

CAPÍTULO 1

Profesionalización y carrera administrativa

Este primer capítulo tiene el propósito de exponer una serie de planteamientos de carácter conceptual y contextual sobre la importancia de la profesionalización, así como de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas. Se pone un especial énfasis en los conceptos y definiciones de lo que es el servicio civil de carrera ahora conocido como servicio profesional de carrera, sobre todo a partir de la explicación de diversos tipos de servicios cuya identificación puede servir como elemento metodológico para la construcción de esta figura, en un gobierno con diversos tipos de administración pública y con escasa experiencia en la materia como lo es la mexicana. De igual modo, se exponen los casos de algunos países (en concreto ocho) que, dan lugar a identificar servicios civiles con características particulares y distintas, en atención a la explicación previa.

Este primer capítulo está dividido en los siguientes apartados: La profesionalización en las administraciones públicas contemporáneas; La importancia de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas; Fundamentos del servicio profesional de carrera; Experiencias de servicio civil de carrera; Experiencia europea; Experiencias de servicios civiles; Lecciones sobre las experiencias de servicio civil.

LA PROFESIONALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Muchas han sido las voces que se han pronunciado desde hace algunos años por la profesionalización de las administraciones públicas tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, que provienen desde organismos internacionales, instituciones multilaterales hasta de los propios gobiernos y administraciones públicas de los países interesados. Todo ello, en el marco de lo que se conoce como reformas de segunda generación, cuyo interés está centrado en temas relacionados con la calidad en la administración pública y en los servicios que presta, así como en sus actuaciones y en su efectividad; y no en su tamaño y reestructuración como fue el caso de las reformas de primera generación (Cam-puzano, 2003: 47). Se destacan en ese sentido, los informes del Banco Mundial, especialmente del año 1997 y los relacionados con la reforma del servicio civil; las iniciativas e informes de modernización de las administraciones públicas y de políticas de gestión pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A nivel de Latinoamérica, están las propuestas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y todas las cumbres, foros y reuniones que se organizan en torno a este tema, destacándose la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado" efectuada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en junio de 2003.

En efecto, pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la importancia del tema de la profesionalización, que se divide en dos grandes escenarios; uno en la que la preocupación de algunos países es la de mejorar sus servicios civiles a través de la flexibilización y la adopción de técnicas gerenciales, a través de reformas graduales como son los casos de algunos países como España, Francia, Alemania, entre otros. De igual modo, en este mismo escenario, están otros países que también se encuentran en una etapa de cambios y reformas, pero mucho más radicales como son los casos de Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Suecia y algunos países asiáticos como Singapur, Malasia que, inclusive han ido más allá de la simple reforma de sus servicios civiles y han decidido adoptar un esquema de gestión estratégica de recursos humanos como posible alternativa de cambio. Con respecto al segundo escenario, están los países que de manera tardía han decidido adoptar un servicio civil de carrera y se encuentran inmersos en un fuerte movimiento de nueva gestión pública, como lo es el caso de México y la mayoría de los países latinoamericanos.

Con relación a los factores que han propiciado e impulsado el movimiento de la profesionalización, sin duda alguna, se destacan fenómenos como la globalización, la existencia de sociedades informadas y participativas en la gestión pública en un contexto de revalorización del espacio de lo público, las nuevas tecnologías, así como la gobernabilidad democrática, los cuales se han constituido en factores que demandan la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas que contribuyan a incrementar la capacidad de gobernar y a satisfacer demandas ciudadanas (Martínez Puón, 2003).

Sin embargo, en esta coyuntura de cambio, de innovación y profesionalización, para todos los países no hay recetas comunes, está claro que, las propuestas de profesionalización están en función de las características institucionales de cada país, de sus propias dinámicas e historia, así como del nivel cultural político-administrativo prevaleciente en cada uno de ellos. Por ejemplo, el caso latinoamericano –incluido México– presenta una serie de características y dinámicas particulares, así como una serie de desajustes estructurales e institucionales, que lo colocan en una posición distinta con respecto a países que cuentan con avances previos en materia de profesionalización. Pareciera ser que para los países latinoamericanos, el asunto de la reforma administrativa en la se suponía que estaba de por medio la instauración de un servicio profesional de carrera, ha quedado inconclusa y marginada en el tiempo, sobre todo por la existencia de reformas más importantes como la reforma política y económica.

El caso latinoamericano

Para América Latina el proceso de democratización ha sido un factor muy importante en el proceso de reforma del Estado, ante todo porque ha afectado la dinámica y el ritmo del proceso de otras reformas. Según el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:⁵

muchas de las reformas dependen de cambios constitucionales, de la creación de nuevas instituciones y de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos de ellos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política lati-

⁵ Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una nueva gestión pública para América Latina*, 14 de octubre de 1998, <http://www.clad.org.ve/gespub.html>

noamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo, y liderazgos personalistas, por lo que es preciso que esas reformas sean realizadas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Indudablemente, estos son los retos inmediatos para los países latinoamericanos.

Uno de los principales problemas que padecen los países latinoamericanos que en su mayoría se encuentran en vías de consolidación democrática, sino es que todos, es que padecen de un problema de déficit institucional, entendidas las instituciones no como organizaciones sino como reglas del juego, tanto formales como informales, que permiten la convivencia de los miembros de una sociedad y de la relación de ésta con el Estado. La ausencia de instituciones claras y sólidas *ad hoc* a un sistema democrático, se considera que sigue siendo un factor que contribuye a la existencia de problemas provocados por el sistema de patronazgo, la corrupción, la existencia de prácticas clientelares y corporativas, entre otras, en las instituciones gubernamentales y administrativas. Esta situación en su conjunto genera como consecuencia una falta de credibilidad y confianza de la sociedad para con las instituciones gubernamentales y administrativas y dificulta la edificación de instituciones públicas eficaces y eficientes, como bien lo pudiera ser un sistema de mérito o servicio civil (Ramíó y Salvador, 2002: 21).

Para muestra basta un botón, el Latinobarómetro⁶ 2004 en cuanto al rubro "Confianza en las instituciones" da a conocer los siguientes datos:

TABLA I
Confianza en las instituciones (%)

Iglesia	71
Fuerzas armadas	40
Televisión	38
Policía	37
Poder Judicial	32
Gobierno-Presidente	30
Congreso Nacional-parlamento	24
Partidos políticos	18
Personas	15

⁶Latinobarómetro 2004 es una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina entre los meses de abril y mayo de 2004. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país de un total de 18,526 entrevistas que representan a 480 millones de habitantes.

Por otra parte, la historia reciente en el contexto latinoamericano ha dado señales de que las llamadas reformas institucionales en los gobiernos y administraciones públicas es una historia de fracasos en los que los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos. Al respecto, se ha señalado que las llamadas reformas administrativas (término en actual desuso por sus connotaciones negativas y sustituida regularmente por modernización administrativa o reinención del gobierno) no han sido más que una inducción artificial de transformación contra la resistencia, donde lo que queda en evidencia es un "cambio de fachada" del aparato público en el que existe una rara simbiosis entre lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional), y en el que existiría un formalismo y racionalismo ingenuo al momento de abordar la complejidad de procesos que responden a distintas lógicas de acción dentro de la esfera pública (Ramírez, 2002).

Como parte de las causas de esta situación, según Joan Prats (1999) en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socioeconómico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales".

En cuanto a las características de las reformas administrativas en América Latina, es importante decir que, han sido reformas que no se han gestado por sí solas o que hayan operado como reformas independientes, en la mayoría de los casos las reformas se han llevado a cabo de la mano de otras reformas. Por ejemplo, la reforma administrativa no ha dejado de ser un huésped de las reformas económicas o de las reformas políticas o simplemente no ha dejado de ser una reforma más, dentro de todo un proceso, llámese reforma del Estado o una reforma institucional (Ross, 2001).

Por ejemplo, para el caso de la reforma administrativa como variable dependiente de una reforma económica, ésta se ha dado a través de dos situaciones parecidas, la primera, por la necesidad económica que tienen los propios países latinoamericanos de la obtención de recursos, lo que los ha llevado a reestructurar sus aparatos administrativos y a reducir sus gastos públicos; y la segunda situación, a través de medidas externas generadas por los organismos internacionales llámese concretamente programas de ajuste estructural, en los que ha estado de por medio la reducción de los aparatos públicos con el fin de evitar los déficit públicos.

Con respecto a las reformas administrativas como variable dependiente de un proceso de reforma política, ésta se ha dado como parte de la imperiosidad de las sociedades latinoamericanas de transitar o consolidar un sistema democrático. Para ello, existe la tesis o la idea, de la necesidad en primer lugar, de reformar los regímenes políticos que tienen que ver con cambios a nivel constitucional y mejoras al sistema electoral y de partidos, aunado a la institucionalización de instrumentos de participación ciudadana para el logro de mayor gobernabilidad democrática; y una vez cubierto este espectro avanzar hacia la democratización y reforma de las administraciones públicas. En parte esta creencia se da por la dependencia de las administraciones públicas de los regímenes políticos, pero sobre todo de los regímenes de los partidos, lo cual dio como resultado con el tiempo el sistema de patronazgo o un *spoils system* que todos conocemos y que aún prevalece en América Latina.

Para el caso de un proceso de reforma administrativa como variable dependiente de todo un proceso de reforma institucional o reforma del Estado, sin duda alguna, las situaciones más representativas se dan en un cambio de régimen. Caso concreto el cambio de un régimen dictatorial a un régimen democrático, o de un régimen no democrático a uno democrático. Por otra parte, está la situación de algunos países que en situaciones concretas o de coyuntura se superponen a cualquier tipo de reforma administrativa e incluso la relegan a un plano secundario por no tratarse de un asunto de carácter prioritario. Los casos concretos señalan Colombia con el problema de la guerrilla; Argentina por su crisis económica; Venezuela por la situación que atraviesa en cuanto al restablecimiento del orden y de la gobernabilidad democrática o Perú por el problema de corrupción que tiene ahora mismo, heredado del régimen anterior, cuya preocupación se encuentra materializada en el actual Programa Nacional Anticorrupción.⁷

Con relación a cómo se gestan y se operativizan las reformas administrativas, de entrada se reconoce que la mayoría de este tipo de iniciativas provienen exclusivamente del Poder Ejecutivo por ser titular de la burocracia, sin embargo, cada vez más, las reformas administrativas dan lugar a una mayor participación tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial. En el caso del Poder Legislativo su presencia se hace cada vez mayor cuando tiene que ver con la aprobación de leyes relacionadas con la regulación de conductas de los servidores públicos,

con la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, con leyes que regulan las compras del sector público, la transparencia y acceso a la información, pero sobre todo recientemente, por su poder de fiscalización sobre la administración pública que ha venido adquiriendo en los últimos años. En el caso del Poder Judicial, su injerencia se ha dado en cuestiones de controversias constitucionales, en dirimir conflictos cada vez más frecuentes entre la administración central y las administraciones locales, que evidentemente en el marco de los procesos de descentralización han venido adquiriendo cada vez más mayores recursos y atribuciones.

Por lo tanto, se observa que las reformas administrativas en la actualidad tanto en su diseño como en su implementación, incluyen una enorme carga de negociación entre los poderes, y este elemento es sin duda fundamental, sobre todo si se considera que el éxito de los procesos de las reformas depende de los tiempos en los que se implementen, por lo que el consenso y la aprobación entre los poderes juegan un papel de primer orden. Todo ello, para evitar que en un determinado momento muchos de los proyectos o de los procesos de reforma se puedan convertir en rehenes de la negociación, que de hecho en la realidad así sucede muchas veces.

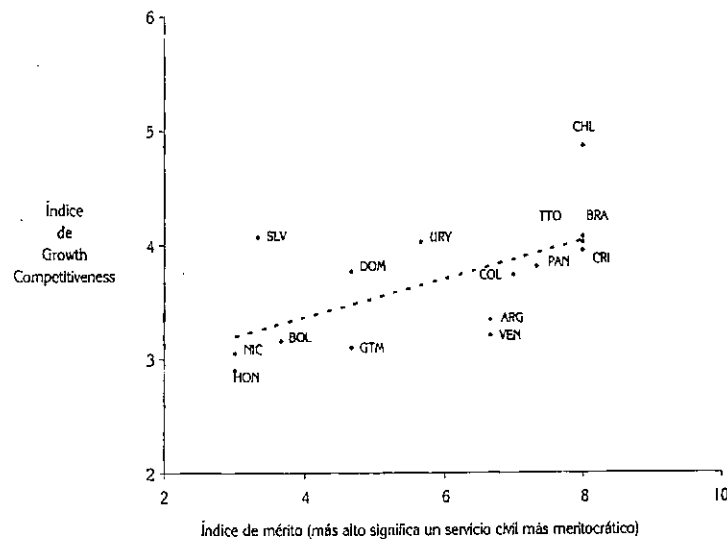
En ese sentido, se tiene que reforzar la idea de que cada país genere una propuesta de reforma a las instituciones gubernamentales y administrativas *ad hoc* a sus propias necesidades, de acuerdo con su marco legal, desarrollo y cultura político-administrativa. En contraposición a que se conviertan en un rehén absoluto de modas y tendencias administrativas, que en más de las veces tiende a la creación de escenarios de simulación que de solución.

A pesar de estas consideraciones y dinámicas propias de los países latinoamericanos, se reconoce la necesidad de avanzar hacia la profesionalización de sus aparatos administrativos. El impacto institucional del servicio civil o profesional no se agota en el tema estrictamente de la reforma administrativa sino que sus alcances van vinculados directamente con temas como el crecimiento económico, la eficacia gubernamental y el combate a la corrupción. Al respecto, el índice de crecimiento económico 2003-2004 demuestra la relación directa y positiva entre el servicio civil y el crecimiento económico. Tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

⁷Para un análisis comparado de distintos programas de modernización administrativa en América Latina véase Rafael Martínez Puón, "Los nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 8, Madrid, España, enero-junio de 2002.

GRÁFICA 1

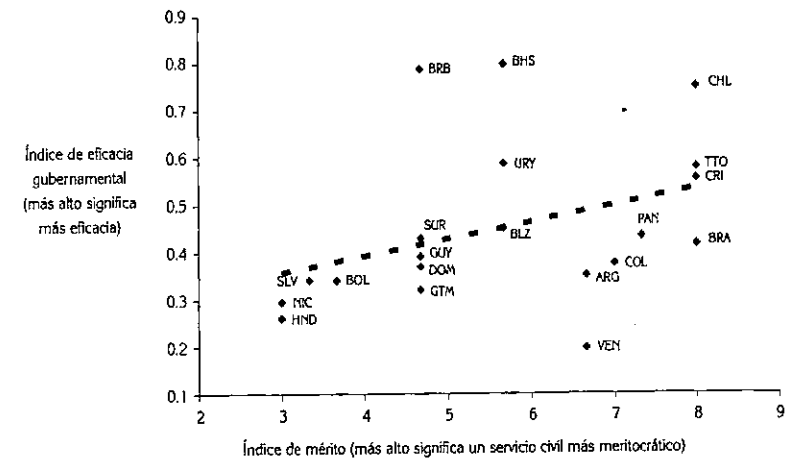
Existencia de una relación positiva entre mérito en el servicio civil y la capacidad de crecimiento económico sustentable^a



De igual modo, resulta importante destacar que de acuerdo con datos de Daniel Kauffman (2003) y la investigación realizada por Carlson y Payne (2003), la existencia de una relación directa entre servicio civil y eficacia gubernamental. Se presume que esto seguramente se debe a factores como la selección idónea de las personas en los puestos, la permanente evaluación del desempeño y la constante capacitación, entre los factores más importantes. La gráfica siguiente da muestra de lo mencionado en cuanto a lo que acontece con países de la región latinoamericana.

GRÁFICA 2

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

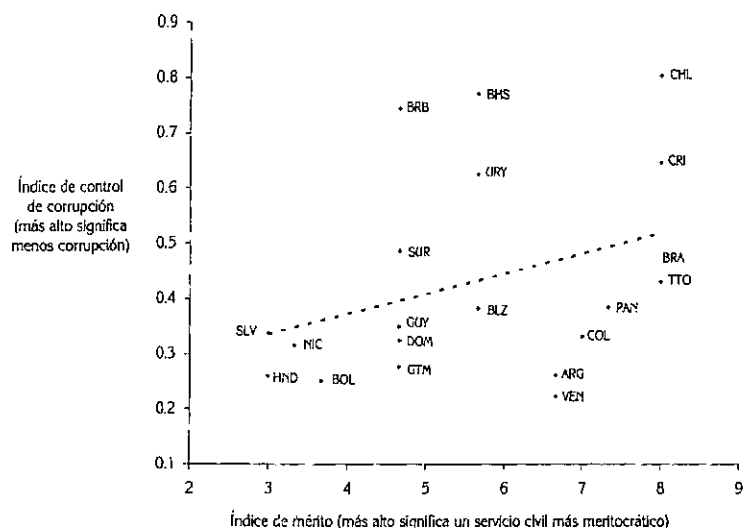


No se diga con relación al tema vinculado con la corrupción que sigue siendo un lastre en las democracias latinoamericanas y como parte de ese déficit institucional antes mencionado. En efecto, la buena noticia es la de considerar que existe una relación directa entre el combate a la corrupción y el 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. La siguiente gráfica muestra la relación antes descrita, nuevamente a partir de los estudios realizados por Kauffman (2003), Carlson y Payne (2003).

^aWorld Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2003-2004* y BID, *Diálogo Regional de Política*, (2003).

GRÁFICA 3

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



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. Cabe destacar de igual forma, la existencia también de diversas declaraciones y documentos que se pronuncian por la necesidad de contar con un servicio civil para América Latina. El documento más reciente que se considera que aporta elementos muy sustanciales (a manera de *checklist*) es la "Carta Iberoamericana de la Función Pública" aprobada por la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado" celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el año 2003. Sobre todo porque se constituye esencialmente en una guía o herramienta metodológica para la construcción de un servicio profesional de carrera para Latinoamérica, a través de una serie de conceptos y principios rectores. Entre los aportes más importantes, se encuentran además de los mencionados, la sugerencia de criterios orientadores, los requerimientos funcionales, la coherencia estratégica, la planificación de recursos humanos, la evaluación del rendimiento, la responsabilidad laboral, así como el cambio cultural que todo sistema profesional de carrera debe considerar.

El caso de México

Con relación al caso de México, los problemas de déficit institucional que argumentan Ramíó y Salvador (2002) son bastante similares a lo que acontece en América Latina, y a la forma en la que se han gestado las reformas administrativas, así como por la ausencia de un servicio profesional de carrera de carácter consolidado. Por ejemplo, la Encuesta Mundial de Valores México 2000, con base en la pregunta realizada a la ciudadanía: ¿de las siguientes instituciones qué tanta confianza tiene en ellas? (mucho o algo, poco o nada). En el rubro (mucho o algo) se revela lo siguiente:

TABLA 2
Confianza en las instituciones en México

Institución	1981 %	1990 %	1996-1997 %	2000 %
Ejército	48	47	59	51
Iglesia	60	70	66	80
Policia	31	32	33	29
Partidos políticos	N.P.	N.P.	33	24
Diputados	28	34	41	20
Burocracia	23	28	41	20

Como se puede observar las instituciones gubernamentales y administrativas (salvo el ejército) son las que representan los porcentajes más bajos, en cuanto a confianza por parte de los ciudadanos tanto a nivel latinoamericano como para el caso de México.

En este mismo orden de ideas, con respecto al tema de la corrupción, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 elaborada por Transparencia Mexicana en el apartado "Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México" revela los siguientes datos en cuanto a calificación de los actores políticos y sociales en el combate a la corrupción, a la pregunta textual: "En una escala del 1 a 10, en el que 1 es no ayuda nada y 10 ayuda mucho, ¿qué tanto ayudan ...a combatir la corrupción?"

TABLA 3
Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001

Actores	Calificación
La familia	8.3
Los maestros	7.0
El ejército	6.9
La iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los partidos políticos	4.5

Al igual que las anteriores encuestas sobre confianza, se puede observar en ésta, que el gobierno sigue ocupando uno de los lugares más bajos, incluso con calificación reprobatoria, si se considera que el número seis es el mínimo para aprobar.

Con respecto a la opinión internacional, el escenario tampoco es muy alentador, al respecto el índice de percepción de corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, ubicó a México en un sitio nada favorable con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubicó en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo.⁹ En el año 2001, la misma institución ubicó a México en el lugar 51 entre 90 países, con una calificación del 3.7 dentro del mismo índice; ocho lugares arriba con respecto al año anterior.¹⁰ Sin embargo, en el índice de Transparencia Internacional correspondiente al año 2002, se revela la posición de México en el número 57 de un total de 102 países con una calificación del 3.6. Para el año 2003 el mismo organismo reveló la posición de México en el número 63 de un total de 130 países con una calificación del 3.6. Por último, el informe 2004, volvió a dar la misma calificación de México con un 3.6 sólo con la diferencia de que la muestra se amplió a 30 países más. Esto demuestra un aparente retroceso con relación a lo que se había logrado hace tres años. Finalmente, The International Institute for Management Development otorga a México una calificación de 2.12 en incidencia de corrupción y soborno. El estudio coloca a México en el número 38 de un total de 47 países.¹¹

⁹Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

¹⁰Véase Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2001.

¹¹Véase: www.sfp.org.mx

De igual modo, a nivel nacional de acuerdo con lo que señala el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 de la Secretaría de la Función Pública, si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema de la corrupción en México, ya que no se han hecho estudios al respecto, si existen algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo. Al respecto, el Banco Mundial estima que representa el 9 por ciento del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante.

Para ser más precisos en este fenómeno y como parte del espectro de déficit institucional, con relación a servicios públicos a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003 da a conocer los siguientes resultados en el rubro de servicios públicos:

TABLA 4
Servicios públicos con mayor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Tipo de servicio	Índice de corrupción y buen gobierno
36	Estacionar en vía pública controlada por particulares	45.9
37	Evitar ser infraccionado por un agente de tránsito	50.3
38	Evitar que se lleven el auto al corralón	53.3

TABLA 5
Servicios públicos con menor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Tipo de servicio	Índice de corrupción y buen gobierno
1	Trámite del predial	1.4
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud	1.5
3	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda	1.7

A nivel de los estados de la República.

