conocimientos y habilidades exigidos para el desempeño funcional). Por lo que se estaría hablando en este rubro más de competencias sobre cualquier otro precepto. De forma que existe un procedimiento público de selección o designación basado en la demostración de la posesión de competencias. Por otro lado, los directivos públicos una vez seleccionados, disponen de poderes propios o delegados para dirigir la organización (personal, organización, presupuestos). Se intenta dejar que los gestores gestionen, en el marco de planes o contratos programa definidos por el gobierno (Villoria y Del Pino, 2009: 502). Todo ello, en un marco de responsabilidades y de rendición

de cuentas específico, con un sistema de premios y castigos propio, con una cierta temporalidad o plazo definido pero sin que el cese se realice de manera discrecional o con interés político.

Según Manuel Villoria y Eloisa del Pino (2009: 502-503) tras analizar los tres modelos parece que el único que responde a los criterios de una función directiva profesional es el modelo gerencial. El primero es profesional pero no es directivo. El segundo puede ser directivo pero no es profesional y solo el tercero permite articular dirección con profesionalidad.

#### 2.4. Componentes para la instauración de un sistema de profesionalización para la función directiva

El establecimiento de un sistema de profesionalización para la función directiva, plantea necesariamente la construcción de una serie de componentes para su diseño e implementación. Desde nuestra perspectiva, tales componentes tienen que girar en torno a los siguientes puntos:

1. Construir los necesarios arreglos institucionales entre políticos y directivos.
2. Diseñar una legislación específica para su regulación (garantías y derechos y deberes profesionales) y una estructura que se haga cargo de ello.
3. Establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva.
4. Delimitar el número de puestos a ser sujetos para la función directiva.
5. Proponer el modelo de profesionalización de la función directiva.

6. Crear los entornos institucionales indispensables.
7. Impulsar un proceso de socialización de la función directiva.

Pasemos a analizar cada uno de ellos.

- a. Construcción de arreglos institucionales entre políticos y directivos.

En palabras de Carles Ramió (2006): “el elemento más problemático de la regulación del espacio directivo en la Administración pública es el encaje de la política y su relación con la dirección profesional. Este es un tema clásico de estudio de la Ciencia Política, de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Administración. Es sin duda la dirección, la parte más estratégica de las organizaciones públicas ya que tiene una ineludible y necesaria naturaleza política ya que en esta circunstancia pivotea la legitimidad democrática y el engarce del sistema administrativo con el sistema político. También es cierto que en un punto más o menos estratégico aparece la dirección profesional y que la vinculación de ésta con la dirección política tiene sus problemas de lenguaje o prioridades. Por otro lado, es evidente la ingenuidad de la división wilsoniana en la que se podía diferenciar claramente en las administraciones públicas la dimensión política de la dimensión profesional. Más bien al contrario, en nuestra opinión, ambas dimensiones están en la gestión pública real muy interrelacionadas y mezcladas. Pero una cosa es reconocer esta interrelación y otra muy distinta es considerar este espacio político-profesional como un confuso magma en el que todo está mezclado y en el que no caben reglas ni regulaciones. Esta interpretación suele ser interesada y tiende a generar de facto una excesiva politización de los aparatos administrativos. En contra, nuestra posición considera que, a pesar de la interrelación entre la dimensión política y la dimensión

administrativa, es necesario regular el espacio de cada componente no tanto para separar, finalidad carente de sentido, sino de clarificar unas posiciones y reglas del juego que pueden favorecer el rendimiento institucional de las administraciones públicas”.

La definición de tales posiciones y responsabilidades o espacio necesario que debe tener cada uno de estos actores, requerirán como soporte una serie de normas y reglas escritas, pero también vale considerar a las no escritas, relacionadas más con la construcción de acuerdos, códigos y un sistema de valores para ambos autores. Que en su conjunto, más allá de explicar límites de actuación también denoten una comunicación clara y precisa de lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos.

No está demás señalar, que en la identificación de posiciones y la construcción de espacios propios, pareciera ser que –al menos en países de Latinoamérica– en lo que corresponde a los directivos, la imagen es difusa, poco reconocida. En gran parte, se considera que esto se debe, por la carencia de un sistema profesional que los respalde, que hace que a los directivos por ser designados en su mayoría por los políticos en calidad de sus jefes, por ende se les identifique también como políticos. Caso contrario, de haberse instrumentado medidas de profesionalización que hubieran coadyuvado a contar con un función directiva profesional institucionalizada, esto hubiera derivado en situación más de *primus inter pares* entre los políticos y los directivos, en lugar de una relación de subordinación de los segundos en relación a los primeros.

De manera que es importante advertir, porque sin duda este es uno de los componentes más complejos de la implementación de esta figura, lo que señala Franciso Longo (2006: 65-66) en cuanto a pesar de tener

una primera gran aproximación del qué y para qué de los directivos públicos, es importante señalar, que sus contornos no han alcanzado todavía, ni en su aplicación práctica ni en la elaboración teórica de los académicos, un grado de precisión que facilite una delimitación conceptual de la figura. Así las cosas, el esfuerzo por medir su grado de desarrollo e institucionalización real se torna, hoy por hoy, en un propósito lleno de dificultades. Estas dificultades se acrecientan si pensamos en la complejidad de los entornos institucionales en los que los directivos públicos están llamados a arriesgarse y a ser analizados, o lo que viene a ser lo mismo, la diversidad de factores que pueden contribuir a su desarrollo y consolidación. Esto por supuesto, hace más atractivo su estudio y análisis.

Un tema relevante, en el estudio de los arreglos institucionales entre políticos y directivos radica, por una parte, en el análisis de la evolución de los directivos y su lugar cada vez más destacado en las administraciones públicas, y por el otro, en las relaciones que se establecen entre ambos actores. De modo que, se observa a una función directiva que como colectivo de personas, gana cada vez mayor autonomía con relación a la clase política, basándonos en el enfoque promovido por Goodsell (1994), Rohr (1986) y Friedrich (1940). De igual modo, esto tiene que ver con las relaciones que se establecen entre directivos-políticos/políticos-directivos a través del análisis de diversos modelos teóricos de relación entre ambos actores. Para ello, la base teórica principal está en los trabajos de Joel Aberbach, Robert Putman y Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*; Guy Peters (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" en *Bureaucracy and Public Choice* de Jan-Erik Lane (coordinador) y de Poul Erik Mouritzen y James Svava (2002) *Leadership at the Apex Politicians and*

*administrators in western local governments*. Por cierto, literatura escasa en su desarrollo y aplicación para países latinoamericanos.

b. Diseñar una legislación específica para su regulación (garantías y derechos y deberes profesionales).

Las legislaciones específicas lo que pretenden precisamente es refrendar el tratamiento especial que requiere una figura como lo es la función directiva profesional. Legislación que estipule una serie de derechos y deberes para los directivos, con los que cuentan los diferentes tipos de personal que forman parte de la burocracia. Legislaciones que, como ya se dijo en el primer capítulo, bien pueden ser distintas a las que regulan al personal del servicio civil u otro tipo de personal como pudiera ser el operativo.