TABLA 6
Entidades con mayor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Entidad Federativa	Índice de corrupción y buen gobierno
28	Guerrero	12.0
29	Durango	12.6
30	Estado de México	12.7
31	Distrito Federal	13.2
32	Puebla	18.0

TABLA 7
Entidades con menor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Entidad Federativa	Índice de corrupción y buen gobierno
1	Baja California Sur	2.3
2	Quintana Roo	3.7
3	Colima	3.8
4	Hidalgo	3.9
4	Aguascalientes	3.9

Como se puede observar, México al igual que los países latinoamericanos, tiene enormes retos para abatir el déficit institucional prevaleciente, a partir de la creación de instituciones *ad hoc* a un sistema democrático. Los análisis sobre el apoyo a la democracia indican de forma clara que la corrupción percibida es una variable de extraordinaria importancia para la legitimidad de los regímenes políticos. En concreto, en un reciente estudio sobre las variables que más afectan al apoyo realista al régimen existente y a la confianza en las instituciones políticas, entre las tres variables halladas como más importantes se encontraba la percepción de corrupción existente (Mishler y Rose, 2001: 303 y ss.).

Con los datos mencionados, resulta claro que se convierte en una necesidad incluir el tema de la profesionalización en la agenda gubernamental y administrativa, a través del establecimiento de un servicio civil o profesional de carrera. Con relación al tema, no está demás mencionar que a lo largo de la historia política-administrativa del país, ha habido una serie de intentos que incluso datan desde 1911, pasando por una época de mayor impulso a principios de los años ochenta, y retomándose el tema sobre todo a partir de 1994 y en el sexenio actual (2001-2006), y que ha dado como fruto la Ley del Servicio Profesional de

Carrera en la Administración Pública Federal, así como la aprobación de leyes en algunos estados de la República. Los detalles de los intentos y las propuestas están expuestos al inicio del capítulo 2 de esta investigación.

Sin embargo, no suficiente con estos esfuerzos y como parte del déficit institucional existente, es necesario seguir avanzando en desmontar parte del andamiaje institucional todavía prevaleciente, caracterizado por un fuerte sesgo de corte corporativista y clientelar. Por ejemplo, muchos de los esfuerzos en materia de profesionalización que se han estado logrando (incluyendo el caso de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), se han conseguido sin haber realizado una profunda reforma laboral, específicamente la relacionada con la regulación laboral entre el Estado y sus empleados. Particularmente en lo referente al artículo 123 constitucional apartado "B" y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que, precisamente representan parte de ese matiz corporativo que se ha mencionado.

De manera que es en el artículo 123 constitucional apartado "B" y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se encuentra parte de la explicación en cuanto a las características de la burocracia mexicana y de que no se haya podido establecer jurídicamente un servicio civil o profesional de carrera con el tiempo, y sí se haya privilegiado el sistema de designación política. Con respecto al apartado B del artículo 123 constitucional, que establece los derechos de los trabajadores de los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal, el banco central y las entidades de la administración pública federal, así como a los empleados del sistema bancario mexicano que prestan su servicio al Estado, este precepto regula a los servidores públicos de base (o sindicalizados) de la administración pública centralizada, mas no contempla al personal de confianza que está conformado por todos los mandos medios y superiores; particularmente esto se corrobora en la ley reglamentaria de ese apartado que lleva por título Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que establece tal diferenciación en algunos de sus artículos.

Por ejemplo, de manera expresa en el artículo 8o. se establece: "Quedan excluidos del régimen de esta ley: los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada..." Por lo que no están establecidos cuáles son los derechos y el procedimiento a que debe sujetarse su baja o cese en el desempeño del servicio, por lo que puede considerarse que la relación del personal de confianza con la dependencia o institución es de carácter eminentemente administrativo y el cese es sólo un acto de autoridad; como consecuencia los conflictos para determinar la estabilidad de sus empleos entre los empleados de confianza y la dependencia para la cual prestan sus servicios, no puede ser resuelta por los

tribunales laborales sino por jueces federales; así, antes de acudir al amparo o *habeas corpus*, deben hacerlo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, esto no está determinado por la Constitución.¹²

Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar que existen dependencias de la administración pública centralizada que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores, una parte de su personal, lo está por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector "paraestatal" funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos con la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México con un reglamento propio. Incluso en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Esto entraña el imperio de una selva semántica y jurídica que dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública (Guerrero Orozco, 2003: 29).

Si bien es cierto que, con la expedición de leyes de servicio profesional de carrera en materia administrativa, se ha tratado de subsanar la situación antes descrita (salvo algunos casos como el Instituto Federal Electoral o la Procuraduría Agraria por ser órganos autónomos), se considera que el problema de déficit institucional no se resuelve del todo, aunque sí se reconoce que representa un primer paso muy importante, y posiblemente de otros más que se tendrán que dar, si es que lo que se desea es contar con un sistema de mérito y profesional consolidado.

Aunado a ello, existen también problemas de carácter estructural de tipo administrativo y cultural, como la ausencia de diagnósticos claros que determinen el número de servidores públicos, ausencia de normatividad y de instrumentos en materia de exámenes de ingreso y de evaluación del desempeño, así como modelos para la certificación de capacidades. Obviamente toda una cultura del servicio civil o profesional de carrera.

¹² Para ver mayores detalles sobre este asunto véase Rafael Martínez Puón, "Retos y perspectivas de la profesionalización de la administración pública en México", *Revista de Análisis y Gestión de Políticas Públicas* núm. 22, Madrid, España, INAP, septiembre-diciembre de 2001, Guillermo Haro Bélchez, "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma", *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Edo. de México, IAPEM, 1991, Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas México*, INAP y Miguel Duhalt Kraus, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, INAP, 1977.

En resumen, los retos para un país como México con poca experiencia en esta materia, se consideran que son esencialmente cuatro. El primero, tiene que ver con la realización de diagnósticos de necesidades y con la creación de instrumentos técnicos-normativos que contribuyan a la ejecución del tipo de leyes aludidas. El segundo, tiene que ver con la socialización del tema, como un paso para la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera. El tercero, tiene que ver con la permanente evaluación y monitoreo del servicio profesional de carrera. Y el cuarto, tiene que ver con que esta figura se haga extensiva a los otros poderes y órdenes de gobierno.

Con respecto al primer reto que, tiene que ver con la realización de diagnósticos, su importancia radica en saber, entre los aspectos más importantes, con qué número de servidores públicos cuenta la administración pública federal y de los demás órdenes de gobierno para determinar quiénes formarán parte del servicio profesional y quiénes no; la actualización, autorización y registro de estructuras orgánicas de las dependencias y órganos desconcentrados para definir los distintos puestos para su posible homologación; la identificación de perfiles y necesidades profesionales y los recursos económicos por invertir en los próximos años. De igual forma, el reto estará en la elaboración de todos los instrumentos técnico-normativos para el cabal funcionamiento del servicio profesional de carrera, como lo es el catálogo de puestos, el registro único de los servidores públicos, los exámenes de ingreso, los indicadores de evaluación del desempeño, el modelo para la certificación de capacidades, los lineamientos para los cursos de capacitación, los sistemas de puntos para los ascensos y promociones, entre otros más.

Con relación al segundo reto que, es la socialización del tema como factor coadyuvante en la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera, es menester mencionar que, esta tarea no puede ser exclusiva de las instituciones gubernamentales y administrativas, para ello resultará imprescindible la participación de las universidades, las organizaciones civiles interesadas en estos temas, centros de investigación y la sociedad en general. Ya sea a través de la realización de cursos, seminarios, publicidad en medios, foros nacionales e internacionales, convenios universidades-gobiernos, reorientación de planes de carrera universitarios, investigación y publicaciones. En el mismo tenor, igual de importante será la socialización de los valores y principios del servicio profesional de carrera, que en la práctica tiendan a recuperar la confianza tanto de los propios servidores públicos como de los ciudadanos. En esta labor será esencial el papel que jugarán los propios servidores públicos como protagonistas del propio servicio y como constructores de una administración pública más pública y más democrática.

Con respecto al tercer reto, sin lugar a dudas, el monitoreo y evaluación del servicio profesional de carrera también será esencial, para observar los cambios que se produzcan en el desarrollo del servicio profesional de carrera tanto al interior de las organizaciones como por los beneficios que se generen en la sociedad. Llámese a través de órganos de control y evaluación internos y externos, la evaluación organizacional, la aplicación de encuestas para medir las percepciones de los servidores públicos y los ciudadanos. De tal forma que, todo este ejercicio permita reorientaciones, rediseños, con el interés de mejorar día a día el propio servicio profesional de carrera y los resultados para la ciudadanía. Por último, con respecto a la extensión del servicio profesional de carrera, lo deseable es que su implantación y consolidación no se agote en el orden federal sino que pueda ser llevado tanto a los otros poderes públicos como a los gobiernos estatales y municipales.

Como se puede observar, se trata de un proyecto de gran envergadura que implica un cambio cultural en los individuos y en las instituciones. Se trata de un proyecto que presentará dificultades y que llevará su tiempo. Sin embargo, nuestra tarea de hoy es sentar las bases para que se concrete de la mejor manera posible para que dé resultados en el corto y mediano plazo. Al respecto, la socialización del servicio profesional de carrera jugará un papel de primer orden ya que puede contribuir a la realización de consensos sobre la importancia de esta institución tanto por su aporte en la mejora de la administración pública y de sus propios servidores públicos, pero también por su aporte a la ciudadanía y a la gobernabilidad democrática que requiere el país.

LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE MÉRITO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Señala, Joan Prats (1998a):

Vivimos tiempos en los que es frecuente oír que los arreglos institucionales característicos del sistema de mérito socavan los incentivos de la eficiencia, la responsabilidad y la receptividad administrativa. Pero si es así, ¿por qué se encuentran tan extendidos y perviven con tanta fuerza? ¿Sólo por los intereses creados? Es difícil creer que una institución tan común y persistente en los países avanzados como inexistente o deficiente en los que no lo son resulte un modo ineficiente de resolver problemas. ¿No será que los problemas que el constituyente y el legislador han pre-

tendido que resolviera la institución están mal identificados? Lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo, indagemos la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos y encontrar el criterio material de separación entre función pública y empleo público.

Para ello, está claro que la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito, es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras. El sistema de mérito se presenta como una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica. Preguntarnos por el fundamento de la función pública institucionalizada en el sistema de mérito y profesional equivale a indagar cuáles son las funciones sociales (desde la perspectiva sociológica), los bienes jurídicos (desde la perspectiva jurídica) o los bienes económicos (desde la perspectiva económica) procurados por esta particular institución. De este modo, el conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar.

Aunado al valor de la seguridad jurídica, Francisco Longo (2004) considera que la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas obliga a completarlo con la parte de las exigencias de eficacia de la propia acción de gobierno. Si en la seguridad jurídica está la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en ese sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquellos, característicos de un sistema de mérito.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son pues principios que se hallan en la base de los servicios civiles o ahora llamados servidores profesionales de carrera. De esta forma, hablar de eficacia en un sistema de mérito necesariamente se tendrá que vincular a otro aspecto de suma importancia como es el de la gobernabilidad. Si se parte de la idea de Prats (1998b: 22), que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos, se debe entender ésta como la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positiva-

mente los desafíos y las oportunidades que se le plantean en un determinado tiempo. Gobernabilidad no es estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo (Alcántara, 1995; Árbos y Giner, 1993). Al ser también una cualidad de la sociedad, también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, es decir, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran. Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. En ese sentido, se ha señalado con razón, que el enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia sociedad civil.

Según Joan Prats (1998b: 23):

los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social, si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguientemente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se "reinvente" a base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de sus cabellos.

En ese sentido, debe quedar muy claro, que una de las partes más interesadas en una figura como lo es el servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera no sólo deben ser los gobiernos sino también las sociedades. Es precisamente, en este punto en el que se reconoce la importancia de los sistemas de mérito, ya que no solamente su función y resultados se circunscriben al terreno de lo organizacional sino también su existencia propicia la generación de valores, formas de convivencia social y creación de una cultura cívica.

En este mismo orden de ideas, el sistema funcional de mérito, debidamente articulado, garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es además, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas. Aunado a lo anterior, esta figura es un elemento que contribuye a la construcción de la necesaria cultura del servidor público. La existencia de un sistema de ingreso de los servidores públicos al sector gubernamental a través de criterios claros y objetivos con igualdad de oportuni-

dades; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; la estabilidad en el empleo para los servidores públicos; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones, indiscutiblemente, son elementos que coadyuvan a la construcción de dicha cultura.

De igual manera, el sistema de mérito es un elemento que contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar. Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la administración pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno.

Para englobar todo lo señalado, es sustancial decir que el papel del sistema de mérito materializado en un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera es fundamental, ya que a partir del cambio en lo organizacional que se genera, éste impactará en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las relaciones del Estado con la sociedad, sin duda, para mejorarla y procurar una mejor convivencia y beneficio para ambos. Además de ello, su existencia modifica valores y cultura tanto burocrática como ciudadana, intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida, tendiente por supuesto, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la pervivencia del Estado y de las instituciones. De ahí la importancia de su revisión, perfeccionamiento y establecimiento en aquellos países en los que esté ausente.

No obstante estos posibles beneficios, resulta sumamente conveniente señalar que el sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Según Joan Prats (1998a), como toda institución, es una entidad viviente hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante, que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vías formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica. Pero es legítimo abstraer unas características comunes a todas las funciones públicas de las democracias avanzadas, integrantes de un modelo o tipo ideal

de sistema de mérito. Disponemos de diversas descripciones de estos modelos, suficientemente coincidentes para resultar operativas.

Ahora bien, a efectos de implantar un sistema de mérito y profesional en contextos particulares, habría que preguntarse lo siguiente: ¿las necesidades con las que se enfrenta una democracia consolidada son similares a aquellas con la que se enfrenta una sociedad en vías de consolidación hacia la democracia? Por supuesto que no. Según Ezra Suleiman (2000:11), para una burocracia establecida, la institución de una burocracia pública en ocasiones evoluciona de manera que se reduce de forma significativa su papel, o se ve forzada a perder legitimidad, o bien se mina su profesionalismo por medio de una politización de la misma. Para las jóvenes democracias –es el caso de algunos países latinoamericanos, entre ellos México– la cuestión principal a la que se enfrentan es de creación, por lo que el reto consiste en cómo desarrollar en una fase de transición un instrumento burocrático basado en el mérito y que sea profesional.

¿Por qué la necesidad de un aparato basado en el mérito y profesional? Simplemente, porque eso es lo que distingue, de acuerdo con Weber, a un orden patrimonial de un orden racional-legal. Aquello que se refiere Weber (1964: 337) como la variedad monocrática de burocracia, es un desarrollo que acompaña y subyace a todo orden capitalista y democrático. El desarrollo de la burocracia, en su mayor parte bajo auspicios capitalistas, ha creado la necesidad urgente de tener una administración estable, estricta y calculable. Es esta necesidad la que da a la burocracia un papel crucial en nuestra sociedad como elemento central en todo tipo de administración a gran escala. Pero sobre todo como un elemento que fortalece y consolida la democracia de un país.

Weber (1962: 215-216) contrario a las teorías modernas antiestatistas,¹³ sostenía que ninguna democracia podía verdaderamente anclarse o consolidarse, salvo que un Estado tuviera a su disposición una organización burocrática competente en la que pudiera confiar. Mantenía que las burocracias eran instrumentos inevitables en sociedades modernas y que ningún Estado puede funcionar sin un eficiente instrumento burocrático. Shumpeter (1949: 216) fue incluso más allá e identificó a la burocracia como un elemento indispensable para la democracia.

¹³Entre ellas la de la elección pública, uno de sus representantes William Niskanen (1971: 9) sostenía que la visión de la burocracia se basa en un simple modelo económico: el burócrata y los *bureaus* tratan de maximizar sus intereses. En otras palabras, buscan presupuestos muy superiores y un continuo aumento de personal. En su conjunto, la sociedad que paga a estos *bureaus*, claramente tiene un interés que es diametralmente opuesto al de los *bureaus*. Por tanto, la burocracia no puede contemplarse simplemente como un instrumento del Estado. Debe contemplarse, de acuerdo con el modelo económico, "como alguien que elige" y como un maximizador y como una institución con preferencias y objetivos propios.

Enumera la existencia de una burocracia profesional como una de las cinco condiciones necesarias para que exista un orden democrático. La burocracia escribió: "no constituye un obstáculo a la democracia sino un complemento inevitable de ésta. De forma similar es un complemento inevitable al desarrollo de la economía moderna".

Juan Linz y Alfred Stepan (citados por Suleiman, 2000: 13) como estudiosos de la transición a la democracia consideran que una burocracia basada en el mérito y profesional resulta tan esencial para la consolidación democrática como una sociedad civil independiente, una sociedad políticamente autónoma, y el propio estado de derecho. Afirman, sea como sea, que cada uno contemple el papel del Estado, que una burocracia profesional y moderna es indispensable para la consolidación democrática.

La diferencia establecida entre lo que tienen que hacer las democracias consolidadas y aquellas que se encuentran en vías de consolidación democrática, con respecto al perfeccionamiento o creación de sus sistemas de mérito y profesionales respectivamente, permite establecer, desde ahora, distintos tipos de alcances y retos. La tarea para algunos países –de acuerdo con su estatus democrático– resultará mucho más ardua que para otros, pero seguramente igual de importante, si se parte del reconocimiento de la vigencia del modelo burocrático weberiano y propiamente de los servicios civiles o profesionales de carrera.

A pesar de estas consideraciones, lo que es necesario para las democracias contemporáneas, en cuanto a eficiencia y autonomía de las administraciones públicas se refiere, es pensar y sustentar lo señalado por Manuel Villoria (1996: 39):

necesitamos un modelo de modernización de la Administración Pública que defienda y potencie la democracia; ésta entendida no como la ley de la mayoría, sino como la regla de juego que permite que la múltiple diversidad de opiniones se exprese y se confronte... a través de la polémica, de la discusión de foros, parlamentos, etcétera.

Al final, dice Villoria (1996: 65), la modernización de la administración pública debe ser un instrumento más para minimizar los riesgos de esta máquina desbocada que es la sociedad moderna.

Por lo tanto, los sistemas de mérito y profesionales, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de las administraciones públicas, no pueden ser sólo vistos como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción y de incapacidad en los servidores

públicos. Por principio, tendrán que analizarse como un asunto mucho más complejo y que precisamente tenga que ver con el mantenimiento de la democracia, y, no descuide el control de esa maquinaria que es la administración pública y sus tentativas de institucionalización excesiva, ni destruir el papel de la democracia representativa y su sistema de articulación de intereses que al final incluye a la sociedad en su conjunto. Su importancia consiste en dotar a la administración pública de un mejor desempeño que contribuya a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública, centro necesario de configuración del debate público.

FUNDAMENTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

El concepto de servicio profesional de carrera tiene como principales referentes los términos de lo que se conoce como servicio civil y función pública. El primero se identifica como el término adoptado en los países anglosajones como Estados Unidos e Inglaterra y el segundo tiene sus raíces en países como Francia y España. En México, desde los orígenes del estudio de esta figura, se adoptó el término de servicio civil de carrera, y en años recientes ha variado; algunos autores y legislaciones lo han denominado servicio público de carrera (Haro Bélchez, 2000; Aguilar, 1998), e incluso algunos especialistas como Vázquez Cano (2001) le dan el título de servicio público profesional de carrera, y de manera muy reciente, con algunos antecedentes en algunos servicios sectoriales, el término que se ha adoptado, y más aún por la ley de carácter federal, es el de servicio profesional de carrera. Antes de pasar al desarrollo de este término, se considera importante hacer una revisión de los orígenes históricos de lo que se conoce como servicio civil; la existencia de modelos de función pública o tipos de servicio civil, así como de algunos conceptos y distinciones. Evidentemente por su tradición histórica, el término de referencia será el de servicio civil.

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 del 26 de agosto de 1789 proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a "toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según 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 funcional 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".¹⁴ 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 funcional mínimamente competente organizada en departamentos ministeriales y ministerios (Villoria, 2000: 142).

Becke, Pery y Toonen (citados por Longo, 2004) relacionan el origen del servicio civil moderno con la producción histórica de cinco fenómenos: 1. la se-

¹⁴Véase Omar Guerrero Orozco, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, 1986.

paración 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 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 propiamente de esta figura lo 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.

Conceptos y modelos de servicio profesional de carrera (fundamento metodológico)

De acuerdo con Mauricio Merino (1981: 482-483), el servicio civil se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la

aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.

Para Raymundo Amaro Guzmán (1996: 120-121), el servicio civil en su más amplio sentido, puede significar:

- a) el sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del gobierno;
- b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;
- c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa.

Otro autor latinoamericano como Oscar Oszlak (2001: 3) define el sistema de servicio civil como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.

Los conceptos de estos tres autores latinoamericanos son importantes, ya que no marcan una distinción entre tipos abiertos, cerrados o mixtos. Posiblemente esto se debe a la poca tradición y experiencia que se tiene en la implantación de esta figura.

A *contrario sensu* según Carles Ramió y Miquel Salvador (2002: 21-22) hay dos grandes modelos de función pública¹⁵ o de servicio civil como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo de gestión de recursos humanos cerrado y el modelo abierto. Con relación al modelo cerrado de gestión de recursos humanos o conocido también como sistema de carrera, parte de la consideración 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 tra-

¹⁵Función 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", *Documentación Administrativa* núms. 241-242, Madrid, España, INAP, enero-agosto de 1995.

bajo 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 o agrupamientos).

Para abundar sobre este modelo, el servicio público de estructura cerrada tiene como características (Grazier, 1972: 22-30):

- *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.
- *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 y 25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

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.

El tipo cerrado diseña 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. 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 élites; 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 en algunos servicios civiles de carrera, un ejemplo es el caso francés (De Montricher, 1991: 67 y ss.), y por lo tanto se encuentran en revisión.

Con relación al segundo modelo que es el de estructura abierta también conocido como sistema de empleo, 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 puestos de trabajo. Ello ha dado lugar a la formación del eslogan "el mejor hombre para cada puesto". Se está entonces, ante un sistema basado en la especialización. 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.

El servicio público de estructura abierta, tiene como características (Grazier, 1972: 7 y ss.):

- 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.
- 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.
- 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 (Ramíó y Salvador, 2002: 18). 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).