Para el caso de Latinoamérica, bien se pudieran establecer dos alternativas, la primera de ellas es contar con una legislación y normas propias para la función directiva, o en el marco de sus legislaciones marcar la distinción para la función directiva.

En el mismo sentido, el hecho de contar con una legislación particular está asociado con el hecho de prever la existencia de un aparato u organización responsable de su administración, con características de funciones especializadas para llevar a cabo las tareas por realizar. Llámese una oficina particular que tenga la responsabilidad la gestión de la función directiva profesional.

Ahora bien, todo esto en cuanto a lo correspondería a la parte formal o normativa, pero también cabe aclarar que para impulsar un función directiva profesional también el estudio comparado nos demuestra que



tampoco haría falta una legislación específica, están los casos que se mencionaron en la introducción de este apartado como lo son Alemania, Dinamarca, Francia, que si bien no hay reglas específicas, si hay una atención sólida, además de reconocer la importancia del directivo y de la posición que juega en la elaboración de políticas públicas y como agente de cambio.

Lo que es una realidad es con legislaciones o sin legislaciones, la importancia de la función directiva profesional, por si misma, obliga en los tiempos actuales a su atención, revisión y estudio sino es que a su necesario desarrollo.

c. Establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva.

Este punto se refiere a cuál será el ámbito de aplicación para la función directiva. Que va desde considerar, por un lado a los diferentes órdenes de gobierno, a identificar al interior de cada uno de ellos, si la institucionalización de la función directiva profesional será para sólo la administración pública centralizada o también considerara a la administración pública paraestatal. O como ha acontecido en otros países de que no sólo se ha circunscrito a los ministerios y departamentos sino también a nivel de agencias.

La definición del ámbito de aplicación estará en función de los intereses en boga y del nivel de profesionalización alcanzado por las propias administraciones públicas. Desde nuestro punto de vista, la implementación de una función directiva profesional para el caso de Latinoamérica, tendría que ser transversal tanto a la administración pública centralizada como paraestatal. O bien, se pudiera pensar que su

construcción fuera gradual, siendo la centralizada un primer escenario de desarrollo.

De igual modo, el ámbito aplicación por delimitar también nos da indicios del nivel de centralización o descentralización que podría aplicarse en la implementación de esta figura. La experiencia comparada nos indica que a mayor amplitud en la selección de organizaciones suele darse una mayor descentralización. En este punto, también habrá que considerar escenarios en el que sea un órgano de la administración el responsable de su manejo, un órgano externo, o que cada organización establezca su propio sistema de gestión de recursos humanos bajo directrices de carácter general. En esto también hay un mundo de posibilidades.

d. Delimitar el número de puestos a ser sujetos para la función directiva.

Tal como ha acontecido en otros países, que han construido su función directiva delimitando ciertos puestos para ella, o ya sea que su diseño se hizo a partir de haber tomado niveles tanto de cargos directivos y políticos para su conformación, en efecto el interés consiste en identificar una serie de niveles o puestos de una estructura próximos a perfiles directivos que serían sujetos de profesionalización.

e. Proponer el modelo de profesionalización.

El modelo de profesionalización para la función directiva, parte de la distinción de ser un sistema de empleo o un sistema de carrera o un sistema mixto. Esta definición es esencial, ya que a partir de ahí, se tienen que diseñar y desplegar procesos tan relevantes como el tipo de concursos (por ejemplo, si serán abiertos

o cerrados o de los dos tipos), la carrera profesional (propio más de un servicio cerrado), el modelo de evaluación del desempeño (si es por competencias, más próximos a puestos o sistema de empleo), los contratos de desempeño, el desempeño ligado a retribuciones económicas vía resultados, el tipo de capacitación, el uso de tecnologías de la información y comunicación, entre los más sobresaliente.

f. Crear los entornos institucionales indispensables.

La construcción de una función directiva profesional y las expectativas en torno a contar con directivos con niveles de actuación, diferentes con lo que se pudiera identificar con los estilos directivos tradicionales, no es una tarea fácil. Sobre todo porque esta labor no sólo se circunscribe al fortalecimiento de la función directiva como tal, llámese a través de normas, herramientas de gestión de recursos humanos, así como la propia construcción de una cultura directiva. El reto va más allá, y tiene que ver con la alineación y desarrollo de condiciones externas que hagan fértil y productiva la función directiva.

Por ejemplo, no se le puede pedir a un directivo que se conduzca sobre la base de un esquema por resultados, cuando su entorno presupuestal no tiene tal orientación. De igual manera, no se le puede pedir a un directivo, que su actuación esté ligada hacia la innovación, si de por medio están presentes los controles administrativos tradicionales, que en lugar de incentivar están más próximos a inhibir. En esta misma línea de los ejemplos, si al directivo no se le construye un sistema de estímulos e incentivos difícilmente también se le podrá exigir mayores resultados de los

que podría adoptar. Todo ello, aunado a una reivindicación tanto de su posición ante los políticos como ante la sociedad.

Este componente es seguramente, el más complicado de todos los que se han mencionado, ya que como se puede observar el nivel de participación de otros temas y actores, es mucho más elevado, complejo y diverso. Pero sólo así, teniendo como base una idea común y una construcción colectiva es como se podrían conseguir bases sólidas para hacer posible la existencia de una función directiva profesional en toda la extensión de la palabra.

g. Impulsar un proceso de socialización de la función directiva.

Al igual que en la construcción de un servicio civil, tal como se ha visto en el primer capítulo, la socialización es un elemento también fundamental, tomando en cuenta que se percibe una falta de comprensión y conocimiento de lo que es y representa la profesionalización de los servidores públicos, y no se diga para el caso que nos compete: la función pública directiva. Si partimos que para ciertos sectores de la clase política, países de Latinoamérica, en el que hay un abierto desinterés y desconocimiento sobre lo es y representa el tema de la profesionalización en esa esfera, está claro que no podemos esperar más con respecto a la ciudadanía. En efecto, si no se sabe con certeza que representa tanto un servicio profesional de carrera y una función directiva profesional, y si a eso se agrega el desdén y la predisposición negativa existente por parte de la ciudadanía, pues simplemente será difícil reconocer su utilidad.

Como se puede observar, una vez mencionados todos estos componentes, a los que habría que agregar de manera complementaria los que se ejercen para la implementación de un servicio civil, decir que hay muchos retos por llevar a cabo, que al mismo tiempo dan lugar a por un lado, a múltiples preguntas y por el otro, a líneas de investigación que desde nuestro parecer, resulta conveniente abordar desde ahora, algunas de ellas, con mayor nivel de dificultad que otras, que incluso llevarían más tiempo, y que darían material para el desarrollo de estudios individualizados. Sin embargo, se considera que se está en la coyuntura adecuada de poder avanzar en estos momentos, para crear las bases de una función pública directiva profesional en los países de la región latinoamericana.