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. En muchos modelos administrativos predomina el sistema neutral, es decir, los empleados públicos son reclutados en función de su capacidad profesional. Esto suele ser así, excepto en el caso, de los altos cargos de las diferentes organizaciones públicas, que 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 (Ramíó y Sal-

vador, 2002: 19). 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 los países.

Sobre los modelos cerrado y abierto, 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, a partir del cual se diseñarán diversos puestos de trabajo y se definirá la carrera administrativa. Ejemplo de este tipo de servicios se encuentran en España e Inglaterra.

Caso contrario al sistema neutral es el sistema politizado, caracterizado por un nivel de politización predominante en la administración. Los casos más significativos se encuentran en la administración de Estados Unidos del siglo XIX (*spoils system*) o en la administración española del siglo XIX (cesantías) o generalmente en aquellas administraciones en las que no se llegó a implantar la figura, como en la mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas contemporáneas (sistema de patronazgo o en su versión negativa *spoils system*). El sistema de botín, de cesantías o patronazgo consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un periodo de elecciones cuando el partido ganador en las mismas, recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos (Ramíó, 1999: 75).

Ahora bien, ¿por qué es importante saber esto en cuanto a la diferenciación de modelos de función pública o servicio civil? Según Carles Ramíó 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 cual 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. Inclusive, el conocimiento de los modelos, metodológicamente hablando, también permite identificar los tipos de servicio civil existentes. Pareciera que con la diversidad de tipos de servicios civiles existentes hoy día, la metodología antes mencionada pudiera parecer insuficiente, lo cual no es así. Precisamente el enorme referente aunque es básico, consiste precisamente en utilizarlo como marco para poder a partir de ahí, hacer una serie de distinciones y grados de servicio civil.

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 a lo que es y representa una figura de esta naturaleza. Es importante advertir que, estos conceptos y distinciones son simplemente un referente y no pretenden ser un reflejo preciso de la realidad. En efecto, las tendencias a lo mixto, la incorporación de factores de flexibilidad propios 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 día la diversidad¹⁶ es tan vasta que las simples definiciones y conceptos resultan insuficientes. No obstante la diversidad, si se tuvieran que elegir elementos distintivos identificamos a los siguientes:

FIGURA 1

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

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. 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) y la negociación sindical; el propio servicio civil y para el caso de los Estados Unidos se agregaría lo que en su momento fue conocido como acción afirmativa (espacios destinados a discapacitados, por género, por raza, entre otros) (Klingner y Nalbandian: 2002: 7-9).

¹⁶Para este tema se recomienda ampliamente el artículo de Mauricio Dussauge Laguna "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual".

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 estratégico 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.

La parte interesante consiste en saber cuál es el nivel que le tendría que corresponder a cada una de estas figuras, 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 donde 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, 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.¹⁷

¹⁷Para este ejercicio, se recomienda ampliamente el libro de Francisco Longo *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, España, Paidós, 2004; y el trabajo de Oscar Osziak, *El servicio civil en América Latina y el Caribe*:

En resumen, lo que se pretende dar a entender es que aun 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 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 que tiende a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder 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.

Servicio profesional de carrera

Por principio, el término de servicio profesional de carrera, con base en lo que señala el artículo 2o. de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se define como "el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad".

Si bien es cierto que esta definición no difiere de las definiciones tradicionales sobre esta figura, si valdría mencionar que el elemento "para beneficio de la sociedad", si es destacable, tomando en cuenta que con ello se rompe la idea del carácter endógeno de este tipo de figuras, en cuanto a que sólo funcionan al interior de las organizaciones. En ese sentido, el servicio profesional de carrera se constituye como parte de la vida cívica de las sociedades modernas (Guerrero Orozco, 2003). Por otro lado, se considera que, por los elementos no tradicionales que trata de incorporar de carácter gerencial—llámese certificación de capacidades, evaluación del desempeño, tecnologías de la información, entre otros—sí representa un paso adelante o definición avanzada con respecto a lo que representaría un servicio civil de carrera de carácter tradicional o clásico.

situación y retos futuros, Buenos Aires, Argentina, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre de 2001.

El énfasis en el adjetivo "profesional" de acuerdo con Juan Pablo Guerrero Amparán (2002) radica en concebir un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpore la evaluación del desempeño como antidoto a la inamovilidad. En resumen, el servicio profesional de carrera trata de unir dos elementos: por una parte, la carrera administrativa, propio de los sistemas de servicio civil tradicionales (Alemania, Francia, España), con el tema de la profesionalización mucho más propio de los sistemas abiertos o sajones. Por lo que se constituye en un elemento revalorado y modernizado a partir de la democratización del quehacer y saber administrativo. De tal forma que, sea posible unir mérito con flexibilidad, desarrollo profesional con evaluación del desempeño, funciones con certificación de capacidades, capacitación con calidad en la prestación de los servicios, y servicio público con competitividad. Como ya se mencionó en un principio, los servicios profesionales de carrera incluyen líneas de acción propias de lo que se conocen como servicios civiles con reformas de segunda generación.

Por último, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública firmada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se destacan las siguientes notas básicas que le dan soporte a lo señalado:

- a) Se entiende por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación al 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.

Para el caso de México, si bien esta definición de servicio profesional de carrera bien pudiera ser ahora mismo un referente conceptual para los diferentes tipos de administraciones públicas, esto no ha sido así, cada administración pública comenzando por la federal, ha adoptado el término a su manera a diferencia de otras administraciones públicas, por ejemplo a nivel de los estados de la República (con excepción de Zacatecas), los títulos de servicio público de carrera o servicio civil son los que se han plasmado en sus respectivas legislaciones, como se verá más adelante. Esto si bien es cierto, no representa tampoco un problema grave, tomando en cuenta que, en conjunto las definiciones persiguen el mismo espíritu, la situación no está exenta de posibles confusiones.

EXPERIENCIAS DE SERVICIOS CIVILES

El propósito de este apartado es el de exponer distintas experiencias en materia de servicio civil tanto de países con sistemas consolidados de servicio civil como de países con sistemas de reciente creación. La idea es distinguir características propias y posibles semejanzas, así como las recientes reformas y tendencias. Los casos por exponer se refieren desde la experiencia europea con los casos de Alemania, Francia, Inglaterra, Suecia, España, la experiencia americana con los casos de Estados Unidos y Chile y la experiencia asiática con el caso de Japón.

La experiencia europea

Para explicar la experiencia europea se tomaron como ejemplos cinco países que tienen una larga tradición en la materia, como son Alemania, Francia, Inglaterra, Suecia y España. En todos ellos, hay marcadas diferencias, desde los más conservadores y con mayor tradición como lo son el alemán y francés –en ese orden– que no presentan demasiados cambios en sus servicios civiles desde que se fundaron, hasta los casos de Inglaterra (cambios radicales) y España (cambios moderados), cuyos servicios civiles han venido evolucionando a la par de sus propias reformas administrativas y de la relación del Estado con sus trabajadores. Finalmente, se expone un caso excepcional como el sueco, cuyo servicio civil se ha modificado radicalmente en función de su quehacer político-administrativo, en el que ha estado de por medio un profundo proceso de descentralización y privatización de actividades y servicios públicos, pero incluso con el distintivo de que su servicio civil es de carácter laboral, lo que lo hace totalmente diferente y alternativo en comparación con los servicios civiles tradicionales e incluso mixtos.

Alemania

Antecedentes históricos

Las transformaciones de la función pública alemana se comenzaron a dar a principios del siglo XVIII, fue Federico Guillermo I de Prusia (1713-1740), quien transformó lo que venía siendo un conjunto heterogéneo de funcionarios corruptos en una burocracia modélica, a la que inculcó un acendrado sentido del deber y una sumisión hacia el monarca rayana en el servilismo. Para ello se apoyó en una burguesía ilustrada previamente formada en las ciencias camerales (Guerrero Orozco, 1986) y seleccionada rigurosamente sin concesiones a las influencias

personales (no siempre, sin embargo, la función pública alemana se libraría con posteridad de un cierto nepotismo). El funcionario, una vez reclutado, conocía sus deberes y derechos, recibía una retribución suficiente y podía ascender por sus méritos hasta los puestos más elevados. Su carrera dependía en muy buena medida de los informes periódicos personales a sus superiores, método de evaluación que todavía cumple un papel importante en la moderna función pública germana. La precisión de las órdenes y las instrucciones y un estricto procedimiento disciplinario completaban el modelo. De esta forma, se creó un verdadero grupo social muy compacto y preparado técnicamente, separado de la sociedad por su sentimiento de fidelidad y el formalismo de su actuación, comprometido con la reforma del Estado y con el regular funcionamiento de la administración, del que se deriva su prestigio social (Sánchez Morón, 1997: 30). Todo este conjunto de cambios dieron lugar a la institucionalización de la función pública profesional alemana y a su codificación en 1794 a través de la “ley general” prusiana, especie de constitución que especificaba los derechos y los deberes reales, redefiniendo el papel de los funcionarios y creando relaciones laborales con el Estado en términos de derecho público (Ulrich, 1991: 85).

Con variantes entre los principados alemanes, aún se tardó otros 30 años, antes de desarrollar rasgos básicos adicionales de la función pública profesional, tal como la conocemos hoy, y especialmente antes de legislar garantías contra el despido arbitrario, en códigos disciplinarios (1823), reconociendo así *de facto* una titularidad vitalicia. Se garantizaron también derechos de pensión, regulándose el acceso a la función pública, con exigencia de formación universitaria para el nivel superior. En 1873, tras la declaración del II Reich alemán, se hizo ley un código funcional, basado esencialmente en las codificaciones prusianas (Ulrich, 1991: 85). Es importante señalar que, la doctrina alemana de derecho público construye la teoría de las relaciones especiales de sujeción, teoría que por encima de los cambios constitucionales, mantendrá su vigencia y aceptación hasta hace un par de decenios. Según esta teoría, elaborada a finales del siglo XIX por O. Mayer, el funcionario en virtud de su ingreso en el servicio (que es un acto voluntario) queda situado en una relación con el Estado distinta de la que tiene el ciudadano común. Esta relación faculta al Estado para imponer al funcionario relaciones jerárquicas y disciplinarias, necesarias para mantener la eficacia de la maquinaria administrativa. Pero no sólo eso, sino que le coloca en un “estado de libertad restringida”, en virtud del cual una parte de sus derechos fundamentales quedan subordinados a las necesidades del servicio. Tales limitaciones puede imponerlas

la administración incluso al margen de la ley (según la teoría más clásica) pues el dominio de la ley es sólo el de las relaciones generales (de poder, de sujeción, de libertad y de garantía de la propiedad) entre el Estado y los ciudadanos en cuanto tales (lo que no obsta la codificación legal de las relaciones funcionariales, que lleva a cabo la *Reichbeamtengesetz* del 31 de marzo de 1873) (Sánchez Morón, 1997: 31).

Sin embargo, no será sino hasta mediados del siglo pasado en el que se materializarían gran parte de las ideas de la teoría de las relaciones especiales de sujeción. La turbulenta República de Weimar sirvió de contraejemplo en la construcción del sistema político de la segunda posguerra y en el diseño de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.¹⁸ Esta Ley Fundamental estableció un Estado deliberadamente fragmentado, formado por estados soberanos (*Länder*) y basado en la división de poderes, la negociación y la cooperación, siguiendo la tradición histórica alemana, a diferencia de la tradición francesa e inglesa, basada en la idea del Estado-nación y la concentración de poder. Tres principios de la Ley Fundamental suscitaron un consenso unánime entre sus principales artífices: a) Debía implantarse el estado de derecho en Alemania. b) Se debía garantizar el bienestar social (*Sozialstaat*). c) El Estado alemán debía constituirse en una república con estructura federal (*Bundesstaat*). Los tres principios sirven para entender la concepción del Estado, sus relaciones con la sociedad civil y las relaciones entre los funcionarios y los políticos en la formulación de las políticas públicas. De tal manera que, el estado de derecho basado en la primacía de la ley y la defensa de los ciudadanos frente a los abusos del poder, restringe la discrecionalidad de los funcionarios, los protege de las injerencias del poder político y les permite configurarse en un poder autónomo.

En 1990 se culminó el proceso de formación del Estado alemán mediante la incorporación del sistema oriental al occidental, dando lugar a la actual República Federal de Alemania con una democracia consolidada y uno de los principales estados pilares de la Unión Europea. La nueva República Federal de Ale-

¹⁸ El período entre guerras interrumpió el desarrollo hasta entonces logrado: la Ley de Restauración de la función pública del 7 de abril de 1933 ordenó la separación de los funcionarios "desleales" y la Ley de Función Pública del 26 de enero de 1937 expresaba el deseo de constituir un funcionariado absolutamente vinculado al partido, y en especial a la figura del dictador. La resolución del Reichstag del 26 de abril de 1942 otorgó a aquél la posibilidad de "separar del cargo y rango respectivo a cualquier funcionario que dejase de observar los preceptos antes mencionados". La tradición se recuperó cuando el artículo 33, sección 5 de la Constitución Federal de 1949 declaró que la función pública se regularía por sus principios tradicionales provenientes de la primera República alemana (Montoro, 1987: 12).

mania (RFA) nació a partir de cuatro acuerdos, utilizando como base el artículo 23 de la Ley Fundamental por el que el sistema occidental se trasladaría al este después de la unificación (Parrado, 2002: 102-103):

1. Una unión económica monetaria y social, que evitaría la emigración masiva de trabajadores del este hacia el oeste y que homogeneizaría el nivel de vida de los 16 *Länder*.
2. Un acuerdo sobre el proceso electoral para adaptar la situación de la antigua República Democrática Alemana (RDA) al nuevo contexto.
3. Un tratado sobre la unificación por el que se designaba a Berlín la capital de Alemania y se pretendía la uniformización de las administraciones públicas y de la legislación.
4. El acuerdo de Dos (Unión Soviética-RDA) más Cuatro (los Estados Unidos-Francia-Reino Unido-RFA) por el que se incluía a la RFA en el sistema occidental de seguridad. En este acuerdo se reducía el tamaño de las tropas alemanas a 370,000 soldados, se permitía la estancia de los soldados soviéticos hasta 1994 y se adquiría el compromiso de no establecer tropas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el territorio de la antigua RDA.

Organización de la función pública alemana

Las normas que se ocupan del régimen jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas están encabezadas por los principios constitucionales recogidos en la Ley Fundamental de Bonn. Algunos de ellos han sido desarrollados por diversas normas legales y reglamentarias. Deben destacarse la Ley-Marco Federal de Derecho de Funcionarios (*Beamtenrechtsrahmengesetz*) del 27 de febrero de 1985, en la redacción del 24 de julio de 1995 y la Ley Federal sobre el Estatuto de los Funcionarios de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*) del 27 de febrero de 1985, reformada el 14 de septiembre de 1994. La particularidad de la naturaleza de la relación de servicio de los funcionarios alemanes en relación con otros sistemas, es que no solamente es una relación jurídica pública, sino que comporta además una determinada relación de fidelidad mutua. Este principio da lugar a que exista un conjunto de obligaciones recíprocas entre el Estado y el funcionario. Concretamente al Estado le incumbe una obligación de asistencia y protección al funcionariado, la cual ha sido perfilada por el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe en términos amplios. Los funcionarios, por su parte, se encuentran obligados a garantizar, en todo momento, el orden fundamental liberal y democrático y tienen prohibida la huelga para la negociación

de las condiciones salariales y de trabajo. Como dato importante se tiene que agregar que hay una dicotomía entre el régimen estatutario de derecho público de los funcionarios, que está basado en el sistema de carrera —estamos hablando de un sistema cerrado—, y el régimen de los empleados y trabajadores, que es de naturaleza jurídico-privada y está sujeto a negociación colectiva (Montoro, 1987: 29).

La Ley Fundamental de Bonn reconoce los criterios de aptitud, cualificación y rendimiento profesional en el acceso a todo cargo público. Estos principios ordenadores son aplicables a las distintas administraciones territoriales de la República Federal (Federación-*Bund*-, *Länder* y ayuntamientos-*Standt*-). Esto significa que el diseño legal de la función pública es homogéneo para todos los niveles territoriales, más no uniforme por las distintas formas organizativas de las que se conforman los *Länder*. La ley marco de 1985 sirve de referencia para las leyes específicas de los *Länder* por lo que las diferencias entre los tres niveles territoriales son insignificantes (Parrado, 2002: 114). En todos ellos la relación funcional viene definida primordialmente por la existencia de una relación de servicio a una persona jurídica de derecho público para el ejercicio de las prerrogativas públicas de que aquélla sea titular. Los titulares de los distintos servicios públicos disponen de un cierto margen para configurar la relación de servicio como funcional o como laboral. También el número y tipo de los puestos de trabajo están determinados por la potestad de organización de carácter público. Cabe señalar que existen ciertas particularidades, en relación con la estructura de la función pública de algunos *Länder* por lo que también la oferta, reclutamiento y promoción de trabajo es distinta. A título de ejemplo, en Baviera no hay funcionarios políticos (Asensio, 1997: 18).

Al igual que en los *Länder*, este esquema de carácter descentralizado se reproduce en los propios ministerios o en lo que se denomina como administración federal central. El reclutamiento y la promoción están determinados dentro de cada ministerio y no por una organización representante de la administración como un todo. Aunque este entramado no parece ajustarse al tipo ideal de burocracia de Weber, el arreglo, sin embargo, tiende a cimentar más que a romper la unidad política desde que los funcionarios germanos tienen generalmente un modelo común de entrenamiento y de conocimiento sobre la administración (Timmins, 2000: 83).

En la República Federal Alemana no se sigue el sistema de oposición, por su rigidez y por considerar que no puede apreciarse correctamente la aptitud del individuo. Existen cuatro categorías de funcionarios: categoría superior, categoría alta, categoría media, y categoría subalterna (*höherer, gehobener, mittlerer und*

einfacher Dienst). Estas categorías se subdividen en distintos grados, que pueden ser adquiridos desde el ingreso, por vía de promoción, por todos los funcionarios que pertenezcan a esa categoría. Se produce una rígida separación de empleo y grado, en aplicación rígida del sistema de carrera administrativa. Una característica notable del sistema alemán de selección de personal en la administración pública es que el proceso se desarrolla a lo largo de sucesivas etapas en un lapso prolongado. Este lapso es directamente proporcional a la importancia de la categoría a la que se desea ingresar (Asensio, 1997: 19).

El sistema carece de cuerpos funcionariales que aglutinen y cohesionen a sus miembros de instituciones educativas elitistas. La educación superior es prácticamente gratuita, y el sistema de ayudas del Estado permite que los alumnos estudien prácticamente lo que quieran y donde quieran. El estado de derecho (*Rechtsstaat*) y la cultura burocrática legalista demandan especialmente juristas. De tal modo que la legislación federal ha implantado un plan de estudios totalmente estandarizado, por lo que la formación recibida en Heilderberg, en Greiswald o en Berlín es la misma y no existe ninguna universidad que claramente predomine sobre las otras en las biografías de los altos funcionarios. La inexistencia de una universidad específica en la que se licencien los candidatos a los puestos directivos no permite la formación de una élite cohesionada. La élite, en todo caso, se ha venido conformando más por una situación de afinidad profesional, para esta situación en concreto, los juristas han dominado o cubierto gran parte de los puestos de la burocracia en una proporción de un 57 por ciento; aunque en los últimos años con una presencia cada vez menor (Parrado, 2002: 114-116; Ulrich, 1991: 92-93).

Cabe mencionar que la excepción al esquema educativo mencionado lo es la creación de dos escuelas de formación continua para altos funcionarios como lo es la Academia Federal de Administración Pública fundada en 1969 según el modelo del Civil Service College británico y la Academia Speyer fundada en 1947 e inspirada en la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia (Montoro, 1987: 196). Ambas instituciones ofrecen cursos de formación avanzada para altos funcionarios en los campos de teoría de la organización, en presupuestación, en liderazgo, en política de personal, en tecnologías de la información y en las organizaciones internacionales (Ulrich, 1991: 88).

El modelo alemán se basa en un sistema muy formalizado de selección por etapas, que combina teoría y práctica. En el servicio superior, una primera selección (examen de Estado), posterior a la graduación universitaria, da lugar a un

servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a cargo de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más la condición de funcionario a prueba, sin estabilidad, que se ganará después de un pronunciamiento favorable a los titulares de los órganos en los que se ha prestado el servicio. En los otros tres niveles de servicio, por debajo del superior, las reglas básicas son las mismas, si bien el primer examen es sustituido por la certificación escolar, y algunos plazos se reducen (Longo, 2004). Cabe agregar que, es bastante normal que muchos aspirantes demuestren una experiencia de más de siete años en el sector privado, en institutos de investigación o en agencias públicas dependientes del ministerio (Parrado, 2002: 115).

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

En cuanto a la promoción está ligada al ascenso de grado dentro de cada categoría (*Dienst*), pero ello no implica un cambio de empleo necesariamente, ya que en Alemania se considera disfuncional que un ascenso lleve aparejado el cambio del puesto, porque se entiende que la unidad administrativa podría perder un funcionario que ha prestado satisfactoriamente sus servicios y que es posible que desee permanecer en el mismo puesto de trabajo, sin que ello sea obstáculo para su carrera profesional (Asensio, 1997: 20).

No obstante ello, no existen mecanismos claros de promoción interna para favorecer el ascenso de una categoría a otra superior, ya que la carrera profesional se entiende como el ascenso de grados dentro de la misma categoría. La pertenencia a cada una de ellas está determinada por los estudios realizados y los exámenes y periodos de prácticas superados. El ascenso de una categoría a otra superior debe hacerse por medio de exámenes. Es frecuente en Alemania que la antigüedad produzca el efecto de un ascenso de grado, de un modo más automático, al incorporarse nuevos efectivos a los grados más bajos de cada categoría. Esto se denomina "efecto *paternoster*" y es uno de los puntos para los que se propone la reforma del sistema por las disfunciones que produce. Tiene también gran importancia en la promoción profesional las calificaciones

que el funcionario haya obtenido con anterioridad. Para poder consolidar su ascenso, el funcionario pasa un periodo de prueba que tiene una duración máxima de un año. Cabe agregar que, no puede producirse el ascenso de grado de funcionarios durante el año siguiente a la finalización de su proceso de selección ni en los dos años precedentes a la jubilación.