La función directiva profesional, es uno de los principales temas de la reforma y modernización de las administraciones públicas. El simple hecho de mencionar el enunciado resulta ser sumamente atractivo; evidentemente que la parte más retadora consistirá en cómo se puede hacer factible el impulso de un esquema de esta naturaleza entre todo el engranaje institucional del país. Este libro, pretende precisamente dar algunas ideas a fin de construir los elementos suficientes para avanzar en esta asignatura.



# Estado actual de la profesionalización en Latinoamérica





Desde hace algunas décadas las organizaciones, llámese públicas o privadas, han experimentando una serie de transformaciones en cuanto a la búsqueda de mejoras en todas sus líneas. Dentro de ellas el cambio en la gestión y la profesionalización de los recursos humanos ha cobrado un papel relevante donde, como en la mayoría de los casos, han sido las organizaciones privadas las que se han adelantado a experimentar y las que regularmente continúan mostrando un nivel de innovación superior. Lo anterior, teniendo como base el consenso de los últimos años, que avanza sobre la idea o redescubrimiento de que el capital humano representa el activo más importante de las organizaciones. Y sobre ese esquema se han puesto de manifiesto una serie de reformas o medidas tendientes a su buen desarrollo en beneficio de las organizaciones *ergo* sociedad.

Para el tema que nos ocupa, en el caso de las organizaciones públicas, el concepto más utilizado como se señaló en el primer capítulo es el de profesionalización de la función pública, entendida como noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado, en la que el sistema de mérito opera en su plenitud como garantía institucional para la gobernabilidad de los países. Una noción más amplia y distinta es la de “empleo público”, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial (Prats, 1995). En este contexto, no deja de ser un término “*catch all*” o “*atrápalo todo*”, ya que abarca muchos enfoques y perspectivas, como la de incluir a los servicios civiles o incluir medidas vinculadas con el desarrollo profesional, capacitación o competencias.

Es por ello que dentro de esta situación nos hemos propuesto identificar las posibles potencialidades en esta área, los signos de progreso que se han registrado en los países, principalmente de la región Latinoamericana (concretamente los que se mencionan más adelante en una gráfica), pero también las posibles limitaciones para su diseño e implementación. De ahí la dicotomía que plantearemos entre las buenas y las malas noticias. Cabe decir que este libro es producto de los informes que han venido revisando y analizando la situación latinoamericana en detalle. Pero también incluye ideas y conclusiones a las que se ha llegado en reuniones, foros y conferencias sobre el tema en las que he participado en calidad de oyente o ponente.

### 3.1. Potencialidades y limitaciones para la construcción de servicios civiles en Latinoamérica

El análisis de los sistemas de profesionalización o servicios civiles de los países latinoamericanos ha demostrado que pese a haber en algunos de ellos décadas de legislaciones en torno al tema, tanto las buenas prácticas como la experiencia sólida en la materia, son un bien escaso (Echebarría, 2006). Por el contrario, se observa la necesidad del aprendizaje permanente de las lecciones de otros países, tanto de sus experiencias buenas y malas, así como de la incursión en las tendencias actuales. Todo lo anterior a fin de evitar la mayor cantidad de descalabros a la luz, precisamente, de la experiencia comparada.

En cuanto a las limitaciones, en gran parte derivadas de diagnósticos previos, se identifican problemas en los sistemas de profesionalización y dentro de los más representativos están: rigidez, inamovilidad, poco desarrollo profesional y exceso de reglamentaciones. Uno de los temas que cobra mayor presencia en la reforma y en las tendencias de la función

pública es el de la “Flexibilidad”, entendida ésta a partir de dos visiones posibles: desde el punto de vista de los intereses de las organizaciones o desde la perspectiva de las personas. Desde el interés de la organización se relaciona con los mecanismos mediante los cuales se consigue que las estructuras organizativas, los procedimientos de trabajo y las prácticas de personal incrementen el control de los gestores sobre los recursos humanos. Desde la perspectiva de las personas, la flexibilidad tiene que ver con los cambios que habilitan a los trabajadores para ejercer un mayor control sobre sus vidas (Longo, 2004: 41).

Qué tan conveniente es, que países con una incipiente experiencia en la implantación de un servicio civil, como lo es el caso de los países latinoamericanos, adopten estas tendencias de cambio, más imbuidas en el terreno de la “Flexibilidad” que del “Mérito” (Idea vinculada más a un esquema Weberiano relacionado principalmente con la formalidad, disciplina y cumplimiento de normas).

No obstante este debate, como se decía al inicio del libro, hay todo un entusiasmo desbordado de la mayoría de los países latinoamericanos, tanto por esas buenas prácticas como por tratar de insertarse en esa ola modernizadora de la mejora y profesionalización de la función pública. En ese sentido, tratando de hallar un punto medio en esta búsqueda, nos hemos encontrado tanto con buenas y malas noticias. Cabe anticipar, que la descripción de tales noticias no deja de tener una dosis de generalidad, en la que no se duda que cada noticia pueda ser discutible en cada país. En todo caso, el interés de este libro es el de hacer una gran fotografía de lo que se considera que sucede en los países antes mencionados en la gráfica y en su relación con las potencialidades de profesionalización de sus respectivas funciones públicas.

### 3.2. Las buenas noticias

Estamos en condiciones de decir, de acuerdo con diferentes foros y reuniones, que se ha mostrado abiertamente por parte de los países latinoamericanos un pronunciamiento por la adopción de las mejoras prácticas y sus potencialidades en la profesionalización de sus funcionarios públicos. De estos eventos se destacamos los Congresos Internacionales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); los Foros de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana que se celebran cada dos años; las Reuniones de seguimiento de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública organizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Bastaría con revisar la poderosa base de datos del CLAD ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve); véase, concretamente, Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas) para acceder a la vasta información que hay y que periódicamente registran los países en torno al tema, además de los cientos de libros que se han venido acumulando en los congresos celebrados desde 1995 al 2011 (diez y seis en total).

De acuerdo con lo anterior podemos concluir que existen buenas noticias para comentar y que pasamos a resumir:

- En las últimas décadas, los regímenes políticos de la mayoría de países de Latinoamérica han alcanzado una madurez y consolidación democrática que cada vez más los lleva a la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas.

- Por períodos o épocas se ha llegado a convencer a la clase política de la importancia de la profesionalización y por lo tanto se ha contado con el apoyo de diversos actores, entre éstos, el de la más alta magistratura. Por lo que este interés, del más alto nivel, ha llevado a integrar a este proyecto a la agenda política-administrativa.
- Se ha contado con el apoyo internacional a través de organismos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Agencia Española de Cooperación Internacional, entre otros) para impulsar este tipo de iniciativas, ya sea a través de recursos económicos o asesoría internacional.
- Hay todo un entusiasmo por la adopción de herramientas y tecnologías actuales para profesionalizar la función pública y que se hace notar en las reformas a sus legislaciones, así como en la adopción de herramientas y tecnología. Esto se puede constatar en el registro de información que proporciona Echebarría (2006) y el propio estudio de Oszlak (2001).
- Hay toda una intención de iniciar proyectos a través de la puesta en marcha de redes y alianzas con empresas privadas, universidades, gobierno central y con gobiernos locales para compartir recursos y tecnología.
- Se han establecido compromisos de construir redes y comunicación con otros países para el intercambio de tecnologías y herramientas.
- Se registran avances en la adopción de sistemas de capacitación en línea o usos de tecnologías de la información. Esto se ha

podido comprobar recientemente en la presentación de cuatro estudios en los países de la región latinoamericana, auspiciados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, en el marco del *“Foro Regional sobre la Educación Virtual como instrumento de la profesionalización de la Función Pública en América Latina y el Caribe”*, que se llevó a cabo los días 27 y 28 de marzo de 2008 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

- Persiste un interés por hacer competitivos los salarios de los funcionarios públicos en relación a los empleados del sector privado, a través del rediseño o reforma de los tabuladores correspondientes.
- Existen consensos regionales sobre la importancia de la profesionalización de la función pública traducidos en libros de referencia: Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aunado a otros libros como el Código Iberoamericano Buen Gobierno.
- Intentos regionales de capacitación de funcionarios públicos: Escuela Iberoamericana de Políticas y Administración Pública.
- Adopción de sistemas de evaluación del desempeño y competencias para fortalecer sus sistemas de profesionalización.
- Desde el discurso político al menos se percibe un cierto optimismo con relación a la adopción de medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los funcionarios públicos.

Sin embargo, también existe la otra cara de la moneda, que indica que pese haber un interés de cambio reflejado en adoptar nuevas formas para profesionalizar la función pública, también existe una serie de limitaciones que lo dificultan que denominamos: las malas noticias.

### 3.3. Las malas noticias

En este aspecto se detectan distintos tipos de problemas o limitaciones, que como en “las buenas noticias”, varían entre la índole económica, política, técnica, cultural y que se resumen de la siguiente manera:

- A pesar de contar con sistemas democráticos, unos más consolidados que otros, en la mayoría de los países de la región la clase política gobernante no termina del todo por suscribir el papel que juegan sus burocracias y su funcionamiento a través de un servicio civil. Incluso, en algunos casos, a los funcionarios profesionales se les sigue viendo como un obstáculo a los intereses político-partidistas.
- No hay ningún caso en Latinoamérica, que presente sistemas de profesionalización o servicios civiles con signos de maduración o consolidación y por lo tanto sus resultados e impacto, están en entredicho. Independientemente de lo que señala la gráfica del informe arriba señalada.
- Todos los países de la región –en este agregaríamos al resto de los presentados en la gráfica– cuentan o tienen leyes de servicio civil, pero la mayoría es inoperante o con graves problemas de implementación.

- Ha habido una constante interrupción por los cambios de gobierno en la continuidad de proyectos de profesionalización de la función pública, sino es que abrogación de legislaciones en la materia.
- La mayoría de las administraciones públicas en Latinoamérica, sino es que todas, desde hace algunos años operan bajo decretos o medidas de austeridad presupuestaria que van en detrimento de toda reforma al sistema de compensaciones o estímulos económicos para sus funcionarios públicos o compra de herramientas para mejorar la gestión de recursos humanos. Sin embargo, luego se observa que el gasto se realiza en bienes que no resultan de utilidad o son superfluos.
- Falta de concreción de alianzas y redes con otros sectores y otros países, en cuanto a intercambio de herramientas de gestión debido, principalmente, a trabas de carácter legal (licencias de uso, incompatibilidad de regímenes jurídicos, etc).
- Si bien es cierto que se ha recibido apoyo económico y asesoría por parte de organismos internacionales, ello al final se convierte en presión que redundo en tensión innecesaria.
- Déficit en la realización de diagnósticos serios y profundos que permitan saber qué tipos de cambios se requieren para la profesionalización. Por lo que finalmente no se sabe si lo que se adopta es por moda o algo similar.
- Constantes recortes de plantillas y presupuesto *versus* desarrollo de personal y planes de carrera.



- En términos generales, los sindicatos siguen jugando un papel dentro de los servicios civiles más de opositores que de aliados.
- Alta rotación del personal responsable de las áreas de recursos humanos que va en detrimento de la continuidad de políticas y prácticas. Todo ello, a falta de incentivos y de apoyo para la buena realización del trabajo.
- Adopción indiscriminada de sistemas o herramientas provenientes del sector privado que luego hacen notar deficiencias en su funcionamiento y falta de adaptación.
- Las áreas de recursos humanos, con grandes excepciones a nivel de gobierno central y algunos ministerios o dependencias, tienen una existencia y operación que a nivel básico y a nivel local es residual.
- Muchas de las propuestas que se han adoptado, en materia de capacitación en línea, sistema de competencias y sistemas de evaluación del desempeño se adoptan principalmente como prácticas de gestión de recursos humanos que funcionan de manera aislada y no como parte de toda una política integral de recursos humanos. Lo que denota una desvinculación de la política de recursos humanos (si es que existe) con la estructura organizacional. (Véase Echebarría, 2006).
- Siguen prevaleciendo en las organizaciones públicas prácticas basadas en el cumplimiento de normas, funciones y existencia de controles que se observan como obstáculos a la innovación y creación de valor, sobre todo en la idea de autores como Moore (1995).

- Existe mucha resistencia al cambio, dada por la cultura organizacional caracterizada por su alto contenido conservador y tradicional. En gran parte debido a que no se acompañan los procesos de implementación con procesos de socialización.
- Los tiempos de implementación de los nuevos sistemas de mejora en la función pública están supeditados a tiempos políticos y no a tiempos técnicos, lo que no permite que lleguen a alcanzar tiempos de maduración.
- La cultura prevaleciente basada en el patrimonialismo o nepotismo obstruye las posibilidades de adoptar una cultura de cambio, de mérito y de liderazgo compartido. Este es uno de los mayores problemas por erradicar en América Latina.
- El personal de las áreas de recursos humanos, en su mayoría, no cuenta con la capacitación y las competencias suficientes para emprender la tarea que representan los nuevos desafíos en la profesionalización tanto de la función pública como de la función directiva. Desafortunadamente la piedra angular del cambio está en este último factor.
- Falta de redes y alianzas sólidas alrededor de la profesionalización de la función pública y que impulsen su establecimiento.
- Deficiente seguimiento puntual a los acuerdos y compromisos que adquieren los países en reuniones o encuentros internacionales creados para organizar y reforzar actividades de profesionalización.

- Se ha caído en la ingenuidad de creer que estos sistemas arrojan frutos en un plazo inmediato y cuando no ha sido así, ha comenzado a haber un desencanto al respecto.
- Déficit en la difusión y socialización de la profesionalización, lo que dificulta la comprensión, tanto de los beneficiarios o afectados, como de la sociedad en general.