Por otra parte, no está prevista la figura de la excedencia en el sistema alemán, dada la especial naturaleza de la relación de servicio. El cese en el servicio se orienta más bien hacia el cobro de una pensión cuando el funcionario ha desempeñado ya durante algunos años cargos públicos. En cuanto a la movilidad es en general voluntaria. Para conseguir la movilidad geográfica hacia la antigua República Democrática Alemana, tras la reunificación ha sido preciso arbitrar complementos salariales para que los funcionarios aceptaran el traslado. Con respecto a la movilidad funcional, el traslado de destino en interés del servicio sólo es posible si el nuevo puesto se corresponde a su grado y el nuevo destino conlleva una retribución total equivalente al menos a la que venía percibiendo. El cambio de un puesto a otro, en el interior de un mismo servicio, requiere la condición de que el nuevo puesto sea equivalente en cualificación al que el funcionario ocupaba anteriormente (Asensio, 1997: 21).

Entre otros derechos de los funcionarios alemanes están los de derecho a la formación profesional, a un salario adecuado y a una pensión, así como a una remuneración igual para los titulares de puestos iguales o similares, dentro de la misma carrera, sobre la base de que la actividad, rendimiento, responsabilidad y carga de trabajo a ellos exigida es la misma; el derecho a la compatibilidad también está contemplado por la Ley-Marco, salvo los casos en que se ocupen puestos en el Ejecutivo y el parlamento o entre el parlamento federal o los parlamentos regionales al mismo tiempo (Montoro, 1987: 45-50). En cuanto a obligaciones, además de guardar fidelidad jurídica-pública al Estado está la obligación de guardar reserva de los asuntos que conocen por el cargo que ocupan. Al entenderse la relación personal profesional como vitalicia, es posible incluso iniciar un expediente disciplinario a un pensionista si no ha respetado la confidencialidad de los asuntos que conoció cuando era funcionario (Asensio, 1997: 22; Montoro, 1987: 124).

Cabe señalar como datos adicionales que, entre 1950 y 1989, el número de empleados públicos se duplicó pasando de 2.2 millones a 4.6 millones, estabilizándose en torno a esa cifra durante los años ochenta. Con la unificación, el número de empleados públicos ascendió a 6.7 millones, número excesivamente elevado en términos comparados. El gobierno federal tuvo que reducir el empleo

público para poder aliviar así el costo económico de la unificación. A partir de 1995 se adoptó una estrategia de "adelgazamiento" del aparato gubernamental (*Schlanker Staat*), que contribuyó a reducir el empleo público a 5'163,800 en 1997. En cuanto a la distribución de los empleados públicos, está de la siguiente manera: en los *Länder* está el 46 por ciento y en las entidades locales el 32 por ciento, que en conjunto totalizan más de las tres cuartas partes del empleo público, mientras que la Federación da trabajo a sólo un 10 por ciento (Parrado, 2002: 114).

En cuanto a la proporción de funcionarios o personal de carrera en general, frente a otros grupos, es inusualmente baja en Alemania. Los funcionarios (*Beamte*) suponen el 32 por ciento, mientras que los empleados (*Angestellte*) y los trabajadores manuales (*Arbeiter*) el 68 por ciento restante configurando así un sistema dual: el sistema de carrera para los funcionarios y el sistema de empleo para el resto. Cabe agregar que, la proporción de funcionarios es menor en los nuevos *Länder*, porque el establecimiento del estatuto legal para los funcionarios civiles de la antigua Alemania oriental comenzó en 1989,¹⁹ y el proceso no ha acabado aún. Además los nuevos *Länder*, por lo visto han observado en materia de empleo lo realizado en los otros *Länder* de la antigua RFA y han optado por la flexibilidad en el empleo *versus* estabilidad, lo que ha resultado menos gravoso para sus finanzas. De igual forma, se tiene que destacar que la diferencia de estatus entre los tres grupos (funcionarios, empleados y trabajadores) no es importante, porque la legislación ha consolidado el contrato permanente para los que hayan estado 15 años en el puesto. Esta situación demuestra el nivel de capacidad profesional que tiene el personal que labora en la función pública alemana.

Es importante destacar que, los funcionarios disfrutan en ejercicio del cargo de salarios altos y beneficios adicionales, pero se espera que muestren inmutable lealtad a la Constitución. Los funcionarios como ya se mencionó no tienen derecho a huelga y pueden ser potencialmente destituidos si sus ideas políticas no se apoyan en el orden constitucional. Tienen derecho a unirse a un sindicato, aproximadamente dos millones son miembros, primordialmente dentro del German Trade Union Federation (DGB) y del German Civil Servicer Federation (DBB) (Timmins, 2000: 82).

Hay 16 ministerios federales cada uno de distinto tamaño desde el Ministerio de Finanzas con 3,000 funcionarios públicos al Ministerio de Pensiones Familiares,

¹⁹Sobre este punto, se tiene que recordar que Alemania oriental abandonó la institución de la función pública a partir de 1945, en un impulso revolucionario, sustituyéndola por un sistema uniforme de relaciones laborales que no distinguía entre funcionarios públicos, incluidos los cuadros del Partido Comunista y campesinos y obreros. Al respecto véase de Hans Ulrich Delien, "Legado histórico y evolución reciente de la función pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991.

Mujer y Juventud con 325 funcionarios. Cada ministerio está dividido en cuatro niveles: el ejecutivo (que comprende ministro y secretarios de Estado), departamentos, subdepartamentos y secciones (Conradt, 1996: 222). Es necesario señalar que, aunado a los funcionarios pertenecientes a las categorías superior, categoría alta, categoría media, y categoría subalterna (*höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst*), existe una categoría que está jerárquicamente por encima de las mencionadas y es la perteneciente a la de los funcionarios políticos (Conradt, 1996: 222). Esta categoría no cumple precisamente los requisitos objetivamente solicitados, pero juega un papel de primer orden en la burocracia alemana.

Al respecto, cabe mencionar que, los funcionarios políticos (*politische Beamte*) además de ser personal de confianza, son el enlace entre los funcionarios de carrera con los políticos. De modo que, si los ministros constituyen el nexo de unión entre la administración y el gobierno, los funcionarios políticos actúan como bisagra entre la política y la administración. Los ministerios tienen una estructura nítida, al contrario de lo que ocurre en Gran Bretaña, Francia o Italia, por ejemplo. La unidad básica del ministerio es el servicio. Seis servicios como máximo forman una subdirección general; las subdirecciones generales se agrupan en direcciones generales, y éstas se subordinan a una secretaría de Estado. El secretario de Estado y el director general son funcionarios políticos o cargos de nombramiento discrecional, cuya característica principal es que pueden ser retirados temporalmente por el ministro. No todos los secretarios de Estado ni los directores generales son funcionarios políticos, porque se permite la entrada de personas del exterior a quienes no se les otorga el estatus de funcionario de carrera. El resto de los órganos subordinados al director general están ocupados por funcionarios de carrera, cuya promoción se basa en principios objetivos. La institución de esta figura obedece a la necesidad legítima que tienen los dirigentes políticos de ser asesorados por personas de su completa confianza, sin conculcar los principios de antigüedad y experiencia profesional que dominan en la carrera burocrática (Parrado, 2002: 110 y 116).

Lo antes mencionado indica que, en el nivel más alto de la administración germana no se hace una distinción rígida entre actividad política y administrativa como es la pretensión de la burocracia británica. Por el contrario, el papel de coordinación ha sido básicamente desarrollado gracias a los funcionarios políticos, que ocupan los dos escalones superiores de la jerarquía administrativa. Según Salvador Parrado (2002: 112), en estos dos escalones también se desarrollan esas habilidades políticas que forman parte del ideario de los directivos que se en-

cuentran a caballo entre la política y la administración. En definitiva, a pesar de los temores que pueda representar esta relativa politización de la estructura, los políticos del Poder Ejecutivo cuentan con unas excelentes relaciones de confianza hacia el funcionariado, cuyo perfil profesional sobrepasa de sus connotaciones políticas. La mayor parte de funcionarios deben, en consecuencia, estar fuertemente identificados con un partido político concreto o incluso ministro gobernante. Deben, sin embargo, ser trasladados a un puesto menos delicado o trasladados a un retiro confortable si un ministro entrante no está de acuerdo con sus puntos de vista. El único punto en el que no es bien visto este tipo de funcionario, es que de alguna forma u otra altera al tradicional sistema de carrera. No obstante esta situación, según Ziller (2001: 395), el alemán es un modelo original de reclutamiento y selección que no se ha difundido en otros países, con la única excepción de Luxemburgo, que lo ha adoptado parcialmente para la selección de sus funcionarios superiores.

Reformas al sistema de función pública alemán

Según Hans Ulrich Dernier (1991: 92), pese a su conservación constitucional, la función pública tradicional de Alemania ha cambiado silenciosamente durante el periodo posbélico. Tres evoluciones de la élite administrativa federal han incidido en los principios de la función pública:

- La erosión del monopolio de los juristas.
- La intrusión de carreras mixtas externas e internas, lo que afecta al concepto de permanencia vitalicia.
- La creciente politización partidista, que entra en conflicto con la neutralidad de la función pública y enerva potencialmente el equilibrio entre conocimiento y lealtad.

En este mismo orden de ideas, también se dice que, la administración ha sido a veces muy criticada por ser demasiado lenta en adaptarse al cambio económico, social y político del entorno. Algunos intentos fueron hechos a principios de los años setenta con los socialdemócratas y la Comisión de Reforma Administrativa y Gubernamental para incrementar la movilidad laboral reduciendo las distinciones jerárquicas entre grupos dentro del sector público. Esta propuesta metió al Partido Social Demócrata en conflicto con trabajadores organizados y los planes fueron desechados. Durante los años ochenta la mayor atención fue puesta en el entrenamiento de los funcionarios; para ello, en 1986 se estableció en Baden Württemberg una academia basada en la francesa Escuela Nacional de Administración. Hubo también movimientos hacia la privatización del sector

público, los ejemplos más notables de privatizaciones han sido el sistema de trenes, correos y telégrafos y la línea aérea Lufthansa. De igual modo, la desregulación de los servicios públicos en Alemania ha sido también determinante como en Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, propuestas de servicios privatizados tales como reciclaje de residuos y centros recreativos han encontrado una considerable oposición política desde el sector de sindicatos públicos. Por último, la unificación también añadió muchos problemas a la administración germana. El inmediato impacto de la unificación fue el incremento del tamaño en aproximadamente 1.2 millones de funcionarios. La inmensa mayoría fue colocada en el *Warteschleife*, o en lista de espera. Posteriormente fueron evaluados a través de sus conocimientos para llevar a cabo el trabajo en el sector público, este mecanismo causó un enorme resentimiento en los estados del este (Timmins, 2000: 83).

Uno de los principales temas de la agenda durante los años noventa ha sido la reconstrucción del sector público en los estados del este después de la unificación. Despedir a funcionarios de Alemania del oeste podría haber parecido la solución obvia, pero ello tendió a provocar tensiones políticas y sociales. Esto también ha limitado los efectos porque la mayoría de funcionarios están empleados en el nivel estatal más que en el federal. Aunque los funcionarios pueden moverse alrededor del estado en el que están empleados, no están obligados a moverse a otra parte de la República. Incluso con generosos incentivos, la Federación no tiene totalmente resuelto el problema de asegurar la suficiente calidad y cantidad de funcionarios para trabajar en los estados del este. El pacto solidario propuesto por el gobierno federal en 1993 tuvo algo de impacto en desplazar responsabilidad de competencias al área política en los estados del este a nivel federal. El acuerdo tuvo un alto costo para el centro. De acuerdo con las demandas, el gobierno federal afrontó una pesada carga del costo de la unificación.

En cuanto a probables cambios en la función pública, existe una cierta tendencia a la laborización de la misma en las categorías inferiores no previamente laborizadas, así como un mantenimiento de diálogo sindical de carácter corporativista, dentro de los límites que el derecho público marca a los funcionarios (prohibición de huelga, discrecionalidad en el nombramiento, reserva de ley en materia salarial...). En estos momentos, también existe una cierta preocupación por analizar su sistema de "evaluación de servicio" el cual establece que las aptitudes y el rendimiento de los funcionarios habrán de ser evaluados al menos cada cinco años o cuando los informes personales y de servicio lo requieran (Villoria y Del Pino, 1997: 433).

Con todo esto, la burocracia alemana ha permanecido Weberiana, a pesar de haber transcurrido 30 años en los que se han producido cambios incrementales y de ajustes mutuos. El modelo racional legal en la formación profesional, el sistema cerrado de carrera, la promoción de acuerdo con criterios objetivos, la jerarquía entre los distintos cargos de responsabilidad y entre la administración en general y las jurisdicciones especiales, la clara distinción entre los medios públicos y privados de producción, la ejecución impersonal de las tareas públicas y el servicio en aras del interés general son los aspectos dominantes de una cultura que no parece que vaya a cambiar en el futuro.

La profesionalidad de los funcionarios alemanes a diferencia de otros países no entró y difícilmente entrará en una fase de profundas reformas. En ese sentido, se coincide con Salvador Parrado (2002: 118) cuando señala:

la homogeneidad y la cohesión del sistema administrativo no se consiguen a través de una élite administrativa como ocurre en Francia o en el Reino Unido. La cohesión se alcanza gracias a una cultura jurídica omnipresente basada en funcionarios muy profesionalizados y en políticos con un bagaje similar. Gracias a la primacía histórica de la burocracia y al diseño de un sistema democrático de acceso a la enseñanza superior y a los puestos de poder político y administrativo se ha conseguido un sistema plural de élites. Sin embargo, estos factores de representatividad en un futuro no muy lejano corren el riesgo de ser amenazados por la propia unificación y el aumento creciente de la inmigración.

Posiblemente estos factores sean los que provoquen las probables reformas.

Francia

Antecedentes históricos

Francia ha tenido una larga tradición de gobierno centralizado y fuerte, por lo menos desde el reinado de Luis XIV. Muchas de las instituciones administrativas creadas por el emperador Napoleón para gobernar Francia se siguen utilizando, y la dirección principal de toda actividad gubernamental sigue emanando de París. Esto ocurre a pesar de varias reformas descentralizadoras introducidas por el gobierno de Mitterrand y del activismo de las regiones de reciente creación en sus tratos con la Unión Europea. El gobierno ha sido muy burocrático, si no es que dominado por la burocracia. Se ha argumentado que, en vista de los numerosos cambios de regímenes ocurridos en Francia, y de la inestabilidad de los gobiernos durante la tercera y la cuarta repúblicas, si se quería que Francia fuera

gobernada, habría de ser gobernada por la burocracia central. Es posible que esta concepción sea exagerada, pero la burocracia continúa desempeñando un papel significativo en el gobierno y la política de Francia (Peters, 1995: 142). Por algo, el número de burócratas es bastante elevado en comparación con otros países europeos, 6'000,640 funcionarios públicos con relación a una población de 58'140,000 habitantes (que representa el 27 por ciento del empleo total), que da como resultado 9.64 habitantes por un funcionario público; y con un gasto público del 51 por ciento en relación con su producto interno bruto (Parrado, 2002: 36).

En cuanto al sistema de función pública francés tiene sus orígenes en los avatares de la Revolución y en la recreación del Estado en el periodo napoleónico. Al servicio de la administración centralizada y jerarquizada que el imperio de Napoleón I consolida, se acierta a crear un ejército de funcionarios identificados con el Estado. El funcionario se considera no como un simple empleado, sino como un defensor del interés general, impregnado de una mística de servicio (Sánchez Morón, 1997: 28). En Francia, las peculiaridades de la administración napoleónica dieron lugar a un modelo de función pública enmarcado por la racionalidad, la jerarquía y la competencia. Dicho modelo subraya tres elementos de manera prioritaria: 1. la misión del funcionario como representante del Estado; 2. la importancia de las garantías relativas al estatus y a la permanencia en el puesto; y 3. la preponderante contribución de la función pública a la continuidad y estabilidad de la administración (Moctezuma y Roemer, 1999: 151).

En la posguerra de la Segunda Guerra Mundial se hacen importantes modificaciones al sistema, la primera de ellas consiste en la promulgación de un Estatuto General mediante una ley de 1946. Con posterioridad esta ley debió adaptarse a la Constitución de 1958, lo que se hizo mediante una ordenanza de 1959 (Baena, 2000: 162). Es esta doctrina la que sanciona (con algunas vacilaciones iniciales) el carácter estatutario de la relación jurídica que une al funcionario con la administración. Ante la variedad de opiniones doctrinales, se interpreta que el funcionario accede a su condición mediante un nombramiento, que es un acto administrativo unilateral, y que su situación jurídica, sus derechos y deberes, no se establecen ni pueden modificarse por un contrato o convenio, sino de manera general (para todos los que componen el mismo grado) por las leyes y reglamentos. Establece también que dicha situación es evolutiva y cambiante, pues el poder público puede, asimismo, modificar unilateralmente las normas, que regulan su régimen jurídico, sin que el funcionario pueda alegar ningún derecho

adquirido al mantenimiento de una determinada legislación. De esta manera, el régimen de la función pública se separa radicalmente del derecho privado aplicado a las relaciones entre empresarios y trabajadores, fundado en la autonomía individual y más tarde en la colectiva de las partes (Sánchez Morón, 1997: 29).

Organización de la función pública francesa

La función pública del Estado cuenta con un estatuto general, aplicado por un órgano central que es la Dirección General de Administración y Función Pública (órgano adscrito a la estructura del primer ministro), que funciona como un conjunto de reglas generales pero que coexiste con una multiplicidad de estatutos particulares de cada cuerpo de funcionarios, destinados a adaptar las reglas generales a las características de los empleos a los que sirven y que se aprueban por decreto (del gobierno, cuando se trata de cuerpos interministeriales, y del primer ministro, ministro de la función pública y el ministro correspondiente, cuando se trata de cuerpos ministeriales). Los estatutos particulares pueden cambiar y derogar el contenido del Estatuto General.²⁰

Asimismo, existen estatutos autónomos (de los magistrados del orden judicial y de los funcionarios de las asambleas parlamentarias), estatutos complementarios (de los magistrados del orden administrativo) e incluso otros estatutos generales (de los militares). Se podrían añadir además, los de los funcionarios de correos y los de telecomunicaciones (France-Telecom) que reúnen a 430,000 funcionarios y demás empresas públicas que concentran alrededor de 1'075,000 funcionarios. De tal manera que, tan sólo la condición de funcionario diferencia su estatuto de los agentes de la electricidad, de los de gas y de los ferrocarriles, que son tres establecimientos públicos industriales y comerciales, debiéndose destacar que los dos primeros tienen el estatuto *sui generis* de operadores públicos. Todo ello da lugar a la "autogestión de carrera", por medio del cual cada cuerpo regula a través de su estatuto particular, su propio diseño de carrera (Martínez Bargeño, 1997: 33 y 38).

No obstante esta variada normatividad, en Francia esencialmente hay tres servicios civiles: el del gobierno central (2'273,440 funcionarios) el del gobierno local (1'339,700 funcionarios) y los efectivos del sector sanitario (882,500 fun-

²⁰Se dice que una de las Imperfecciones del sistema consiste precisamente en esta multiplicidad de estatutos u ordenamientos, más que hablar de una articulación se habla de una yuxtaposición entre las normas existentes: finalmente los funcionarios del estatuto general son menores a los de los particulares. Esta tendencia inicial de hacer de la regla la excepción se profundizó aún más con la derogación de la regla para el reclutamiento al momento de la constitución inicial de un cuerpo, o para el nombramiento de ciertos funcionarios de categoría A. Véase Embajada de Francia en México, "La función pública en Francia", en *Francia-hechos y cifras*, núm. 42, Embajada de Francia en México, 1994, p. 6.

cionarios). Las cifras antes mencionadas determinan que la mayor parte de los funcionarios en Francia es personal de carrera, el cual representa el 74.9 por ciento con relación a la cifra de funcionarios en general (Olmeda y Parrado, 2000: 603).

El sistema francés de función pública responde al modelo clásico de estado administrativo:

- *Sistema cerrado o de carrera*: los funcionarios prestan sus servicios en la administración durante toda su vida profesional, desempeñando una serie de puestos diferentes, lo cual exige que sean seleccionados para el ejercicio de una actividad profesional (y no para un puesto de trabajo determinado).

La estructuración de este sistema, llamado de carrera, requiere que el funcionario no sea nombrado directamente para ocupar un determinado puesto de trabajo, sino que ingrese, mediante un procedimiento de selección fundado en el mérito, en un cuerpo o escala especializada, dividido en grados personales. A cada grado y escalafón se asignan *grosso modo* una serie de puestos de trabajo, que el funcionario podrá ir desempeñando a lo largo de su vida profesional. Pero, salvo excepción, no le será posible acceder a otro cuerpo o grado si no es mediante un nuevo proceso selectivo, por lo que se trata de un sistema cerrado. Es más, el acceso a unos u otros cuerpos, depende del nivel de formación académica alcanzado, de donde se deduce que la jerarquía de la función pública viene a reflejar la jerarquía social (Sánchez Morón, 1997: 29).

- *Modelo corporativo*: la función pública se organiza en "cuerpos" de funcionarios que agrupan a aquellos funcionarios que se rigen por un mismo estatuto particular y poseen un mismo diseño de carrera profesional en "grados" y "escalafones". Los primeros se refieren a las características de los funcionarios en función de sus puestos en la carrera administrativa. Una vez que accede la persona a la función pública se le asigna un grado que le permite ocupar una serie de escalafones del mismo grado en el curso de su carrera (para los maestros existen 11 escalafones), combinando antigüedad y méritos. Una vez que alcanza el último escalafón, tiene la posibilidad de pasar al primer escalafón del grado superior. El perfil de las carreras, ya sea que se desarrollen de manera lineal al interior de un solo grado o con el procedimiento de saltos de grado, o finalmente pasando de un sector de la administración a otro, varía mucho de un cuerpo a otro. A partir del escalafón se determina la remuneración del funcionario. Si el puesto se suprime, el funcionario mantiene su grado y su derecho a un puesto que se corresponda con el grado que posee el funcionario. No obstante, también puede ocupar un puesto que no corresponda con el grado, pero su grado se mantiene para efectos retributivos y de carrera. Esta es la esencia de la carrera administrativa.

- *Estado centralizado*: hasta una época reciente, Francia ha sido un Estado fuertemente centralizado. A partir de 1992, con la aprobación de la Ley del 6 de febrero, sobre la organización territorial del Estado, se ha afirmado el principio de descentralización. Esta política de descentralización se ha visto acompañada de otro proceso llamado de "deslocalización" de un determinado número de establecimientos y servicios públicos, siendo el caso más llamativo el traslado de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) a Estrasburgo (Martínez Bargueño, 1997: 31).

En la actualidad hay más de 1,500 cuerpos, cada uno con su estatuto particular y poseen un mismo diseño de carrera profesional; si bien el 70 por ciento se sitúan en 27 cuerpos. La ubicación de los cuerpos puede darse en algún ministerio en particular –por el grado de especialización– o dispersos a través de los distintos ministerios, de ahí que se les denomine como interministeriales. La intención del gobierno francés es reducir su número, suprimiendo los cuerpos "vacíos" o fusionando aquellos que desarrollen cometidos similares, hasta dejarlos reducidos a unos 500 (Martínez Bargueño, 1997: 37).

Los cuerpos constituyen los modelos básicos de estructuración de la función pública y han estado agrupados tradicionalmente en cuatro grados: A (41.5 por ciento), B (26.2 por ciento), C (30.6 por ciento) y D (1.7 por ciento), según la titulación exigida para el ingreso (titulación superior, bachiller superior, enseñanza media y certificado de escolaridad, respectivamente) y que se corresponden con los tipos de actividad a desarrollar: (A = concepción, B = redacción, C = transcripción y D = expedición) (Ballart y Ramio, 2000: 208). Como se puede observar, la función pública francesa está compuesta mayoritariamente por funcionarios superiores, de la categoría A y en menor proporción por otras categorías de empleados. En 1991, como consecuencia de la aplicación del denominado Acuerdo Durafour, se suprimió la categoría D por integración en la categoría C (Martínez Bargueño, 1997: 37-38).

Cabe señalar que, entre todos los cuerpos existentes, los más relevantes son los grandes cuerpos o *grands corps*, que tienen un lugar destacado en la administración francesa. Todos estos cuerpos fueron fundados hace unos 150 años y poseen un tamaño reducido. Sus miembros están muy bien cohesionados y su esfera de influencia va más allá del ámbito de especialización en el que desempeñan su trabajo. Su poder se deriva de su capacidad para ocupar puestos de designación política y otros puestos de relevancia en los consejos de administración de las empresas públicas (Olmeda y Parrado, 2000: 606).

Tienen competencia en materia de personal:

- Presidente de la República (y primer ministro por delegación): nombramiento de funcionarios civiles y militares.
- Ministros: potestad reglamentaria en materia de personal, dirección jerárquica mediante instrucciones y poder de nombramiento de los empleos incluidos en los servicios.
- En el ámbito de las administraciones territoriales locales, el presidente del Consejo regional y el alcalde: gestión de la función pública local como superiores jerárquicos del personal de esta administración, con competencia para nombramiento y tomar las medidas necesarias para el empleo y desarrollo de carrera (Martínez Bargueño, 1997: 34).

El esquema descrito nos indica que la gestión de personal está descentralizada en el nivel nacional por ministerios. A la Dirección General de la Administración y Función Pública le corresponde las funciones de elaborar la política general de personal, de elaborar el estatuto de la función pública y de fomentar la modernización de la función pública. Por tanto, la homogeneidad de la función pública francesa propia de un sistema centralizado se ha ido adaptando al proceso de fragmentación territorial –descentralización geográfica– y funcional –sector sanitario. No obstante, muchas de las características de los funcionarios de los diferentes niveles territoriales son similares y sólo se añaden peculiaridades propias de la descentralización.

Con respecto a la administración del servicio civil francés a nivel central le corresponde a dos órganos, a la mencionada Dirección General de Administración y Función Pública, encargada de una misión general de estudio, de coordinación y de proposición, además de misiones de administración, y al Consejo Superior de la Función Pública, de vocación consultiva.

A la Dirección General de Administración y Función Pública, creada bajo el nombre de Dirección de la Función Pública por la ordenanza del 9 de octubre de 1945, se convirtió en la actual dirección con el decreto del 3 de febrero de 1959. Entre sus atribuciones más importantes está, la de ser guardiana del estatuto general y como tal:²¹

- traduce textos generales, decretos, instrucciones y circulares, las grandes orientaciones de la política de la función pública;

²¹ Véase Embajada de Francia en México, "La función pública en Francia", en *Francia-hechos y cifras* núm. 42, Embajada de Francia en México, 1994, pp. 14-15.

- promueve las adaptaciones del estatuto general;
- garantiza la coordinación entre el estatuto general y los estatutos particulares;
- fija los principios de remuneración y pensiones. En conjunto con la dirección del presupuesto, busca establecer un equilibrio, en el seno mismo de la función pública, entre los diferentes cuerpos, pero también entre la función pública y los otros sectores de actividad públicos y privados.
- fomenta y coordina las acciones de formación profesional administrando, junto con las organizaciones sindicales, los créditos inscritos en el presupuesto del primer ministro por concepto de formación profesional de los empleados del Estado;
- establece una documentación y una estadística de conjunto sobre la función pública;
- ejerce una tutela sobre diversos establecimientos de enseñanza profesional, tales como la Escuela Nacional de Administración. Asimismo, supervisa los intercambios realizados con las administraciones extranjeras.

Esta dirección también tiene a su cargo las operaciones de administración; elabora los programas de concurso y lleva a cabo los procesos de reclutamiento para los diferentes departamentos ministeriales. Pone en práctica la política de movilidad. Ejerce un control sobre los proyectos de decretos que ponen a los funcionarios en situación de comisión o de disponibilidad para ejercer funciones de una empresa pública o privada.

• Con relación al Consejo Superior de la Función Pública, la composición, la organización, el funcionamiento y la competencia del consejo están establecidos en un decreto del 14 de febrero de 1959, modificado parcialmente por un decreto del 10 de junio de 1976. Según el artículo de la ordenanza del 4 de febrero de 1959, el consejo, bajo la presidencia del primer ministro comporta un número igual (16) de representantes de la administración y de las organizaciones sindicales de los funcionarios. La sección administrativa reúne a los primeros, la sección sindical a los segundos.

El consejo puede reunirse en asamblea plenaria, presidida entonces por el primer ministro (cuando se examinan las orientaciones de política de formación profesional o el informe anual del director general de administración y función pública), o en secciones. Algunos organismos especiales más reducidos tratan ciertos expedientes precisos: la Comisión de Estatutos, la Comisión de Recursos, la Comisión de Formación Especial Continua. El consejo tiene la facultad para deliberar sobre toda cuestión de orden general que interese a los funcionarios o a la función pública y para oír, cada año, un informe sobre el estado de la función

pública. El consejo tiene a su cargo los proyectos de ley tendientes a modificar el estatuto general y los proyectos de estatutos particulares comunes a varios cuerpos. Asimismo, el consejo desempeña el papel de órgano de consulta en el caso de la toma de decisiones en materia de disciplina, de ascenso, de disponibilidad, de insuficiencia profesional y de incompatibilidades.

Como parte de la organización y administración del servicio civil francés, y en un esquema descentralizado dentro de la estructura, existen las comisiones administrativas paritarias. Para cada cuerpo de funcionarios se instituye, ante el director de personal, una comisión administrativa paritaria. Estas comisiones tienen la competencia obligatoria de dar su opinión sobre los casos individuales en materia de titularización, evaluación, ascenso de grado, sanciones disciplinarias, comisión, disponibilidad, mutabilidad, dimisión, medidas tomadas por insuficiencia profesional. Las autoridades que tienen poder de decisión están obligadas a acatar el dictamen de la comisión, decidido por mayoría y con el voto preponderante del Presidente. Sin embargo, el juzgado administrativo (independiente del poder central) puede anular una decisión tomada sin la consulta de la comisión.

Por otra parte, la competencia en materia de regulación de la función pública está compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo. Si bien la Constitución confiere al poder reglamentario la competencia de derecho común, hay que precisar que en su artículo 34 concede un amplio poder al parlamento al establecer una reserva de ley para desarrollar las "garantías fundamentales" de los funcionarios.

Dichas garantías han sido desarrolladas de acuerdo con los tres servicios civiles mencionados fundamentalmente en:

- La Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios del 13 de julio de 1983.
- La Ley de Disposiciones Estatutarias Relativas a la Función Pública del Estado del 11 de enero de 1984.
- La Ley de Disposiciones Estatutarias Relativas a la Función Pública Hospitalaria del 9 de enero de 1986.

Estas leyes constituyen los títulos I a IV del Estatuto General de los Funcionarios. El proceso de ingreso, promoción y separación de puestos en estos tres servicios puede tener como común denominador las siguientes características:

El servicio civil francés está regido por dos principios meritocráticos: el acceso al servicio por medio de concursos, así como la igualdad de oportunidades. En efecto, con respecto al proceso de ingreso a la función pública francesa, el modelo francés hace del concurso (*concours*) el eje de los procedimientos de reclutamiento y selección. La noción de concurso, en Francia, exige la concurrencia de al menos cuatro requisitos (Ziller, 2001: 98): a) un número de plazas vacantes (en el concurso típico el número suele ser alto), determinadas con precisión; b) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes; c) una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito (normalmente producida después de un examen realizado sobre materias de un programa previamente conocido y compuesto, al menos en parte, por pruebas escritas anónimas); y d) la obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.

El Estatuto General contempla tres tipos de concursos: 1. los concursos externos, administrativos y técnicos cuya finalidad es reclutar personal para que acceda a una carrera específica en un cuerpo determinado y que están abiertos a todos los candidatos que reúnan ciertas condiciones (nacionalidad francesa, estar en posesión de los derechos civiles, haber prestado el servicio nacional y no estar imputados en causa criminal); 2. los concursos internos, reservados a los que ocupan ya puestos de la administración para que tengan un acceso a un puesto más elevado; 3. una modalidad adicional que consiste, en el acceso a una escuela especializada que ofrezca un acceso directo a un cuerpo; regularmente es para "altos funcionarios".

El concurso consiste básicamente en presentar un examen. Para cada cuerpo hay una evaluación y, dependiendo de la calificación que el solicitante obtenga, se le asigna al ministerio correspondiente. Los concursos se organizan para cada ministerio o establecimiento correspondiendo la convocatoria de los concursos de los puestos interministeriales al Ministerio de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Descentralización.

Hay ministerios que laboralmente son más atractivos que otros, como el de Finanzas, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado y por lo tanto tienen mucha demanda (laboralmente hablando). Por eso, según la calificación se asigna a un ministerio de mayor o menor presupuesto; el porcentaje más alto entra al Ministerio de Finanzas, y así hasta el de menor demanda. Estos exámenes son diseñados por el cuerpo, o ministerio (si es que dicho cuerpo existe sólo en un ministerio) y el Ministerio de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Descentralización. Al ingresar al servicio se empieza desde abajo del escalafón del

servicio civil; el poseer ciertos estudios o experiencia significativa no implica que alguien pueda entrar a niveles más altos. De hecho, en cada cuerpo hay un límite de edad después del cual no es posible solicitar un puesto en el servicio.

Una excepción para el concurso por examen son las personas egresadas de la Escuela Nacional de Administración (ENA), que como ya se mencionó ingresan en los cuerpos superiores. Para entrar a dicha escuela se requiere concursar por medio de un examen, pero después de recibirse, no es necesario competir para entrar al servicio (Moctezuma y Roemer, 1999: 153). Cada año se producen aproximadamente 50,000 nuevos accesos a la función pública del Estado, lo que, para un montante total de 2.5 millones de funcionarios representa una tasa de renovación anual del orden del 2 por ciento (Martínez Bargueño, 1997: 35). De hecho, los ministerios con mayor demanda para su ingreso, seleccionan a los mejores, no más de un 10 por ciento de la promoción anual de la ENA para mantener así su elitismo. Aquellos que no acceden a los grandes cuerpos piden su incorporación al cuerpo de los administradores civiles, que son generalistas asignados a varios ministerios (Parrado, 2002: 60).

Con respecto a la ENA, la escuela se estableció en 1946 como campo de preparación de los futuros funcionarios públicos. Su plan de estudios hace hincapié en el derecho, la administración y, en menor medida las finanzas, destacando la concepción legalista de la administración francesa, semejante a la concepción alemana. El ingreso a la ENA se obtiene mediante uno de los dos exámenes nacionales: uno que se aplica a los estudiantes que completen su educación en la universidad y otro a quienes ya están empleados por el gobierno en puestos de nivel inferior. Un tercer examen –para quienes trabajan en el sector privado y especialmente para los obreros, los líderes sindicales y otros semejantes– fue introducido por el gobierno socialista, pero más tarde se abandonó. El examen produjo muy pocos buenos candidatos y, a medida que se reducía el tamaño del sector público a finales de los años ochenta, disminuyó marcadamente la demanda de nuevos "ENÁcratas" y con ello la oportunidad de hacer más representativo el servicio civil superior (Peters, 1995: 143).

Sin embargo, no debe creerse que toda la función pública es producto exclusivo de la ENA. Junto a ella están los institutos regionales de administración (IRA). Tanto la ENA como la IRA no son universidades sino escuelas de práctica administrativa, donde se enseñan a los alumnos actividades de tipo práctico, para que aprendan sobre el terreno a realizar el trabajo, mismo que efectuarán cuando estén en servicio. Para ello, se utilizan métodos como la resolución de *dossiers* elaborados por el profesor de cada materia (pudiendo los alumnos escoger los

temas y los profesores); ejercicios de grupo a los que se encarga el estudio de un tema y la redacción del informe correspondiente; paso por diferentes administraciones públicas; estancia en un país extranjero o en empresas privadas etcétera. El periodo de formación inicial en la ENA es de dos años y tiene carácter rigurosamente selectivo, pues cada alumno es clasificado con una puntuación que resulta definitiva para elegir los puestos. En las escuelas de cuerpos especiales hay una primera fase de tronco común, muy breve o apenas inexistente, y luego se pasa a una especialización completada con la elaboración de escenarios administrativos. El periodo de formación es de un año (Martínez Bargeño, 1997: 36).

Por otra parte, para los funcionarios de nivel superior, tras la superación del concurso, se realiza una etapa de formación (principio de profesionalización) en la ENA, para determinados cuerpos de administración general, los más prestigiosos; en los institutos regionales de administración (IRA), para otros cuerpos de administración general y carácter interministerial de nivel no tan elevado. En ambos casos se realizan dos tipos de pruebas: escritas, en las que se valoran los conocimientos de carácter general, jurídicos, financieros y económicos junto con un examen de lengua extranjera y una prueba de educación física; y orales, bien el tradicional "gran oral", en el cual con base en un texto se realizan numerosas preguntas al candidato, bien una entrevista de tres cuartos de hora de duración en la que se trata de apreciar la personalidad y las motivaciones de cada candidato. Para la formación de los funcionarios de los cuerpos especiales están las escuelas propias (existen alrededor de 50 que dependen de cada departamento, algunas de las más importantes son la Politécnica, la Escuela Nacional de Puertos y Caminos, la Escuela de Minas, etcétera). Para estos casos se realizan pruebas de acuerdo con los conocimientos técnicos que se requieren para acceder al puesto en concreto (Martínez Bargeño, 1997: 35-36).

(Un elemento por destacar es el de competencia a través de mecanismos de quasi mercado, en los que los empleos más demandados exigen mayor competitividad en la calificación requerida para ser aceptado (dependencia de finanzas) genera incentivos positivos en las dependencias (que compiten por los mejores candidatos), así como los aspirantes a los puestos (debido a la información de estatus y desempeño que la calificación del examen transmite) (Moctezuma y Roemer, 1999: 154).

Es importante decir que, la Ley de 26 de julio de 1991 ha abierto los concursos de acceso a la función pública a los nacionales de la Unión Europea. Pero su ingreso debe estar admitido en los estatutos particulares de los cuerpos afectados. Sólo se exige la nacionalidad francesa para los empleos relacionados con

el ejercicio de la soberanía o con las prerrogativas propias del poder público. Desde 1992 diversos decretos han abierto a los nacionales de otros países de la Unión Europea a los cuerpos docentes, la función pública sanitaria, correos y telecomunicaciones. En 1994 el Ministerio del Interior abrió una parte de los empleos de la función pública territorial. Se calcula que unos 1,500 nacionales de países de la Unión Europea ejercen actualmente en la función pública francesa (Martínez Bargeño, 1997: 35).

Con relación a la promoción, el sistema de cuerpos produce unos particulares efectos. La promoción se da dentro de un cuerpo y no de un servicio, esto significa que la promoción no se produce en forma simultánea para aquellos que ostentan el mismo grado, sino que está determinada por las vacantes existentes en un cuerpo. En los cuerpos interministeriales –administradores civiles y agregados de administración– está reforzado el carácter corporativo de la promoción que es promovida por el servicio que gestiona el Cuerpo que es la Dirección General de la Administración y Función Pública (Martínez Bargeño, 1997: 38):

- *En la promoción de nivel:* opera especialmente la antigüedad, ya que están determinados con exactitud los tiempos mínimos y medios de servicio en cada nivel para acceder al inmediato superior (oscilan entre uno y cuatro años). Estos tiempos pueden ser reducidos y aumentados en función de la calificación anual del funcionario (0 a 20 puntos).
- *Promoción de grado:* se realiza mediante la inclusión en un cuadro anual de aptitud para promocionar, que prepara la administración con base en las calificaciones obtenidas por los funcionarios o mediante la realización de pruebas o concurso profesional, precedido o seguido de un curso de perfeccionamiento o reciclaje.
- *Promoción de categoría:* equivale a la promoción interna y tiene carácter excepcional. Supone la remoción del obstáculo de no poseer título de estudios suficientes, mediante concurso, examen profesional o inclusión en una lista de aptitud.

En cuanto al sistema de remuneraciones del sector público está descentralizado y se aplica a los efectivos de la administración estatal, de las colectividades territoriales y del sector sanitario. La negociación colectiva para la determinación salarial se realiza en el nivel nacional. Los acuerdos adoptados por los sindicatos no son vinculantes para el gobierno, quien determina mediante decreto legislativo el nivel salarial que está dispuesto a asumir. Si el gobierno no acepta los resultados de las negociaciones, entonces aplica el criterio de manera unilateral. La forma más normal para ajustar el salario de los empleados públicos es la uti-

lización del índice de precios previsto para el año próximo, por lo que los condicionantes socioeconómicos juegan un papel bastante importante en la política salarial. La composición de la remuneración es la siguiente: salario básico 84.4 por ciento (1995) complementos por el desempeño en el trabajo 13.4 por ciento, complemento por residencia 2 por ciento y complemento por tamaño familiar 1.3 por ciento (Olmeda y Parrado, 2000: 608).

Es importante resaltar que, las ventajas del servicio civil francés son claras, genera estabilidad, y garantiza la continuidad de los servicios con independencia de los cambios políticos. Favorece el espíritu de servicio y la permanencia de los empleados experimentados en el empleo público. Estas dos cualidades se refuerzan (ya en el siglo xx) por la reserva de los altos funcionarios de puestos de nivel directivo superior (*le Ministre Change, le directeur général ne change pas*) y por la importancia que se atribuye a la formación del funcionario, ya sea la formación inicial (en la Ecole Nationale d'Administration o en otras escuelas especializadas) o la que tiene por objeto facilitar la adaptación a las innovaciones tecnológicas y la promoción profesional (Sánchez Morón, 1997: 29).

Entre otros aspectos a destacar de la función pública francesa que contempla el Estatuto de la Función Pública, está el derecho de los funcionarios públicos a la sindicación desde 1946;²² derecho de huelga;²³ derecho a la movilidad profesional y geográfica; a la formación permanente; a la salud e higiene en el trabajo; a la protección social; a vacaciones anuales y permisos, y a la jubilación, junto con deberes también fundamentales como de residencia, a la excedencia (sólo para altos funcionarios), ejercicio adecuado de las funciones, imparcialidad política e incompatibilidad de funciones.

Por último, es importante comentar que, a la par de la existencia del personal de carrera, el gobierno tiene la facultad de disponer de cierta discrecionalidad para nombrar funcionarios, sobre todo a los funcionarios superiores a los que se les exige absoluta lealtad a quienes los nombraron. También en ciertos casos, se emplean personas por contratos de tres años, sin que estén dentro del servicio (Moctezuma y Roemer, 1999: 153). Por otro lado, existen empleados situados en el ámbito de la discrecionalidad del gobierno cuya relación se establece por decreto para cada administración y para cada servicio. El nombramiento de estos empleos

²²De los siete sindicatos de funcionarios públicos existentes, cinco están afiliados a las grandes confederaciones de sindicatos. La confederación más importante es la de la educación nacional.

²³Toda jornada o parte de la jornada de huelga, da lugar a una retención automática de una trigésima parte del salario mensual. Véase Embajada de Francia en México, "La función pública en Francia", en *Francia: hechos y cifras* núm. 42, Embajada de Francia en México, 1994, p. 12.

es de naturaleza discrecional y sus beneficiarios, de no pertenecer ya a la función pública, no forman parte de ella. El cese es asimismo, discrecional.

De tal modo que, en términos generales, dentro de la estructura de personal se distinguen fundamentalmente cinco grupos: cargos de designación política, funcionarios titulares, funcionarios no titulares, funcionarios territoriales y personal estatutario. Un primer grupo, el menos numeroso, ocupa los puestos de máxima responsabilidad del Poder Ejecutivo: los cargos de designación política. La esfera intermedia entre la administración y la política está ocupada por estos cargos, enumerados por un real decreto de 1985: los directores generales y los secretarios generales (152 en 1992), los prefectos (112), los rectores (25), los embajadores o cargos de rango equivalente (149). Éstos son cargos de designación política para los que no hace falta ser funcionario previamente, aunque normalmente todas las personas nombradas para estos cargos posean esta característica. Un segundo grupo, el más numeroso, es el de los funcionarios titulares que cubren el 74.9 por ciento. Un tercer grupo es el de los funcionarios no titulares (14.2 por ciento), compuesto por aquellos empleados a los que no se les aplica el estatuto de la función pública, plasmado en las leyes de 1983 y 1984 (Olmeda y Parrado, 2000: 603).