### 3.4. ¿Qué se tiene que hacer?

Como se puede observar, desafortunadamente las malas noticias ocupan más espacio que las buenas noticias. Por principio, se destaca que no es suficiente el entusiasmo y el voluntarismo si no va unido a la puesta en marcha de acciones que puedan hablar de una viabilidad y factibilidad. Pero sobre todo, de la creación de arreglos institucionales, de un entorno adecuado y del impulso de una nueva cultura organizacional que haga propicia, por un lado, la implementación correcta de los sistemas de profesionalización, y por el otro, la adopción de buenas prácticas a partir de contar con áreas de recursos humanos potentes y que sean las promotoras del cambio.

Por supuesto, que todas las acciones por emprender representan diferentes grados de dificultad y está claro que tampoco caben las recetas generales –de hecho sería hasta irresponsable hacerlo– para países con diferentes niveles de desarrollo, en los que seguramente de todas las acciones por emprender algunas son tema superado.

Lo que queda claro es la complejidad del proceso de identificación de variables de distinta naturaleza, en el que es probable que se requiera que los intermediarios o *stakeholders* para su operación sean

diferentes. Y en ese sentido tenemos que hablar de políticos, gestores de recursos humanos, legisladores, líderes de opinión pública, etc., todos ellos trabajando en red o en un escenario próximo a la gobernanza (Aguilar, 2006; Kooiman, 2003).

Finalmente para vislumbrar avances en la región ellos deberían surgir de la presencia de diferentes aspectos como la combinación de diseños institucionales adecuados, de negociaciones en un juego de ganar-ganar, de presupuestos económicos suficientes, de alianzas, de difusión y socialización. Asimismo del seguimiento puntual a compromisos y acciones, de la definición de una política de recursos humanos, de la adopción de herramientas y sistemas acorde a las necesidades propias, de un cambio en la cultura organizacional, de una gestión eficiente de recursos y del registro de impactos en la sociedad, entre otras cosas. El tiempo invertido para ello, que no deja de ser importante y lo tendrá que marcar cada país.

## Conclusiones



Como se ha podido observar a lo largo del libro, los servicios civiles y la construcción de una función directiva profesional responden a una serie de factores que van más allá de la dirección y gestión de las personas, su impacto institucional tanto a nivel político como administrativo, así como para la cultura de toda una sociedad se hace constatable, lo cual no es un asunto menor, ya que al final contribuye a modificar la relación, por una lado de los servidores públicos con sus Administraciones Públicas y de éstas con los ciudadanos.

Aunado a todo esto, vale la pena hacer establecer una serie de preguntas por contestar para la construcción de un sistema de profesionalización vía un servicio civil para funcionarios y directivos públicos en Latinoamérica vinculadas a su diseño institucional, y tendrían que ser las siguientes:

- ¿Qué tipo de administración pública se quiere y a partir de ello que tipo de funcionarios y directivos públicos se necesitan definir?
- ¿Qué se requiere de los funcionarios y directivos públicos?  
¿Qué objetivos deben de conseguir?
- ¿Qué tanto el sistema político de los países de Latinoamérica es proclive a producir funcionarios y directivos públicos con las capacidades necesarias? Pero sobre todo ¿Es propicio el sistema para retener el talento necesario y desarrollarlo?

- ¿Están hoy día, las personas responsables de la política como de la administración compartiendo la misma visión y los mismos valores para impulsar una propuesta de profesionalización de funcionarios y directivos públicos?
- ¿Cuál es la percepción que tienen nuestros políticos de los funcionarios y directivos públicos?
- ¿Les interesa realmente a nuestros políticos electos y designados este asunto de la profesionalización? ¿En ellos se tiene un verdadero apoyo y aliado?
- ¿Se han construido los suficientes argumentos y evidencias para convencernos y convencer a los demás de la importancia de la profesionalización de nuestros funcionarios y directivos públicos?
- ¿Está presente en la cultura política administrativa del país el papel y la importancia de los funcionarios y directivos públicos?
- ¿Cuáles son los obstáculos y resistencias por abatir para poder establecer una carrera de funcionarios y directivos públicos en Latinoamérica?
- ¿En qué aspectos se verían afectadas las relaciones entre políticos y funcionarios públicos y directivos con la inserción de un sistema profesional?

Por otro lado, desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos para directivos públicos, irremediamente nos obliga a explorar las siguientes líneas de investigación:



- Diseño de procesos de selección para funcionarios y directivos públicos.
- Elaboración de procesos de formación de funcionarios y directivos públicos.
- Revisión de sistemas de evaluación del desempeño para la función pública y directiva.
- Construcción de una familia de capacidades genéricas y por área.
- Identificación y/o creación de herramientas para medir capacidades de los funcionarios y los directivos.
- Desarrollo de habilidades de personales y emocionales para los funcionarios y directivos públicos.
- Definición de áreas encargadas de la selección de funcionarios y directivos públicos, así como posibles centros de formación y análisis de perfiles de personal responsable de la gestión de ambos.
- Revisión de tabuladores alineados con la evaluación del desempeño.
- Análisis de procesos presupuestarios para orientarlos a resultados.
- Revisión de sistemas de competencias para funcionarios y directivos públicos.

- Registro y análisis de los que están haciendo otros países en esta materia.
- Revisión de tecnologías de la información para la gestión de la función pública y directiva.

Llegados a este punto queda claro que el camino por trazar para que la región latinoamericana cuente con sistemas de profesionalización consolidados se vislumbra sinuoso y lleno de asignaturas por aprobar. Sin duda la enorme cantidad de variables que entran en juego hacen complejo el proceso y de paso se desmitifica con ello la idea que tendrían algunos responsables de sus funciones públicas (por supuesto aquellos con una visión tecnocrática), de que este es un problema técnico y que requiere de una respuesta técnica para solucionarse. Ese sería el mejor de los escenarios, en todo caso.

La realidad dice lo contrario. El hecho de que estén en juego distintos factores, intereses y recursos de distinta naturaleza nos obliga a adoptar una visión que considere tal complejidad, de modo que el entusiasmo y el voluntarismo manifiesto en las reuniones de países a las que se ha aludido, no queden sólo en buenos deseos, sino que se vean materializados en acciones y prácticas útiles alejadas, sobre todo, de otros fantasmas permanentes de la región, como son la moda y la simulación.

## Bibliografía



Aberbach, Joel y Robert Putman y Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Ed. Harvard University Press, USA.

Aguilar, Luis F (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1998) “Las Políticas Públicas en el contexto mexicano” en *Revista Prospectiva* n° 12 marzo. Ed. APN A.C. México D.F.

Amstrong, M.A (1999) *Handbook of Human Resource Management Practice*. Ed. Koogan Page. London, England.

Arellano David et.al (2003) *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*, Ed. CLAD, Venezuela y el Instituto Nacional de Administración Pública (2002) *La profesionalización de la Función Pública en Iberoamerica*, Madrid. España.