En el grupo de funcionarios no titulares deben contabilizarse cuatro tipos de empleados distintos: a) los empleados muy especializados *-agents contractuels-*, reclutados para desempeñar trabajos que no pueden ser realizados por los miembros de los cuerpos existentes;²⁴ b) Los funcionarios interinos *-agents auxiliaires-* para ocupar puestos de titulares vacantes y en espera de ser cubiertos por funcionarios; c) Las personas contratadas para ejecutar una obra o servicio *-agents vacataires-*; d) Los contratados laborales bajo régimen de derecho privado *-personal ouvrier de l'Etat-*, que se encuentran fundamentalmente en el Ministerio

²⁴A pesar de la pretensión del legislador de 1983 de reducir la cifra de estos agentes, una ley de 30 de julio de 1987 ha venido a admitir esta figura en términos bastante generosos, pues permite la celebración de estos contratos administrativos cuando no existan cuerpos de funcionarios capaces de desarrollar las funciones correspondientes y, en el más alto nivel de reclutamiento (categoría A), cuando la naturaleza de las funciones y las necesidades del servicio así lo exigen. Como consecuencia de esta apertura, el número de contratados, auxiliares, suplentes, etcétera, supera por mucho, el millón en el conjunto de administraciones públicas (230,000 en los servicios dependientes del Estado, principalmente en los ministerios de Educación Nacional, Economía, Finanzas y Equipamiento) e incluso algunos servicios cuentan ya con más agentes contratados que funcionarios. El Estado ha lanzado con regularidad planes de "funcionarización" de este personal, el último en 1996. En cualquier caso el régimen de este personal está más cercano al del régimen jurídico de la función pública que al régimen de los demás contratos administrativos, aunque a las relaciones de estos agentes con la administración no les es aplicable el Estatuto de la Función Pública ni tampoco el derecho laboral (Martínez Bargaño, 1997: 33).

de la Industria y de la Defensa. A los grupos anteriores debe añadirse la función pública territorial –de las entidades locales y regionales– cuya regulación se realizó en 1984 –modificada parcialmente en 1987– y la función pública sanitaria, cuyo estatuto data de 1986, que constituye el quinto grupo de personal estatutario (Olmeda y Parrado, 2000: 604).

Reformas al sistema de función pública francés

Sin lugar a dudas, de las reformas más importantes al sistema de función pública francés fueron las realizadas el 2 de marzo de 1982, tras la elección del primer presidente socialista de la Quinta República Francois Mitterrand ese mismo año; las cuales fueron promovidas por el ministro del Interior, Gastón Deferre, en cuanto a la adopción por la Asamblea Nacional de la Ley de Descentralización. El gran cambio derivado de la descentralización fue que los municipios y departamentos obtuvieron el poder de tomar decisiones propias, mismas que sólo podían ser cuestionadas desde una perspectiva legal por un juez administrativo. Es decir, los municipios obtuvieron el verdadero poder de gestionar su territorio bajo el control exclusivo de las leyes y reglamentos de la República. En ese momento, la asamblea adoptó otras dos leyes claves que fundamentan los cambios en la función pública francesa: la Ley del 13 de julio de 1983 y la Ley del 26 de enero de 1984. La primera llamada Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos Franceses, otorga a los funcionarios públicos municipales el mismo estatuto que a los del Estado central. Con esta importante ley nace la carrera administrativa para los funcionarios locales (Tahoces, 2001: 10).

La filosofía y la dinámica del servicio civil de carrera francés a nivel local es exactamente la misma que los otros dos sistemas (central y sanitario), es un sistema ético porque los concursos y exámenes de oposición son sujetos a una doble corrección anónima, con clasificaciones de puestos preestablecidas y con la obligación de que el ingreso siempre se haga por el nivel más bajo de la categoría. Además la selección del candidato idóneo para un puesto, se hace a partir de "listas elegibles" en las que se incluyen a los mejores candidatos para un puesto. Esto permite al político elegir al candidato más apto entre los mejores. La imparcialidad de este proceso está garantizada por un organismo externo al gobierno local. Se trata del Centro Nacional de la Función Pública Territorial (CNFPT) o de los centros de gestión de carrera creados para tal fin.

La función principal del CNFPT es capacitar y seleccionar a los servidores públicos locales. El CNFPT es un organismo descentralizado con un consejo de administración integrado por electos (alcaldes y presidentes de departamento y

región) y representantes de los servidores públicos. El CNFPT tiene a su cargo la capacitación de todos los servidores territoriales, define las necesidades y elabora los planes de capacitación. Además, organiza los concursos y establece las "listas de elegibles". Por su parte los centros de gestión de la carrera son entes descentralizados e independientes que apoyan a los municipios pequeños y medianos en la selección del personal, la gestión de los recursos humanos y la organización. Por último, como una figura análoga al Consejo Superior de la Función Pública, se destaca el Consejo de la Función Pública Territorial que realiza estudios y da su opinión al gobierno acerca de todos los textos legislativos y reglamentarios que organizan la carrera administrativa.

De la mano de la descentralización, otra reforma por destacar en la función pública francesa es la relacionada con la movilidad funcionarial, que se dio con la idea de romper la rigidez del sistema. Según, Jean Pierre Ronteix (1995: 91-92), desde 1983, la movilidad dentro de la función pública del Estado y de la función pública territorial constituye una garantía fundamental de la carrera del funcionario francés. La movilidad en la alta función pública puede revestir diversas formas:

- dentro de una misma administración puede haber movilidad en el interior de un departamento ministerial o entre un ministerio y sus servicios periféricos (y viceversa), lo que implica movilidad geográfica;
- entre la administración central del Estado y otra administración central;
- entre una administración central y el sector paraestatal compuesto por organismos públicos administrativos, sociedades de economía mixta, organismos públicos industriales o comerciales y sociedades nacionales o nacionalizadas;
- entre la administración del Estado y la administración territorial, lo que implica, la mayor parte de las veces, movilidad geográfica;
- entre la administración central y el sector privado (excedencia);
- entre la administración central y las organizaciones internacionales o supranacionales;
- entre la administración central y los países en vías de desarrollo.

Con relación a dificultades y problemas, en los últimos 20 años el servicio civil en Francia ha estado sometido a cuestionamientos que plantean una reconsideración de la función pública. Principalmente enfrenta una pérdida de legitimidad, malestar profesional y necesidad de modernización. En lo concerniente

al primer aspecto, se puede decir que el servicio público se ha caracterizado por la estabilidad en el empleo, misma que ha contribuido a compensar la inestabilidad gubernamental propiciada por constantes y a veces sorprendentes cambios en el gobierno, así como las tensiones entre el gobierno y el parlamento. La importancia y el papel de la alta administración francesa se deriva de la forma en que las élites de gobierno establecieron un virtual monopolio sustentado en la forma en que éstas fueron educadas y seleccionadas. Lo anterior ha hecho que la imagen de la burocracia se haya devaluado y que aparezca como un grupo privilegiado (ya que aún en épocas de desempleo sus puestos y retribuciones están garantizadas por la legislación) que no se encuentra a la altura de las nuevas demandas ciudadanas de mayor participación: mejor calidad en los servicios y mayor rendición de cuentas. En cuanto a la crisis o malestar profesional del funcionario francés, persiste el sentir de que la formación de los servidores públicos debe ser más específica, con la idea de romper el esquema conformado por los generalistas, dado que como ya se señaló, la selección de los individuos se efectúa mediante exámenes basados en conocimientos generales (Moctezuma y Roemer, 1999: 151).

En ese sentido, la presión cada vez mayor de la ciudadanía a la que la administración sirve esta exigiendo al funcionario público actitudes distintas; ahora se ven obligados a explicar y a justificar sus acciones (Pardo, 1995: 293). Según Nicole de Montricher (1983: 70): "Entre la neutralidad y el servicio dedicado al cliente, los funcionarios franceses buscan un nuevo objetivo social, al tiempo que la ideología del repliegue del Estado devalúa su imagen y se les presenta como un grupo muy privilegiado, cuya carencia de dinamismo es un drenaje inútil de recursos administrativos."

Como respuesta a esta situación, Francia se encuentra en un proceso de modernización administrativa permanente iniciado desde 1981 hasta nuestros días, con fases de reformas sumamente diferenciadas que van desde la descentralización, privatización, receptividad en la administración pública, calidad en el servicio hasta la mejora en la función pública y en el rendimiento institucional (Villoria y Del Pino, 1997: 430-431). Por tanto, hablar ahora de productividad, resultados, calidad, rendición de cuentas y la evaluación del desempeño²⁵ parecen ser los temas de los próximos años en la función pública francesa.

²⁵Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 179-192.

Inglaterra

Antecedentes históricos

El régimen de la función pública británica no es el resultado de una sola reforma sino el producto de aportaciones sucesivas que arrancan desde finales del siglo XVIII hasta finales del XIX. No obstante, sus inicios se encuentran en los primeros años de ese siglo. En ese momento, la administración estaba dirigida por una aristocracia en decadencia y nutrida por el sistema de patronazgo o *patronage*. Estas circunstancias habían producido una clase incapaz e ineficiente de empleados públicos, que contrastaba con la burocracia francesa y prusiana. A medida que se fue consolidando el sistema político, también se trató de consolidar el carácter apolítico de la función pública en aras de volverla más eficaz. En los primeros años del siglo XIX se dio un gran paso en ese sentido: la introducción de la responsabilidad ministerial, que condicionaba una cierta concepción de la función pública; de ahí que conforme los ministros se responsabilizaban frente al parlamento de los departamentos que dirigían, se obligaban a asumir también la responsabilidad de los actos de los funcionarios que estaban bajo sus órdenes.

Años más tarde, se harían una serie de reformas a la función pública con la idea de establecer un nuevo régimen; todo ello a través del Informe Northcote-Trevelyan, encargado por el Departamento del Tesoro en 1853 y elaborado por Charles Trevelyan y Stanford Northcote. Las reformas de Northcote-Trevelyan establecieron un convenio de neutralidad política. La idea era reclutar profesionales de tiempo completo más que con aspiraciones políticas; los funcionarios civiles tenían que servir a gobiernos de todo tipo con igual fidelidad (Kingdom, 2000: 23). Sus propuestas se fueron materializando (en su mayor parte) durante los años sucesivos. Lo que el informe propugnó en su momento fue abandonar el sistema de patronazgo sustituyéndolo por el de mérito. Es importante mencionar que, el informe encontró una fuerte oposición tanto en el público como en el parlamento, en los que llegó a ridiculizarse el nuevo sistema afirmando que se trataba de introducir en la moderna y progresiva Inglaterra los procedimientos propios de la China de los mandarines que se juzgaba primitiva y atrasada (Baena, 2000: 148).

Pese a la oposición, se recomendó la realización de pruebas selectivas libres, que empezaron a llevarse a cabo en 1855. De modo que la profesionalización de la función pública tomó carta de naturaleza a partir de esa fecha. Todo ello estuvo a cargo de la Comisión del Servicio Civil (Civil Service Comision), órgano

independiente de los poderes públicos y encargado de adoptar las medidas necesarias para la puesta en vigor de los nuevos procedimientos. Los puntos básicos de la regulación eran los siguientes: en primer lugar, el nuevo sistema se limitaba a la corona y sus agentes, por lo que no afectaba a los gobiernos locales, en segundo lugar, no se promulgó ningún estatuto de los servidores públicos. Sus derechos y deberes quedaban asegurados mediante reglamentos internos de los agentes de la corona. No existía una responsabilidad de los funcionarios; ante el parlamento la responsabilidad era asumida por el ministro, que en su caso hacía propios los errores del personal a sus órdenes. Si se producía un error grave la solución consistía en que el ministro debía presentar su dimisión, mientras que el funcionario que era el verdadero responsable podía sufrir sanciones que se imponían en el interior de la organización, pero estas sanciones no trascendían al público. Los agentes de la corona estaban, por tanto, fuertemente protegidos, aunque también es cierto que se les exigía neutralidad política. El agente que quisiera presentarse como candidato a unas elecciones debía renunciar a su condición de funcionario (Baena, 2000: 148-149).

De los años 1870 a 1920 se vio la firme ampliación de los poderes de los comisionados para cubrir virtualmente todos los nombramientos. Un cambio significativo se dio en 1870 con Glastone como primer ministro y Robert Lowe, como ministro de Hacienda, los cuales a través de la Orden del Servicio Civil del 4 de junio de 1870, facultaron a la Comisión del Servicio Civil para que llevara un sistema de reclutamiento para todas las áreas de la administración, basado en reclutar a dos tipos de candidatos: para aquéllos con un alto nivel de preparación destinados a ocupar los principales puestos de responsabilidad, y otro dirigido a reclutar a personal para ocupar puestos para desarrollar actividades de menor preparación y responsabilidad (Pyper, 1991: 11). Hasta la guerra de 1939-1945, la selección era principalmente a través de exámenes escritos especialmente preparados. Posteriormente métodos como la entrevista a los que poseían las calificaciones académicas apropiadas, exámenes psicométricos o centros de valoración, fueron introducidos para completar o reemplazar al examen tradicional.

Por lo que se refiere a la estructura del conjunto de agentes de la corona se organizó distinguiendo cuatro grupos o clases. El escalón superior estaba constituido por la clase administrativa, en la que se exigía titulación superior y que desempeñaba las funciones directivas. La clase ejecutiva auxiliaba a los funcionarios superiores en sus tareas, y a su vez era auxiliada por el secretariado (*clerical class*). Finalmente, existía una última clase de subalternos. Como consecuencia

del crecimiento de la función pública, en 1960 aparecieron unas 47 clases generales y unas 1,400 clases departamentales. Los generalistas tenían más prestigio que los especialistas y ocupaban los puestos superiores de la jerarquía. Esta situación anómala de la proliferación de clases fue estudiada por un grupo de expertos dirigidos por Lord Fulton. En su informe de 1966 se propusieron las modificaciones de la función pública que iban a llegar hasta nuestros días. Una de las principales recomendaciones que apareció en el Informe Fulton fue la de abolir las clases y adoptar un sistema unificado distribuido en grados. El intento de la uniformización tuvo un éxito parcial, ya que no se ha producido en toda la función pública (Olmeda y Parrado, 2000: 747; Greenwood y Wilson, 1993: 104).

Otra reforma fue la relacionada con la Comisión de Servicio Civil que conservó su existencia independiente como departamento gubernamental hasta 1968, que bajo la recomendación del informe del Comité Fulton sobre el servicio civil, fue fusionada con las divisiones de administración de personal de Hacienda para formar el Departamento del Servicio Civil.

Organización de la función pública inglesa

En los últimos 30 años, el sistema de servicio civil ha sufrido tres grandes reformas, la primera fue después del primer informe de la Comisión Fulton de 1968, a partir de un nuevo informe de la misma comisión en el año de 1971. La segunda gran reforma fue a partir de 1979 con la llegada al poder de Margaret Thatcher, y la tercera gran reforma se da a partir de 1995 hasta nuestros días, en el que el sistema de servicio civil inglés se reconfigura de un sistema cerrado a uno de carácter mixto.

Con respecto a la primera gran reforma, el sistema del servicio civil se moderniza en 1971 tras un nuevo Informe Fulton, formulado por la misma comisión, encabezada por el propio lord Fulton. Dicha comisión estaba integrada por cinco personas cuya labor consistía en estudiar en la práctica la función pública y emitir un diagnóstico con sugerencias. El objetivo era dictaminar la estructura, reclutamiento, gestión y capacitación del personal del servicio civil. El producto de esa comisión fueron 158 recomendaciones de las cuales 22 tenían que ver con el servicio civil. Entre las propuestas implementadas destacan las siguientes (Moctezuma y Roemer, 1999: 125; Greenwood y Wilson, 1993: 107; Pilkington, 1999: 25):

- a) La creación de un Departamento de la Función Pública que tendría que ver con la selección, formación y perfeccionamiento; con las retribuciones y gestión de personal, así como con la organización de la administración central (a este depar-

tamento se incorporó la Comisión del Servicio Civil) y estaría a cargo del primer ministro.

b) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College) con la misión de formar funcionarios y perfeccionar sus técnicas de dirección.

c) La mencionada unificación de la estructura jerárquica, eliminando las clases y creando los grados, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito.

d) Mayor movilidad entre los miembros del servicio civil.

e) En el reclutamiento de universitarios la atención se centraría más en los cursos que tomarían de acuerdo con las características del puesto que deseaban, en vez de su formación general.

f) Necesidad de comenzar a formar especialistas.

Como es habitual se mantuvieron algunos rasgos del sistema tradicional, pero la reforma permitió una toma de conciencia de la situación sobrevenida y modificó de algún modo la estructura de la función pública. Debe destacarse que, según se puso de manifiesto en el Informe Fulton, la función pública inglesa no era demasiado numerosa. En ese entonces, servían a la corona alrededor de 750,000 personas frente a tres millones de empleados de los gobiernos locales. Ello es buena muestra del sistema administrativo descentralizado que prevalecía en Inglaterra (Baena, 2000: 149).

• Por lo demás, la reforma inicial creó dos categorías de funcionarios, la estructura abierta ocupada por los puestos superiores y el grupo de administración (Administration Group) en el que se concentran los puestos restantes de gestores, ejecutivos y auxiliares administrativos. De hecho, los graduados de Oxford y Cambridge, formados en los valores tradicionales de la era victoriana, predominaron durante mucho tiempo en el *upper class*, imprimiendo a la función pública inglesa un carácter propio, el del *gentleman* pragmático, trabajador e íntegro, exquisitamente neutral ante los cambios políticos (Sánchez Morón, 1997: 33). Por mencionar un ejemplo, la práctica elitista ha sido reforzada por una aversión a los graduados procedentes de universidades de provincia. En 1995, de los 349 solicitantes de la Universidad de Leeds, sólo el 2 por ciento entraron en la escalera dorada, comparado con el 10.6 por ciento de los de Oxford. Universidades con una fuerte orientación científica (como Aston o Brunel) no tuvieron candidatos exitosos (Kingdom, 2000: 23).

La estructura abierta se organizó en torno a siete grados. Al primer grado le correspondió el escalafón más elevado que es el de secretario permanente (Per-

manent Secretary), al segundo el de subsecretario, al tercero el de secretario general, al cuarto el de nivel de gestores ejecutivos, al quinto el de asistente de secretario, al sexto el de *senior principal* y al séptimo el de principal.

Por debajo de la estructura abierta, se organizó el grupo de administración con sus respectivos grados. De tal forma que, la organización de las categorías de funcionarios, gráficamente hablando, quedó estructurada de la siguiente manera:

CUADRO 1
Organización de las categorías de funcionarios (versión primera reforma de 1971)

	<i>Estructura abierta</i>
Grado 1	Secretario permanente
Grado 2	Subsecretario
Grado 3	Secretario general
Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos
Grado 5	Asistente del secretario
Grado 6	Señor principal
Grado 7	Principal
	<i>Grupo de administración</i>
	Oficial ejecutivo senior
	Oficial ejecutivo superior
	Oficial administrativo
	Auxiliar administrativo

Fuente: Olmeda y Parrado, 2000: 749.

Lo que sí es evidente es que, al igual que en otros países, las nuevas técnicas propuestas por la corriente del *management* tuvieron cierta influencia en el análisis de las políticas públicas, lo mismo que el imperativo de lograr mayor eficacia, lo cual permitió que aparecieran ciertas fisuras en el monopolio que hasta entonces tenían los funcionarios permanentes. La primera manifestación de esta situación se ejemplifica con la creación, por parte del gobierno conservador encabezado por el primer ministro Edward Heath (1970-1974), del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC), integrado por funcionarios pero también por políticos designados y por hombres de empresa. Un segundo paso en esta misma dirección fue la creación, por parte del gobierno laborista de Callaghan (1976-1979), de una Unidad de Política (Policy Unit), para que el gobierno contara con una asesoría "más partidista" (Pardo, 1995: 290).

En cuanto a las reformas de la estructura, se llevó a cabo una agrupación de las tres clases de funcionarios de administración general: administrativa, eje-

cutiva y de secretariado. Todos ellos se rigen ahora por las mismas normas y en el conjunto resultante se establecen categorías personales y niveles orgánicos de los puestos desempeñados, lo que permite el ascenso de todos los funcionarios a los niveles superiores si cumplen los requisitos correspondientes. Debe recordarse que en Inglaterra no existen nombramientos políticos en los cargos inferiores al de secretario permanente, que equivale a los subsecretarios de otros países. Todos los demás puestos directivos de nivel superior constituyen el llamado sistema abierto, donde se integran hasta 770 funcionarios. Dichos puestos están reservados a la categoría superior, pero se admiten excepciones a la regla, por lo que eventualmente pueden ser desempeñados por funcionarios de otras categorías. Sin embargo, como sucede en Inglaterra habitualmente, la excepción se mantiene dentro de ciertos límites, no superando el 10 por ciento del total de los puestos del sistema abierto (Baena, 2000: 149).

La segunda serie de reformas se presentaron en el servicio civil inglés, a raíz de la llegada al poder del gobierno conservador bajo la dirección de Margaret Thatcher en el año de 1979. Ella formuló varias críticas al servicio civil, referentes al gran número de funcionarios, a su falta de autonomía y a la situación de privilegio de la función pública en momentos de recesión económica. Los thatcheristas estaban convencidos de que, para llevar adelante su programa político, la élite burocrática no significaba un apoyo sino un obstáculo. El primer ataque lo concretaron en relación con el número de funcionarios por lo que la reducción de la administración y la contracción de la función pública parecían ser la clave para la recuperación económica, además de que se consideraba que este grupo gozaba de una posición de privilegio que, en momentos de contracción económica, resultaba inaceptable.

Según María del Carmen Pardo (1995: 290), se puede decir que Margaret Thatcher intentó invertir el equilibrio existente entre el trabajo de asesoría que mayoritariamente hacían los funcionarios de carrera y los puestos en los que se exigía capacidad de gestión. Esta alteración la planteaba en dos sentidos, primero, a partir de la introducción de cambios en la cultura del funcionariado inglés con base en las nuevas corrientes que subrayaban la capacidad directiva y de articulación, en detrimento de la consultiva y de análisis de política; y segundo, mediante cambios institucionales. De ahí que se decidiera suprimir el Grupo de Estudios de Política Central (GEPC) y se reforzara el papel de la Unidad de Política (Policy Unit), con la intención clara de garantizar que se tuvieran en cuenta opciones que estuvieran muy próximas a su línea de pensamiento.

En cuanto a la parte operativa se creó la Unidad de Eficiencia compuesta de ejecutivos empresariales seleccionados (en este caso de "Mark and Spencer") que enseñarían a los funcionarios cómo dirigir sus asuntos más eficientemente a través de un cambio cultural enfocado hacia la gerencia. Entre otras de sus actividades principales sobre todo en 1982, estaba la de llevar a cabo las políticas sobre el control de los recursos sugeridas por el Fondo Monetario Internacional en Inglaterra. El primer responsable de manejar esta unidad, en un primer momento fue Derek Rayner y posteriormente sir Robbins Ibbotson quien ejecutó el famoso programa denominado The Next Steps (Pilkington, 1999: 68). Una medida adicional fue la supresión del Departamento de la Función Pública en 1981 y la distribución de sus funciones entre la Oficina del Gabinete (Cabinet Office) —a este órgano se integra la Comisión del Servicio Civil—, Hacienda y años más tarde en los diferentes centros gestores.

En 1982 fue modificada así como dividida la responsabilidad de la selección entre los comisionados del servicio civil por una parte y los ministros por la otra. Los comisionados mantuvieron la responsabilidad de la selección de la plantilla de nivel medio y superior, sobre el 15 por ciento del servicio civil. En representación de sus ministros, los departamentos asumieron la total responsabilidad de selección del nivel inferior, supeditada a regulación principal por el ministro para sustentar la política de selección por mérito a base de concurso justo y abierto.

Las críticas al gobierno por parte de la ciudadanía, combinadas con fuertes presiones presupuestales y servicios públicos deficientes, dieron lugar en 1988 al programa Next Steps que le imprimió otro enfoque a la administración pública británica y por ende a la función pública.²⁶ Este otro enfoque tenía que ver con la realización de una serie de cambios en la administración pública tendientes a su fragmentación. En el informe The Next Steps, sir Robins recomendó al gobierno conservador que se encomendara la prestación de servicios a agencias ejecutivas y permanecieran en los ministerios las funciones de programación. Los ministros serían los responsables de la gran política y los directivos se encargarían del día a día. A pesar de las reticencias iniciales de crear agencias, se pasó de tres agencias en 1989 a 112 en 1998. Esta nueva idea de administración pública modificó por completo el esquema tradicional de la función pública inglesa (Parrado, 2002: 163; Pyper, 1991: 123-128). En 1991 se descentralizó la administración de recursos humanos, proceso que fue llevado a cabo de manera gradual por la

²⁶ La finalización del empleo permanente, la fijación de contratos por periodos fijos, la introducción del complemento de productividad al estilo de la empresa privada y algunos elementos similares que han venido a modificar a la tradicional función pública inglesa.

Oficina del Gabinete o Cabinet Office, organismo responsable de la eficiencia del servicio público. De modo que, en las agencias hoy día trabajan el 77 por ciento de los funcionarios de la administración central mientras que el resto lo hacen en los ministerios. La estructura actual de la administración pública inglesa se conforma de manera prioritaria en seis órganos rectores y fiscalizadores de la función pública: el parlamento, el consejo privado, el gabinete, la tesorería, los propios departamentos y la Oficina del Gabinete, en la cual como ya se señaló se mantiene sólo el 10 por ciento de los funcionarios.

Aunado a las agencias se suman los entes públicos no departamentales (No-Departmental Public Bodies –NDPB). Los NDPB– no están incluidos en la jerarquía ministerial y se conocen coloquialmente como *quangos*.²⁷ Aunque es difícil su clasificación, estos entes podrían distribuirse entre entes ejecutivos, asesores, tribunales y otros. Las diferencias entre los *quangos* ejecutivos y las agencias son mínimas. Los directivos de los NDPB reclaman operar bajo los principios de las agencias, e incluso algunos NDPB se han convertido en agencia. El número de actividades traspasadas a las *quangos* y a las agencias se incrementa constantemente. A la fragmentación del sector público en agencias y *quangos* habría que añadir la presencia de asociaciones voluntarias y empresas privadas que gestionan servicios públicos en régimen de subcontratación, por lo que el espectro de organizaciones prestadoras de servicios es amplio (Parrado, 2002: 164).

Esta situación nos conduce a señalar que el sistema administrativo inglés se distingue por haber realizado una de las reformas más globales y radicales de los sistemas administrativos occidentales, de manera similar al caso de Nueva Zelanda. La provisión del servicio es ahora mixta; la subcontratación de servicios es una práctica extendida; la mayoría de las funciones públicas ya no son desempeñadas por las burocracias estatales o locales, sino por organizaciones públicas híbridas, organizaciones privadas y voluntarias. El Estado ha cambiado su forma de entender la intervención en la provisión de los bienes públicos.²⁸

Todo esto evidentemente tuvo un impacto en la función pública, de tal modo que dio lugar a una tercera ola de reformas a partir del año 1995. Dos reformas en ese año modificaron considerablemente su estructura. Por un lado, como ya

²⁷Un dato de 1987 nos indica la existencia en ese entonces de 1,643 NDPB con un gasto entre los 9,100 millones de libras esterlinas y empleando aproximadamente a 148,000 personas. Véase John Greenwood y David Wilson, *Public Administration in Britain Today*, Londres, Inglaterra, Ed. Routledge, 1993.

²⁸Véanse Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 71-79; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Government of the Future*, París, Francia, Ed. OCDE, 2000, pp. 39-63.

se señaló, se delegó a todos los departamentos y las agencias el poder sobre la determinación de la remuneración y la asignación de niveles de responsabilidad. Estos niveles de responsabilidad no coinciden exactamente con las descripciones de los grados de la escala general. Cada centro gestor debe asignar a su personal a unos niveles de responsabilidad –en total hay seis niveles–, que corresponden aproximadamente a los grados establecidos. Por otro lado, se modificó la estructura abierta con la creación de la función pública directiva (Senior Civil Service), por lo que se agrupaban en una misma categoría a los funcionarios de los grados del 2 al 5 (Olmeda y Parrado, 2000: 748-749). El Senior Civil Service cuenta con alrededor de 3,000 miembros conocidos como grado 5, o Assistant Secretary. Éstos forman una casta cerrada, teniendo contacto con ministros y dueños de empresas y su entramado es a través de departamentos límite en una matriz de poder (Mountfield, 1997: 309). La estructura actual está conformada de la siguiente manera:

CUADRO 2
Organización de las categorías de funcionarios (versión reforma actual)

	<i>Función pública directiva</i> (Senior Civil Service)
	<i>Estructura abierta</i>
Grado 1	Secretario permanente
Grado 2	Subsecretario
Grado 3	Secretario general
Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos
Grado 5	Asistente del secretario
Grado 6	Senior Principal
Grado 7	Principal
	<i>Grupo de administración</i>
	Oficial ejecutivo senior
	Oficial ejecutivo superior
	Oficial administrativo
	Auxiliar administrativo

Fuente: Olmeda y Parrado, 2000: 749.

El objetivo de esta agrupación era la de formar un cuerpo de élite en el que se privilegiara la movilidad entre las organizaciones, y sobre todo, la flexibilidad en la contratación y la determinación del salario de forma individual. En cierto modo, con esa medida se pretendía acercar las condiciones de contratación de la función pública directiva, a las de las organizaciones privadas. Con las nuevas

reformas de 1995 se ha intentado introducir por tanto, mayor flexibilidad en la gestión de personal (Olmeda y Parrado, 2000: 749).

De igual forma, en el año 1995 se le devolvió a la Comisión del Servicio Civil, a través del Decreto del Servicio Civil de 1995, toda la responsabilidad de interpretar el principio de selección con base en méritos y como resultado del concurso justo y abierto, para todas las contrataciones del servicio civil, incluso en aquellas circunstancias en que se pueden hacer excepciones, dentro del parámetro del decreto. Los comisionados conservaron la responsabilidad directa de aprobar las nominaciones para los puestos de más alto nivel solamente, pero se dispuso que ellos verificaran los sistemas de contratación de los departamentos y dependencias, con el fin de que se cumpla con su Código de Contrataciones (Barron, 2003: 28).

En otras tareas la Comisión del Servicio Civil es la encargada del reclutamiento del Senior Civil Service o servicio civil superior que aprueba, en casos justificados, el nombramiento de un servidor sin pasar por el proceso normal de concurso. Cuando hay vacantes en los niveles más altos de este grupo, la comisión decide si el puesto se somete a competencia abierta (incluyendo gente fuera del servicio), sólo dentro del servicio civil o dentro del departamento. Entre 1996 y 1997, el 48 por ciento de estas vacantes fueron sometidas a competencia abierta, y el 69 por ciento de dichas plazas fueron obtenidas por gente que no pertenecía al servicio (Moctezuma y Roemer, 1999: 130).

Estos cambios, sin duda alguna, han venido a transformar lo que originalmente era el sistema de servicio civil inglés. De haberse concebido originalmente como un sistema cerrado, ha dado lugar al sistema abierto o sistema de puestos de trabajo. De tal manera que, en estos momentos se basa en una combinación de un sistema de carrera con un sistema de puestos o lo que se conoce como un sistema mixto. De igual forma, de una estructura rígida se ha pasado a contar con una estructura mucho más flexible, sobre todo por la movilidad que representa el sistema de puestos de trabajo; y de una estructura basada en generalistas, de manera gradual ha empezado a dar lugar a especialistas. Datos recientes indican que la burocracia británica se compone de 4'362,000 funcionarios públicos, de los cuales aproximadamente 500,000 forman parte del servicio civil –cerca del 2 por ciento de la fuerza laboral– de una población de 58'610,000 habitantes (Parrado, 2002: 36; Barron, 2003: 27).

Es importante destacar que, este modelo tiene dos características que lo diferencian de otros europeos. En primer lugar, la dirección y vigilancia del proceso

directivo estaba a cargo de un órgano centralizado, la Comisión del Servicio Civil (Civil Service Comisión),²⁹ que goza de una amplia independencia, en garantía de la imparcialidad. En segundo lugar, las pruebas son regularmente de carácter general, no especializadas, pues lo que se valora es la personalidad del candidato, su capacidad para enfrentarse a los problemas. De ahí que la formación humanista haya tenido tradicionalmente mayor importancia para acceder a la función pública británica. La tradición británica de funcionarios generalistas lleva –a diferencia de lo que ocurre en el modelo francés– a concursos muy abiertos, centrados en entrevistas destinadas a evaluar las cualidades y la personalidad de los candidatos, sin privilegiar ninguna formación universitaria específica –lo que lo diferencia también netamente del modelo alemán. La administración se halla vinculada por las elecciones de la comisión y no puede nombrar sino a candidatos provistos de la certificación facilitada por ésta (Longo, 2004).

En efecto, una de las figuras más representativas del servicio civil inglés es la Comisión del Servicio Civil que sirve de contrapeso a todo el sistema. Hoy en día, existen 14 comisionados del servicio civil, nombrados en forma directa por la corona bajo la Prerrogativa Real. En consecuencia, no son servidores públicos y son independientes de los ministros. Se les elige entre el público en general y llegan con una gran experiencia en los sectores privado, voluntario y público. Todos los comisionados trabajan con base en tiempo parcial por periodos de hasta tres a cinco años. Las facultades de los comisionados se derivan actualmente del Decreto sobre Servicio Civil de 1995 y del Decreto sobre Servicio Diplomático de 1991. Sus funciones principales son (Barron, 2003: 28):

- mantener el principio de selección de nombramientos con base en méritos y como resultado de un concurso justo y abierto, y
- atender y decidir sobre demandas de los servidores públicos conforme al Código del Servicio Civil.

Si una dependencia del gobierno desea realizar una contratación abierta a candidatos externos al servicio civil, la función de los comisionados es asegurar

²⁹Es importante señalar que de 1991 a 1996 la comisión sufrió cambios importantes. En 1991 la Comisión del Servicio Civil fue reemplazada por dos discretas organizaciones: una Oficina de Comisionados del Servicio Civil, y una agencia encargada del reclutamiento de los administradores generales (Recruitment and Assessment Service Agency, RAS). La RAS era una agencia independiente de los comisionados creada bajo iniciativa del *Next Steps* para proporcionar reclutamiento, consulta y servicios afines a departamentos, agencias y a otros cuerpos del sector público a base de un total pago. La RAS se convirtió en una organización del sector privado bajo Capita Group el 1o. de octubre de 1996. Sin embargo, en 1995 dos nuevas órdenes del Consejo de Ministros le devolverán a la comisión la atribución de la selección y de vigilar el reclutamiento realizado por las agencias. Véase www.civilservicecommissioner.gov.uk/history/htm

que los posibles solicitantes –internos y externos– tengan la oportunidad de enterarse de la vacante, que sean tratados justamente y que se elija al mejor para su trabajo. Son estos principios de transparencia, equidad y méritos los que importan más que cualquier proceso particular. Los comisionados no hacen los nombramientos. Son las dependencias que trabajan en representación de los ministros como autoridades encargadas de nombramientos de la Corona, las que hacen las designaciones para el servicio civil.

De conformidad con los requerimientos de los decretos, los comisionados cumplen con sus responsabilidades de contratación de tres formas. Primero, los comisionados presiden los consejos de selección y aprueban los nombramientos de los 600 puestos principales del servicio civil superior. La función de éstos consiste en presidir el panel de selección, en analizar el puesto a concursar y que responda a las necesidades de la dependencia, en supervisar el proceso de selección de solicitudes, vigilar que se respeten los criterios de selección, en entrevistar a los finalistas y rendir un informe. Segundo, los comisionados publican un código de contrataciones que interpreta los principios de transparencia, equidad y méritos. Las dependencias por lo tanto deben seguir las reglas establecidas en el código (tanto para personal de servicio civil como de libre designación), al llevar a cabo sus prácticas de contratación en niveles inferiores. Tercero, les corresponde a los comisionados auditar los sistemas de contratación de las dependencias durante un ciclo de cinco años. Para la realización de esta actividad tienen la facultad de subcontratar este trabajo a empresas privadas. La labor de auditoría está dirigida a orientar y recomendar más que a sancionar, así como a informar anualmente sobre las auditorías realizadas. Toda esta labor realizada, se concentra en un informe público anual rendido a la corona.

Cabe mencionar que, otra actividad adicional que desarrollan los comisionados –como producto de una reforma al Decreto del Servicio Civil de 1995 y de la puesta en marcha del Código del Servicio Civil de enero de 1996 (código ético)– es la de atender demandas que haya sobre funcionarios por haber incurrido en conductas ilícitas. Por lo tanto, a la comisión le corresponde investigar, y realizar un análisis completo sobre los casos. De 1996 hasta la fecha se han concluido las investigaciones de cinco demandas (Barron, 2003: 33).

Con respecto al proceso de selección se sigue de manera aproximada el siguiente esquema. El candidato debe superar una serie de pruebas determinadas: resumen de un texto relativamente difícil, análisis constructivo sobre un caso práctico o problema, interpretación de estadísticas y *tests* de inteligencia. Después de ese primer día de pruebas, el candidato debe volver para las pruebas del se-

gundo día: redacción de una carta a un particular en la que se debe observar el tacto del funcionario, discusión informal con otros cuatro o cinco candidatos sobre un tema de interés general, un caso práctico de adopción de decisiones de grupo –el candidato debe interpretar al menos un papel de dirigente–, entrevista individual y personal con cada uno de los tres miembros de la comisión evaluadora y pruebas de actitud lingüística, especialmente para aprender una lengua. Con todas las pruebas a las que se someten a los candidatos, la comisión emite una nota que está basada en 11 criterios. Después de esta fase, existe una entrevista final entre la comisión evaluadora y el candidato antes de adoptar la decisión final (Olmeda y Parrado, 2000: 750-751).

El ascenso en la carrera administrativa se realiza mediante un proceso selectivo en el que intervienen distintos actores según los niveles. En los grados inferiores al tres, la promoción se realiza en el seno del ministerio o de la agencia. Para los grados superiores uno y dos, la decisión final es adoptada conjuntamente por el secretario de la Oficina del Gabinete (Cabinet Office) y el primer ministro. Algunos puestos vacantes de grados superiores están abiertos a candidatos externos. Esto corrobora prácticamente la constitución de un esquema mixto. Independientemente de que se encuentren en los ministerios y las agencias, el número de vacantes disponibles para otros sectores de la economía es superior en las agencias que en los ministerios. En cuanto a la evaluación del desempeño recientemente se han adoptado mecanismos de este tipo con el fin de elevar la productividad y mejorar los resultados.

En resumen se puede decir que, la función pública en Inglaterra se ha caracterizado, porque sus bases legales de reclutamiento en el servicio civil es una mezcla de estatutos, órdenes de consejo, códigos, decretos, regulaciones formales, y minutas del tesoro. El derecho británico es consuetudinario, basado en la costumbre y la tradición. Los funcionarios del servicio civil son súbditos de la corona y por lo tanto es prerrogativa de ésta regular todo lo relacionado con reclutamiento, remuneración y sistemas de promoción. Sin embargo, ha sido necesario adaptar esta práctica a la creciente complejidad del gobierno basado en una democracia parlamentaria y con una burocracia versátil en muchas de sus funciones (Haro Bélchez, 2000: 100).

Reformas al sistema de función pública inglés

De las medidas para fortalecer el servicio civil, están las que establece el libro blanco “Modernizar el gobierno” de marzo de 1999, de continuar con la idea de atraer a los mejores talentos para todos los niveles, para aumentar la capacidad

de cumplir las demandas del siglo XXI. Al respecto ya se ha registrado un considerable incremento en la contratación de servidores públicos de alto nivel a través de concursos abiertos. De modo que, el número de puestos de alto nivel en el servicio civil cubiertos a través de un concurso abierto ha crecido de forma sustancial: de 107 en 1998-1999 a 200 en 2001-2002 (Barron, 32: 2003).

Por último, como dato adicional, cabe señalar que el servicio civil inglés ha sido formado en una era de abrumadora hegemonía masculina; el servicio no ha sido hospitalario con las mujeres. Durante largo tiempo éstas eran obligadas a abandonar el puesto por razones de matrimonio. La siguiente tabla ilustra cómo la dominación masculina es mayor en los niveles más altos del servicio. Se afirma que, el verdadero valor de la fuerza de trabajo de las mujeres yace en el desarrollo de tareas rutinarias, como empleadas ocasionales y de tiempo parcial. Miembros de minorías étnicas también tienen baja representación en todos los niveles; los peores registros son los de la Oficina de Inmigración (Foreign Office) y los del Ministerio de Defensa (Ministry of Defense) (Kingdom, 2000: 22).

TABLA 8
Número de miembros entrantes al servicio civil
en Inglaterra por nivel y género, 1995-1996

Estructura abierta	Hombres	Mujeres
Nivel científico CS	50	20
Nivel 6	130	70
Nivel 7	200	90
<i>Grupo de administración</i>		
Oficial ejecutivo senior	270	110
Oficial ejecutivo superior	700	280
Oficial ejecutivo	1,530	950
Oficial administrativo	4,150	4,530
Asistente administrativo	4,760	7,810

Fuente: HMSO, Servicio Civil Estadísticas, 1995-1999 (Kingdom, 2000: 22).

Al respecto, sin duda alguna, uno de los retos de la función pública inglesa en los próximos años será la de procurar establecer cuotas o espacios equitativos entre hombres y mujeres y para minorías étnicas. En una especie de acción afirmativa.

España

Antecedentes

Al igual que el modelo inglés, la función pública española nació como un sistema de carrera o cerrado, pero ha venido evolucionado con el transcurrir del tiempo. Tiene una enorme influencia francesa y gran parte de su institucionalización se debe al esfuerzo personal de algunos políticos con nombre propio (López Ballesteros, Bravo Murillo, Maura, López Rodó...), que se inmortalizaron a través de textos legales.

Para comenzar, es importante hacer mención de la Real Orden del 19 de agosto de 1825 y el Real Decreto del 7 de febrero de 1827, ya que merecen ser considerados como las primeras normas jurídicas precursoras del servicio civil. El autor material de este primer paso de profesionalización del personal público fue López Ballesteros, ministro de Hacienda de Fernando VII. Fue mérito suyo haber comprendido que la administración del Estado moderno³⁰ demandaba personal profesional y estable, y por lo tanto era necesario que se establecieran unas reglas de ingreso basadas en la capacidad y en el mérito, y otras de ascenso basadas en estos criterios y en el de antigüedad. Estas exigencias demandaban una estructuración jerarquizada de la función pública en clases o categorías de personal con sus correspondientes y diferenciados derechos retributivos. Esta sustitución del sistema objetivo de empleos por el sistema subjetivo de clase o categoría personal, en el que ya no se ocupa un puesto de jefe u oficial, sino que se es jefe u oficial con independencia del empleo desempeñado, supuso la inicial y rudimentaria institucionalización de la carrera funcionarial. Esta primera reforma, limitada al Ministerio de Hacienda y frustrada posteriormente, estableció, las líneas sobre las cuales habría de moverse posteriormente tanto el derecho español como el europeo (Martínez Marín, 1999: 17).

Posteriormente, el Real Decreto del 18 de junio de 1852 de Bravo Murillo no sólo fue el más importante texto normativo decimonónico español en esta materia, sino el primer estatuto general de la función pública europea (Ziller, 2001:

³⁰Centrándonos en el desarrollo de la administración pública, durante el siglo XVIII comienza un largo proceso de evolución en el que la figura de las secretarías de Estado y del despacho se irán imponiendo de una forma paulatina y constante frente al tradicional modelo de consejos (Escudero, 1969). Las Cortes de Cádiz (1810-1814) y la Constitución de 1812 significarán no sólo la constitucionalización de un modelo parlamentario, sino también la articulación de una nueva estructura administrativa basada, precisamente, en el modelo de secretarías (Escudero, 1979; González Mariñas, 1974). Véase José Vicente Gómez Rivas, "El modelo de empleo público en las administraciones públicas españolas", *Revista Prospectiva*, núm. 22, México, Agrupación Política Nueva, A.C., noviembre de 2002.