Arellano, David y Walter Lepore (2006) “Publicness y Nueva Gestión Pública: Hacia una recuperación de lo público” en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas* Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Atkinson, J. y N. Meager (1986) *Changing Patterns of Work: How companies achieve flexibility to achieve new needs*. Ed. Institute of Manpower Studies, National Economic Development Office, London, England.
- Baena del Alcázar, Mariano (2000) *Curso de ciencia de la Administración*. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- Ballart, Xavier y Carles Ramió (2000) *Ciencia de la Administración*. Colección Ciencias Políticas no. 8 Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, España.
- Bekke Hans, James Perry y Theo Toonen (1996) *Civil service systems in comparative perspective*. Ed. Indiana University, Indiana, USA.
- Brosnahan, J. (2000) "Public Sector Reform requires leadership". *Government of the future*. Ed. OCDE París, France.
- Cardona, Peretó Francisco (2007) "Tendencias en la gestión de la Función Pública. Países Unión Europea y OCDE". *Revista Servicio Profesional de Carrera* no. 7 primer semestre, México.
- Carlson, Ingrid y J. Mark Payne (2003), "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". BID, Diálogo Regional de Política, Washington, D.C.
- Catalá Polo, Rafael (2005) "Directivos Públicos". *Revista Presupuesto y Gasto Público* no. 41 Ed. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Chandler, J. (2000) *Comparative Public Administration*. by Ed. Routledge London, England.

- De Montricher, Nicole (1991) “La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 57 núm. 3, Septiembre, Bruselas, Bélgica.
- Dussauge Laguna Mauricio (2002) “Anatomía del servicio civil”. *Revista Foro Internacional* no. 170 oct-diciembre México D.F.
- Dussauge Laguna Mauricio (2005) “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual”. *Revista Servicio Profesional de Carrera* no. 3 primer semestre. Ed. Fundamespa, México D.F.
- Echebarría, Koldo (coordinador) (2006) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Fayol, H. (1961) *Administración Industrial y General*. Ed. El ateneo, Buenos Aires, Argentina.
- Figueroa, Ramón (2002) “Regímenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado de arte, análisis y conclusiones”. *Libro de Trabajo/Diálogo Regional de Política*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. USA.
- Friedrich, Carl (1960) “The dilemma of Administrative Responsibility in Democratic Government” in *Responsibility*. Ed. Liberal Arts Press, New York, USA.
- Gardner, John (1990) *On leadership*. Ed. The Free Press, A division of Macmillan, Inc. New York, USA.

- Grazier, Francois (1972) *La fonction publique dans le monde*. Ed. Cuyás, París.
- Goodnow, Frank J. (1900) *Politics and Administration: A Study in Government*. Ed. MacMillan New York/London.
- Goodsell, Charles (1994) *The case for bureaucracy: A public Administration Polemic*. Ed. Chatham House, Chatham, New Jersey.
- Guerrero Orozco, Omar (1986) *Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. Ed. Fontamara, México.
- Gulick, L (1987) “Notes of the theory of organization” en J.M. Shafritz y J.S. Ott. *Classics of Organization Theory*. Ed. Dorsey Press, Chicago, USA.
- Haro Bélchez, Guillermo (2000) *Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas*. Ed. INAP, México.
- Heady, Ferrel (1996) *Public Administration. A comparative perspective*. Ed. Marcel Dekker, USA.
- Heifetz, Ronald (1994) *Leadership with out easy answers*. Ed. University Press, Cambridge, London, England.
- Hernández Puente, Adriana (1994) *Administración y Desarrollo de Personal Público*. INAP, México.
- Holden, Paul, Pederson C.A and Germone G. (1968) *Top Management*. Ed. Mcgrawhill, USA.



- Hopf, Harry Arthur (1961) "Scholarly Practitioner and Pioneer in Management". *The Journal of the Academy of Management*. Vol. 4, no. 3 USA.
- Iacoviello Mercedes y Laura Zuvanic (2005) *Desarrollo e Integración de Recursos Humanos en los Estados latinoamericanos* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de octubre, Santiago de Chile.
- Jacoby, Henry (1973) *The bureaucratization of the world*. Ed. University of California Press, Berkeley, California.
- Jimenez Ascencio, R. (2006) *Directivos Públicos*. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, País Vasco.
- Klingner Donald y John Nalbandian (2002) *La administración del personal en el sector público. Contextos y estrategias*. Ed. Mc Graw Hill, México.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. Ed. Sage, Uk.
- Kaufmann, Daniel, et al (2003) "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002," Banco Mundial, Washington.
- Keraudren, Philippe y Hans Van Merlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK.

- Kliksberg, Bernardo (1983) *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Ed. Fondo de Cultura Económica INAP-CLAD, México.
- Kotter, John (1983) “Lo que hacen realmente los buenos directores generales” *Harvard-Deusto Business Review* tercer trimestre, España.
- LaPalombara, Joseph (1963) *Bureaucracy and Political Development*. Ed. Princeton University, USA.
- Lipsky Michel (1980) *Street level bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Ed. Russell Sage, New York, USA.
- Longo, Francisco (2002) “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 8-11 oct. Lisboa, Portugal.
- Longo, Francisco (2003) “La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad”. *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo* Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Longo, Francisco (2001) “Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 19 Ed. CLAD Caracas, Venezuela.

- Longo, Francisco (2006) “Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional” en *Revista Reforma y Democracia* no. 35 junio, Caracas, Venezuela.
- Longo, Francisco (2002) “Políticos, Directivos y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas”. *Pensar en lo público*. (Francisco Longo y Manuel Zafra coords.) Ed. UIM y ESADE, España.
- Laufer, Romian y Alain Burlaud (1988) *Dirección Pública: gestión y legitimidad*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, España.
- Likert, Rensis (1961) *New Patterns of Management*. Ed. Mac Grawhill Book Company. USA.
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007) *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París.
- Martínez Marín, Antonio (1999) *Régimen Jurídico de los Funcionarios*. Ed. Tecnos Madrid, España.
- Martínez Puón, Rafael (2003) *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Ed. INAP, Madrid, España.

- Martínez Puón, Rafael (2005) *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Mathiasen, David (1998) “The New Public Management and its critics”. *International Public Management Journal* Vol.1, no. 2, USA.
- Merrill, Harwood and Elizabeth Marting (1959) “Developing Executive Skills: New Patterns for Management Growth”. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12, no. 3 april, USA:
- Mintzberg, Henry (2002) “*Developing leaders? Developing Countries?*”. *Working Paper*. McGill University USA.
- Mintzberg, Henry (2005) *Directivos, No MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*. Ed. Deusto, Barcelona, España.
- Mintzberg, H. (1983) *La naturaleza del trabajo directivo*. Ed. Ariel, Barcelona, España.
- Mintzberg, Henry (1996) “Managing Government, Government Management”. *Harvard Business Review* (mayo-junio), USA.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999) *Por un gobierno con resultados*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Moore, Mark (1995) *Creating Public Value Strategic Management in Government.*: Harvard University Press, Cambridge.

- Morstein, Fritz (1957) *The Administrative State*. Ed. Chicago University, USA.
- Mouritzen Poul Erik and James Svava (2002) *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. Ed. Pittsburgh Press, Pittsburgh, USA.
- Oszlak, Oscar (2001) *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Parrado, Salvador (2002) *Sistemas Administrativos Comparados* Ed. Tecnos Madrid, España.
- Prats, Joan (1998) “Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público: Análisis de un Cambio Institucional”. *Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD* (<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). *Colección Textos*, no. 058. España.
- Prats, Joan (1995) “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”. En *Documentación Administrativa* 241-242 enero-agosto Ed. INAP Madrid, España.
- Price Waterhouse (1988) *Straight from the CEO*. G. William Dauphinais and Colin Price, editors, USA.

- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*. Ed. Gedisa Barcelona, España.
- Peters, Guy (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making". In *Bureaucracy and Public Choice* Jan-Erik Lane Ed. Sage *Modern Politics Series* Volume 15 sponsored by The European Consortium for Political Research/ECPR London.
- Peters, Guy (1995) *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman, USA.
- Pollitt, C y G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press, U.K.
- Riggs, Fred W. (1970) *Frontiers of Development Administrations*. Duke, University Press, USA.
- Ramió Carles y Miquel Salvador (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina* Ed. Fundación CIDOC Barcelona, España.
- Ramió, Carles (2006) *Política y Gestión: la regulación del directivo público en España*. Libro, Barcelona España.
- Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador (2002) "Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas". *Revista Prospectiva* no. 22 noviembre Ed. Agrupación Política Nueva A.C. México.
- Rohr, John (1986) *To run a constitution*. University Press of Kansas, Lawrence.

- Ross, Ben (2001) “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 20 junio Ed. CLAD, Caracas Venezuela.
- Rowat, Donald (1988) *Public Administrations in Developed Democracies*. Ed. Marcel Dekker, New York, USA.
- Salvador, Miquel (2000) *Procesos de modernización y prestación de servicios públicos. El papel de las instituciones en la gestión de las Administraciones Públicas*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana.
- Sánchez Morón, Miguel (1997) *Derecho de la Función Pública*. Madrid, España.
- Sayles, L.R. (1964) *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*. Mc Graw Hill, New York.
- Stewart, R (1988) *Managers and their jobs*. Ed. McMillan. London.
- Suleiman, Ezra (1984) *Bureaucrats and Policy Making*. Ed. Holmes and Meyer New York.
- Ulrich Delien, Hans (1991) “Legado Histórico y Evolución Reciente de la Función Pública” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* Vol. 57 núm. 3, Septiembre, Bruselas Bélgica.

Villoria Manuel y Eloisa del Pino (2009) *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones*. Ed. Tecnos, Madrid, España.

Villoria Mendieta, Manuel (2000) *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, España.

Weber, Max (1979) *Economía y sociedad*. Ed. F.C.E México.

Wilson, Woodrow (1887) "Study of the Administration Political" in *Science Quarterly* Vol. II USA.

## Documentos Institucionales

Banco Interamericano de Desarrollo (2003) *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública y el Servicio Civil: Temas para el Diálogo*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004) *Revista Servicio Profesional de Carrera* no. 2. México: Red Mexicana por el Servicio Profesional.

CLAD (2008) *Resultados de los Informes sobre las cuatro regiones de Latinoamérica "Foro Regional sobre la Educación Virtual como instrumento de la profesionalización de la Función Pública en América Latina y el Caribe"*. Centro Latinoamericano



de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.

David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta. Washington, D.C.

Foro Económico Mundial. *Reporte Global de Competitividad 2010-2011*. Ed. Foro Económico Mundial.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2009) *Punto de Inflexión*. Ed. IMCO, México.

Instituto Nacional de Administración Pública (1997) *Modelos de Función Pública Comparada*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.

Ministerio de las Administraciones Públicas (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público*. Ed. MAP. Viernes 13 de abril, Madrid, España.

Ministerio de las Administraciones Públicas (2005) *Informe de la Comisión del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, España.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001) *Estatuto de la Dirección Pública*. Santiago de Chile.

- OCDE (2000) *Government of the future*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- OCDE (1997) *La transformación de la gestión pública. Las reformas de la OCDE*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- OCDE (1998) *Managing the Senior Public Service a Survey of OECD Countries*. París, France.
- OCDE (2003) *Managing senior management: Senior civil service reform in OECD members countries*. Ed. OCDE, París, France.
- OCDE (2008) *The senior civil service in national governments of OECD Countries* Ed. OCDE, París, France.
- OCDE (1999) “The state of the higher civil service after reform; Britain, Canada and the United States”. *Public Management Service*, París, France.
- OCDE (2008) *The state of public service*. Paris, France.
- OCDE (1995) “Top management service in central government: Introducing a system for the higher civil service in central and eastern european countries” . *SIGMA PAPER* no. 1 París, France.
- Office of Personnel Management (2001) *Guide to the Senior Executive*. USA.

- State Services Comission (2001) "A cross-Jurisdictional Scan of Practices in Señor Public Services: Implications for New Zealand". *Working Paper no. 13*. New Zealand.
- World Economic Forum (2003), *Global Competitiveness Report 2003-2004*. Foro Económico Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Ginebra, Suiza.
- World Bank (2003) *Making Services Work for Poor People 2004*. World Economic Report, The World Bank Group and Oxford University Press, USA.
- World Bank (1997) *World Development Report: the State in a Changing World*, Oxford University Press New York USA.



ANEXO





CLAD  
Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo



NU (DESA)  
Naciones Unidas  
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

## **Carta Iberoamericana de la Función Pública**

Aprobada por la **V Conferencia Iberoamericana de Ministros de  
Administración Pública y Reforma del Estado**  
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003

Respaldada por la **XIII Cumbre Iberoamericana  
de Jefes de Estado y de Gobierno**  
(Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”)  
Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003





# SUMARIO

## PREÁMBULO

### CAPÍTULO PRIMERO.

FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA epígrafes 1 a 5

### CAPÍTULO SEGUNDO.

CRITERIOS ORIENTADORES  
Y PRINCIPIOS RECTORES epígrafes 6 a 8

### CAPÍTULO TERCERO.

CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA epígrafes 9 a 12

### CAPÍTULO CUARTO.

REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE  
LA FUNCIÓN PÚBLICA epígrafes 13 a 52

### CAPÍTULO QUINTO.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE  
LA FUNCIÓN DIRECTIVA epígrafes 53 a 56

### CAPÍTULO SEXTO.

CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA epígrafes 57 a 62



# CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

## PREÁMBULO

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

A los fines de la presente Carta, la expresión “función pública”, con el contenido que le atribuye el capítulo primero, se entenderá equivalente a la de “servicio civil”, utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples

áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.



## CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

### 1 Objeto

La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:

- a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
- b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.
- c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

### 2 El concepto de Función Pública

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o

implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

3 Son notas básicas de esta noción las siguientes:

a) Se entiende por administración profesional

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.

b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

c) Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas



y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

4 La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena. No obstante, la noción de función pública que maneja esta Carta trasciende la dimensión jurídica del mismo, ya que, como muestra frecuentemente la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional. Solo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.

## 5 Ambito de aplicación

A los efectos de esta Carta, la función pública incluye:

- a) Los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Sanidad y otros, pueden disponer de estatutos o regulaciones singulares de personal.
- b) Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de

los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales.

- c) Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.

## CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

### 6 Criterios orientadores

La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

7 En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:

- a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.

- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.
- g) El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como

instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.

- i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

## 8 Principios rectores

Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

## CAPÍTULO TERCERO. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### 9 La función pública como sistema integrado

Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

10 Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:

1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.
2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:
  - a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y
  - b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

## 11 Coherencia estratégica

La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

## 12 Factores situacionales

La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública se halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere. Si bien dichos factores situacionales son múltiples, algunos merecen ser destacados por su importante grado de influencia sobre la gestión del empleo y las personas:

- En el contexto interno, la estructura de la organización, o conjunto de formas que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo; y la cultura organizativa, o conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas.

- En el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo son los principales factores situacionales.

Los ajustes mutuos entre los arreglos propios de la función pública y este conjunto de factores son una condición de éxito de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en cualquier entorno institucional.

## CAPÍTULO CUARTO. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### 13 Planificación de recursos humanos

Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.

14 Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y

cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano.

15 Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:

- La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.
- La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.
- El seguimiento y actualización de sus previsiones.
- La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.

16 Organización del trabajo

La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).



17 Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Las descripciones de puestos perseguirán en cada caso el equilibrio adecuado entre:

- a) La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso, y la estructura de responsabilidades quede clara.
- b) La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes. En especial, deberán prever la necesidad de que el ocupante del puesto pueda ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como a comportarse cooperativamente ante demandas de trabajo en equipo.

La rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas.

18 Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.
- La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.
- Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.

19 La clasificación de los puestos de trabajo deberá dar lugar a estructuras ordenadas en función del valor de contribución que se atribuya a aquellos, y dotadas de la flexibilidad necesaria para facilitar:

- a) la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y
- b) el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

## 20 Acceso al empleo

La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes:

- a) Publicidad, entendiendo por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.
- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.
- c) Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.
- e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.
- f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.
- g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.

- i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

21 Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección:

El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias,

- La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas,
- La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas.
- La superación de pruebas físicas.
- La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.
- La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter.
- La superación de exámenes médicos.
- La realización de entrevistas de selección.
- La realización de cursos selectivos de formación.
- La superación de períodos de prueba o prácticas.

22 La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen:

- La acreditación de la cualificación necesaria.
- La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese.
- La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos.
- La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.

23 Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

24 Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del mismo, mediante procesos de movilidad o promoción.

## 25 Evaluación del rendimiento

La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina ... )
- b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
- c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
- d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

26 La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.

27 La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos,

superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.

28 Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.

29 En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán, especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica.

### 30 Compensación

Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales.

Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

31 La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización:

- a) La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas:
  - tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y
  - perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos.
  
- b) La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial:
  - Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa.
  - Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.



32 El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior) deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.

33 En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad.

34 Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político.

35 Los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deberán ser equitativos, eficaces para el logro de sus finalidades, y asumibles en términos de costo-beneficio.

36 El régimen de pensiones de los empleados públicos deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social, gozar de la necesaria solidez financiera, no crear privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado y la economía de los países.

## 37 Desarrollo

Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.

38 La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán formulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado.

39 La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos.

40 Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.

41 La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la

organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

#### 42 Responsabilidad Laboral

Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados en cada caso, el control de presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos.

43 Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública.

44 Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador.

## 45 Desvinculación

El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo.

46 Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías necesarias.

## 47 Relaciones humanas y sociales

Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:

- a) El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.
- b) Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.

- c) En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.
- d) Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario.

48 Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

49 Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas.

50 Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:

Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.

Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.

Reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.

## 51 Organización de la función de Recursos Humanos

Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizativos del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:

- a) La elaboración de directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa y el seguimiento y control de su aplicación.
- b) El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.
- c) El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.

El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.

52 Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

- a) Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todas aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.
- c) Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal al conjunto de los directivos.
- d) Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo.

## CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

### 53 La función directiva profesional

Los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

54 Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:

- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.



- c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.
- d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

### 55 Regulaciones específicas de la función directiva

La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas. Estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, así como, en su caso, a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.

56 Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.

- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

## CAPÍTULO SEXTO. CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA

### 57 Pluralidad de los posibles desarrollos

Esta Carta contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública a la altura de los fines y desafíos de las Administraciones Públicas contemporáneas. El desarrollo de este núcleo básico de componentes y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, culturas y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales, en la comunidad

de países iberoamericanos. En particular, los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas adoptados por esta Carta permiten diferentes modelos de función pública desde el punto de vista de:

- Los tipos predominantes de los sistemas de garantías y filtros de profesionalidad utilizados en el acceso al empleo público.
- La organización de la carrera profesional de los empleados públicos, y en especial la posibilidad de optar por sistemas de función pública de empleo o de carrera.
- La escala de administración del sistema, que puede ir desde modelos nacionales de patrón único, hasta una diversidad de estructuras e instancias gestoras, en función de criterios de articulación institucional, de escala territorial, de especificidad sectorial u otros.
- Los marcos de relaciones laborales, que pueden albergar diferentes grados y formulas de participación de los agentes sociales y ámbitos más o menos amplios de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

58 Sin perjuicio de las diferencias entre modelos nacionales de función pública, la plena eficacia de los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos incorporados por esta Carta requiere de un entorno institucional que los haga posibles. Son elementos relevantes de dicho entorno los marcos jurídicos del empleo público, el diseño estructural de los sistemas públicos y sus organizaciones, la capacidad interna de éstas y los valores culturales dominantes.

## 59 Marco jurídico

Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común. Las regulaciones del empleo público deberán:

- a) Garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares.
- b) Limitar el alcance de la singularidad normativa a aquellos elementos indispensables para garantizar la profesionalidad de las Administraciones Públicas, sin incorporar especialidades que incurran en discriminación o privilegio de los servidores públicos.
- c) Rehuir una uniformización excesiva de las regulaciones que las incapacite para adaptarse a la extraordinaria diversificación y heterogeneidad de los sistemas político administrativos contemporáneos.
- d) Incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.

## 60 Diseño organizativo

El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:

- Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad formal correspondiente al valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:
  - la racionalidad en el manejo de los recursos,
  - la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas, y
  - al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de sus funciones como gestores del personal a su cargo.
- Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos sistemas de control y responsabilización.

## 61 Capacidad interna

La administración de sistemas de función pública en línea con las orientaciones de esta Carta requiere la posesión, por las organizaciones públicas, de las competencias imprescindibles. Estos requerimientos presentan algunos rasgos diferentes para los órganos centrales y para las direcciones de línea:

- Las instancias centrales responsables de los recursos humanos deberán estar dotadas de una alta cualificación profesional, incorporando la multidisciplinariedad propia de la gestión de las personas, lo que exige combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.
- Los directivos al frente de las unidades productoras deberán disponer de la capacitación adecuada para el desarrollo de las habilidades técnicas y sociales necesarias para la gestión de equipos humanos. En particular, resulta fundamental su entrenamiento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.

## 62 Cambio cultural

La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resultará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

- a) La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.

- b) La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.
- c) La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública.
- d) La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.