368). De modo que, incumplida la normativa de López Ballesteros, el desafío y los problemas de la ausencia de un personal público profesionalizado, 25 años después, eran más graves y acuciantes; pues a los anteriores se adjuntaban la departamentalización funcionarial, el gran número existente de cesantías como consecuencia de las designaciones políticas del personal y las crecientes exigencias de una administración pública necesitada de profesionales. Ante esa dispersión normativa, desorganización y fragmentación funcional y orgánica, el objetivo fundamental de esa reforma fue la de intentar establecer el buen orden y disciplina de los empleados, clasificarlos de una manera terminante y clara, pues cada empleado debía saber el lugar que ocupaba en la escala administrativa, los derechos que tenía que disfrutar y los deberes que tenía que cumplir.

En efecto, la articulación general del personal al servicio de la administración, tiene en la figura de Bravo Murillo, uno de los puntos básicos de la moderna historia administrativa.³¹ Cabe señalar que en el modelo de categorías personales se intentó implantar a toda la administración. Se puede decir, que fue el intento más serio de crear un sistema de articulación del personal acorde con el contexto administrativo y con las demandas sociales que comenzaban a generarse en España. La configuración que se fue construyendo desde entonces, teniendo en cuenta los antecedentes señalados, ha obedecido al llamado modelo continental, en el que los conceptos de cuerpo, categoría personal, carrera y funcionario han ido consolidándose. El modelo de Bravo Murillo, con las sucesivas modificaciones que se fueron produciendo desde su implantación, permaneció hasta 1918.

Es preciso señalar la importancia que durante toda esta época va a tener el concepto de cuerpo. En realidad, en sus inicios, el cuerpo era una forma de ingreso en la administración. Se aplica, sobre todo, en aquellos puestos de la administración para los cuales se requirieron unos conocimientos especializados. Frente a la forma normal o general de ingreso, que era la cooptación, en algunos lugares de la administración esta fórmula no resultaba válida, pues era necesario que los candidatos poseyeran una serie de conocimientos especializados para realizar las funciones encomendadas. Surge así la necesidad de configurar, para estos puestos, una nueva manera de ingreso, que implicaba la demostración,

³¹ En ese sentido, se clasificaron a los profesionales de la administración en cinco categorías que, aun semánticamente, trasladó el esquema militar a la función pública (jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes a oficial, subalternos). Se estableció un régimen retributivo para cada una de las categorías mencionadas. La oposición, antigüedad y méritos profesionales se configuraron como los criterios de ingreso y promoción. Véase Antonio Martínez Marín, *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, España, Tecnos, 1999, p. 18.

de una u otra forma, por parte de los aspirantes, de poseer ciertos conocimientos determinados. Bien sea por su pertenencia a las escuelas técnicas, bien sea mediante la realización de pruebas de ingreso (inicio del sistema de oposiciones), el empleado debía justificar una preparación y unos conocimientos. Como normalmente no se trata de puestos únicos o singulares, sino más bien de conjuntos de puestos, que van a tener unas características comunes (misma preparación técnica, ocupación de puestos con funciones similares, etcétera.) éstos se van a constituir en escalas al interior de la organización (Gómez, 2002: 50).

Al igual que en el sistema de función pública francés, el sistema de cuerpos en la administración española gradualmente pasó de ser una forma de ingreso a convertirse en una forma de articulación interna del personal. Los empleados que pertenecían a estos cuerpos fueron teniendo sus propios reglamentos, diferentes del resto de los empleados públicos. Con la finalidad de que esos reglamentos especiales regularan la formación, permanencia y ascensos de las personas en la administración.

En 1918, el Estatuto de Maura (ley y reglamento del 22 de julio y 7 de septiembre respectivamente), fue el siguiente texto de la función pública española. La reforma se hizo en un momento de profunda crisis económica, de inestabilidad política y social y de desarrollo de la conciencia obrera que también afectó a la funcionarial. La persecución de la estabilidad y el aumento retributivo fueron las reivindicaciones urgentes e inmediatas determinantes del nuevo texto legal. Los rasgos genéricos del Estatuto de Maura fueron los siguientes (Martínez Marín, 1999: 19):

- a) El personal se clasificó en dos cuerpos, el técnico y el auxiliar. El primero se dividió en tres categorías (jefes de administración, jefes de negociado y oficiales) y cada una de éstas en tres clases. El segundo constituyó sólo una categoría y se vertebró igualmente en tres clases.
- b) La oposición se generalizó como forma de ingreso en la función pública, y el ascenso se realizó según los criterios de antigüedad, oposición y libre designación. El Consejo de Ministros podía acordar discrecionalmente la cesantía o separación del servicio de cualquier funcionario o auxiliar, aunque sólo por exigencias del servicio y posibilitando el recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución.
- c) Se estableció la jubilación forzosa a los 67 años y la voluntaria a los 65, cuando los interesados llevaban 40 años de servicio o antes si justificaban una imposibilidad física.

d) Se regulaban los derechos de jubilación, retiro, viudedad y orfandad; y se estableció el derecho de asociación funcional, aunque haciéndolo depender de la aprobación ministerial.

El nuevo texto supuso un aumento de la clasificación personal, un refuerzo de la inamovilidad funcional, la institucionalización de la oposición como técnica de acceso a la función pública, un limitado reconocimiento del derecho sindical y la aceptación de los cuerpos especiales. Entre otras cosas, esto significó la finalización del sistema de botín en la administración española, pues se dotó al personal a su servicio de la permanencia en el empleo. A partir de ese momento, se puede utilizar el concepto de funcionario público. Es importante resaltar que, el modelo implantado por el estatuto no fue otro que el de categorías personales, atravesado por el sistema de cuerpos. El ingreso a la condición de funcionario se realizó mediante el sistema de oposiciones. El estatuto y desarrollo reglamentario, no modificó el sistema existente hasta ese entonces, sino que más bien lo consolidó, normativizándolo. Como estatuto, aunque no contuvo todas las características de lo que actualmente podemos entender como servicio civil, es el único que ha regido en la historia administrativa española. El estatuto de 1918 permaneció vigente hasta la década de los años sesenta, a pesar de los cambios habidos durante ese periodo en España (Gómez, 2002: 51).

En efecto, en los años sesenta, la reforma de López Rodó de 1963-1965 (Ley de Bases de 1963, Texto articulado aprobado por decreto del 7 de febrero de 1964 y leyes 30 y 31, del 4 de mayo de 1965, sobre derechos pasivos y retribuciones de los funcionarios de la administración civil del Estado) fue la obra legal del régimen franquista en materia de función pública. Lo que se pretendió con esta reforma fue corregir las graves disfunciones funcionariales de la época y que la doctrina venía criticando de modo generalizado: excesiva proliferación y dispersión de los grupos especiales, acusada desconexión entre la categoría profesional y el puesto de trabajo, la ausencia de un grupo general interministerial, la politización de la función pública superior y, sobre todo el desigual régimen retributivo. Los objetivos de la mencionada reforma se concretaron principalmente en el fortalecimiento de los cuerpos generales, en la modificación del régimen retributivo, y en la gestión centralizada del funcionario a través de la Comisión Superior de Personal. Junto a estas respuestas concretas a los urgentes problemas de la época, la nueva ley fue hija de un régimen dictatorial y que sin embargo, resultó cercana a los derechos y libertades públicas de los funcionarios, y perfeccionista del sistema de carrera en España (Martínez Marín, 1999: 19).

Sin embargo y contradictoriamente, el propio texto legaliza también el sistema de empleo, pues el artículo 7 considera como trabajadores de la administración a los contratados por ésta de acuerdo con la legislación laboral. De este modo se legalizan los dos sistemas de función pública, tanto el estatutario como el contractual; aunque el legislador regulará detenidamente el primero y remitirá lisa y llanamente el segundo a la legislación laboral que le será plenamente aplicable. Hay que señalar que esta ley de 1964 permanece parcialmente vigente y de ahí que su referencia histórica es obligada, pues un buen número de sus artículos sustentan la organización de la función pública actual (Martínez Marín, 1999: 20). Con todo ello, se observa en la evolución de la función pública española, el tránsito de un sistema de carrera de estructura cerrada, a un sistema de empleo o de estructura abierta, por lo que se puede decir que ante la presencia simultánea de ambos sistemas, se asiste a la conformación de un sistema mixto.

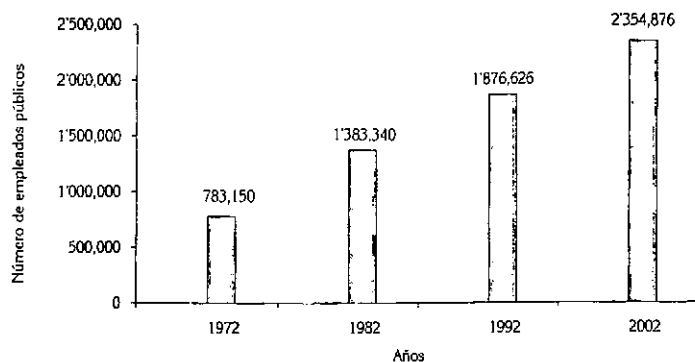
Organización de la función pública española

Era de esperarse que con el fin de la dictadura y con la existencia de un periodo de transición a la democracia,³² se presentara un vacío en la legalidad y en el funcionamiento de la función pública, situación que en parte fue subsanada por el proceso de positivización de la función pública a través de la Constitución de 1978, plasmada en los artículos 103.3 y 149.1.18 y posteriormente en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, del 2 de agosto. Esta ley por principio reconocerá y ratificará dos tipos básicos de empleados al servicio de la administración. Por una parte, los funcionarios de carrera, que se rigen por el derecho administrativo, y por la otra, los empleados laborales cuya relación con la administración está basada en el derecho del trabajo, con algunas peculiaridades. De igual forma, se conservarán las figuras tanto de puestos de trabajo como la de los cuerpos.

La función pública española se compone de 2'354,876 personas. Según José Vicente Gómez (2002: 53) los incrementos habidos en los últimos años, son bastante espectaculares, como muestra de ello, se puede observar en la gráfica 4 que prácticamente se triplica el número de efectivos.

³²Sobre este periodo se recomienda ampliamente la lectura del libro *Funcionarios y función pública en la transición española* de Laura Román Masedo, Madrid, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

GRÁFICA 4
Incremento de los empleados públicos en España en el periodo 1972-2002

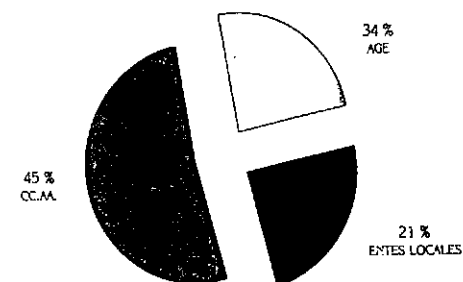


Fuente: Gómez, 2002: 50.

Por otra parte, desde 1982 se ha llevado a cabo un proceso de descentralización muy fuerte, que ha convertido al segundo nivel de gobierno, las comunidades autónomas, en las administraciones prestadoras de los servicios a los ciudadanos, de tal forma que en la actualidad, el personal al servicio del Estado central significa una parte muy pequeña del empleo público total.³³ Como podemos observar en la gráfica 5, más del 65 por ciento del personal pertenece al nivel regional o local. Si se toma en cuenta que en el nivel central están consideradas las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como el personal de justicia, se encuentra que el volumen real de la administración central apenas sobrepasa el 10 por ciento de los empleados públicos. Esto tiene y va a significar una modificación sustancial en cuanto a la gestión del personal, que ahora está, fundamentalmente, en manos de los niveles de gobierno subnacionales (Gómez, 2002: 54):

³³ Para mayores detalles sobre el empleo en las comunidades autónomas y entes locales. Véase José Vicente Gómez Rivas, "La gestión de los recursos humanos", en *Nueva Gestión Pública*, Madrid, España, Prentice Hall, 2001.

GRÁFICA 5
Distribución del empleo público por tipo de administración en España



CC.AA.= comunidades autónomas; AGE= administración general del Estado.
Fuente: Gómez, 2002: 54.

En lo concerniente al ingreso, los sistemas que la ley señala son tres: la oposición, el concurso-oposición y el concurso. En cualquier caso, han de respetarse los principios de mérito, capacidad, igualdad y publicidad. El proceso selectivo sigue las siguientes fases:

Proceso de reclutamiento en la función pública española

1. La convocatoria: equivale a la fase de reclutamiento, consistente en atraer los suficientes candidatos de calidad, y se concreta en la publicación de la convocatoria pública de la oferta de empleo, siguiendo el principio de publicidad. Cabe señalar, sin embargo, que existen dos vías diferentes de reclutamiento:
 - a) Las internas, como la promoción interna o la provisión de puestos de trabajo mediante concurso dirigido al personal que ya forma parte de la organización (habitualmente al hablar de reclutamiento no suele incluirse a las candidaturas internas).
 - b) Las externas, dirigidas a los posibles candidatos externos a la organización, siendo la acepción más utilizada para referirse al reclutamiento.
2. La recepción de solicitudes y admisión de candidatos: se inicia aquí el proceso propiamente de selección, recopilando las solicitudes que presentan los candidatos al participar en los procesos de ingreso. En el plazo fijado en la convocatoria se aprueba la lista de candidatos admitidos y excluidos, razonándose el motivo de exclusión, y se anuncia el lugar y fecha del inicio del ejercicio, variando según el sistema selectivo que se trate.

3. La vinculación de las pruebas relacionadas al sistema selectivo que se utilice: aunque para el personal laboral existe una mayor variabilidad, para el personal funcionario se establecen tres sistemas selectivos:

—la oposición, consistente en la realización de diversas pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación a partir de los resultados obtenidos;

—el concurso, consistente en la comprobación y la cualificación de los méritos de los aspirantes, resultando finalmente ordenación de los mismos; y

—el concurso-oposición que resulta de la sucesiva celebración de los dos sistemas selectivos anteriores.

El sistema utilizado para la selección del personal funcionario sigue siendo el de oposiciones, pese a recibir críticas por el excesivo peso del examen de conocimientos adquiridos memorísticamente y por lo poco que tienen que ver, en muchas ocasiones, los contenidos con las funciones a desarrollar posteriormente. En todo caso su origen y mantenimiento se vinculan a la lógica del modelo cerrado de empleo o por "cuerpos" en que se basa el sistema de función pública vigente. Por otro lado, para la selección de personal interino y personal laboral suelen utilizarse procedimientos basados en el concurso-oposición. El concurso tan sólo se considera excepcionalmente como método de selección de personal externo.

En ciertos casos existe la posibilidad de incluir en las pruebas, la realización de un periodo de prácticas o de un curso selectivo, que no debe confundirse con el periodo de formación inicial de los funcionarios seleccionados (nombrados como funcionarios en prácticas) pues en el primer caso todavía no se ha resuelto la selección.

4. Resueltas las pruebas selectivas se procede a hacer pública la relación de aprobados, por orden de puntuación.

5. La acreditación de los candidatos seleccionados: publicadas las relaciones definitivas de aprobados, los candidatos propuestos deben aportar a la administración los documentos que acrediten que reúnen los requisitos establecidos en la convocatoria.

6. El proceso selectivo concluye con el nombramiento como funcionarios de carrera a los aspirantes que hayan superado, publicándose el nombramiento en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial que proceda. Estos nuevos funcionarios serán asignados a un puesto de trabajo según sus peticiones y sus resultados en el proceso selectivo (recuérdese la combinación de la selección mediante cuerpos y la carrera administrativa mediante puestos de trabajo). El nombramiento culmina con la toma de posesión de la condición de funcionario, debiendo el aspirante prometer o jurar fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

Finalizado el proceso selectivo, al nuevo miembro de la organización se le asigna un cuerpo, asociado a un grupo de titulación y, se le adscribe a un puesto de trabajo, iniciando así su carrera profesional.

Fuente: Ballart y Ramió, 2000: 378-379.

De acuerdo con la Ley 30/84, la función pública española posee cinco grupos de titulación:

A: Técnicos superiores, requiriéndose la titulación de licenciado universitario, ingeniero superior o equivalentes.

B: Técnicos medios o de gestión, con título de diplomado universitario, ingeniero técnico o equivalentes.

C: Administrativos, con titulación de bachiller, formación profesional II o equivalentes.

D: Auxiliares administrativos, con graduado profesional o formación profesional.

E: Personal subalterno, con certificado de escolaridad.

Según Xavier Ballart y Carles Ramió (2000: 375), el proyecto de Estatuto de la Función Pública, todavía pendiente de tramitación parlamentaria, tenía previsto fusionar los grupos C y D debido a las semejanzas en las funciones. Por ejemplo, el sistema francés no establece diferencias en las funciones administrativas (entre administrativas del grupo C y del grupo D como sí sucede en España). Una clasificación complementaria de los cuerpos se refiere a los perfiles profesionales que representan, dentro de un mismo grupo de adscripción. Se distinguen así los cuerpos generales que se encargan de las tareas de gestión de la administración. Hay cinco cuerpos generales que se corresponden a los cinco grupos o categorías profesionales: cuerpo superior (A), cuerpo de gestión (B), cuerpo de administrativos (C), cuerpo de auxiliares administrativos (D) y cuerpo de subalternos (E). Estos cuerpos son muy numerosos y en el caso de los grupos C, D y E representan casi la totalidad de los funcionarios de estos tres grupos.

Además de los grupos de titulación, todos los puestos deben tener un nivel. Se crean 30 niveles relacionados con la valoración de los puestos, de tal manera que cada puesto tendrá asignado un nivel. Cada grupo de titulación tiene un abanico de niveles:

CUADRO 3
Grupo de titulación y niveles de la función pública española

Grupo de titulación	Niveles
Grupo A	22-30
Grupo B	18-26
Grupo C	14-22
Grupo D	12-18
Grupo E	10-14

Fuente: Gómez, 2002: 52.

A partir de la clasificación por cuerpo y grupo de adscripción se define el intervalo de carrera administrativa potencial de cada funcionario mediante una clasificación por niveles. Esta dimensión de la carrera administrativa consiste en ir asumiendo niveles cada vez más elevados. Así por ejemplo, si una persona accede al grupo A tiene asignado un grado personal inicial de 20, con el tiempo podrá ocupar un puesto con un nivel 22 (usualmente se mejora de nivel de dos en dos salvo en los tres niveles superiores que se progresa de uno en uno). Una vez que se ocupa un puesto con el nivel 22 su retribución y categoría profesional se va incrementando. Cuando lleva dos años ocupando el puesto en el nivel 22, este nivel se configura en su grado personal y lo consolida para toda la vida. Esta mecánica se puede ir repitiendo hasta alcanzar el máximo nivel (en el caso del grupo A es el nivel 30).

Por otra parte, se crea un modelo retributivo acorde con el modelo de articulación. Así, las retribuciones se dividen en básicas y complementarias. Las básicas remuneran la pertenencia al grupo de titulación respectivo. Todos los cuerpos pertenecientes a un mismo grupo tienen idénticas remuneraciones básicas, aprobadas anualmente por las Cortes Generales en los presupuestos generales del Estado. En estas remuneraciones básicas se incluye la antigüedad, en forma de trienios de servicio en la administración, remunerados también en relación con el grupo de pertenencia. Estas retribuciones básicas, sin contar los trienios, tienen asignado un abanico salarial que no puede superar la relación de 1 a 3 (Gómez, 2002: 52).

Las retribuciones complementarias se dividen, a su vez, en tres tipos de complementos: en primer lugar, el llamado complemento de destino, que está en relación con el nivel del puesto desempeñado. Cada nivel tiene asignado un complemento que es también aprobado anualmente por las Cortes Generales en los presupuestos generales del Estado. En segundo lugar, está el complemento específico, destinado a remunerar las características especiales del puesto en cuanto a dificultad técnica, responsabilidad, especial incompatibilidad, etcétera. Finalmente, el complemento de productividad, destinado a remunerar la especial productividad de los individuos en su puesto de trabajo.

Por lo que respecta a la carrera profesional, los principales determinantes de la carrera vinculados a la persona son la promoción interna (modelo cerrado) y el grado personal o puestos de trabajo (modelo abierto). Esto es lo que configura actualmente el modelo mixto. Con respecto a la promoción interna, el ascenso desde cuerpos de escalas de un grupo de titulación a otros superiores, es una de

las dimensiones básicas de la carrera administrativa. Los funcionarios que deseen participar en procesos de promoción interna deben tener la titulación exigida para el cuerpo al que aspiran, así como una antigüedad de al menos dos años en su cuerpo de origen. Además y en todos los casos, la promoción interna requiere superar una oposición o concurso-oposición, aunque por el hecho de pertenecer a la organización aspirante dispone de ciertas ventajas (como la reserva de plazas a la promoción interna o a la preferencia para ocupar vacantes frente a los candidatos que entran por libre acceso).

En relación con el grado personal o puestos de trabajo y su vínculo con la carrera administrativa, puede entenderse como la categoría personal de cada funcionario individualmente considerado. Se trata de una especie de traslación en la persona de la escala de niveles de los puestos de trabajo. Como ya se señaló, los puestos de trabajo se clasifican por niveles, del 1 al 30 (aunque no suelen existir puestos con nivel inferior a 8), que se agrupan a su vez en intervalos según el cuerpo o la escala, y su equivalencia en el grupo de titulación. En su traducción al grado personal, el proceso se inicia con la incorporación del funcionario, que adquiere automáticamente el grado correspondiente al puesto de trabajo de su primer destino, que normalmente será uno de los más bajos correspondientes a su cuerpo o escala. Para que el funcionario adquiera un grado superior (que no tiene por qué ser el inmediato) debe desempeñar uno o más puestos de trabajo de ese nivel durante dos años consecutivos o tres sin interrupción. Sin embargo, para evitar carreras demasiado rápidas se establece el límite de dos niveles de progresión por cada dos años de servicios continuados. De hecho la mayor importancia del grado personal se encuentra actualmente en su impacto en términos retributivos (Ballart y Ramió, 2000: 383).

Esencialmente se distinguen tres sistemas ordinarios de provisión de puestos:³⁴

- a) El concurso, que resulta ser el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. Se trata de concursos de méritos, es decir, se deben resolver atendiendo a los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, en la que aparece un baremo de puntuación.

³⁴ Aunado a este sistema ordinario de provisión de puestos, están los sistemas extraordinarios de provisión de puestos de naturaleza colectiva, en la que la administración de manera unilateral decide por necesidades de la organización la redistribución y reasignación de efectivos, la primera en cuanto a cambios de adscripción y la segunda en cuanto a supresiones de puestos; y el sistema extraordinario de provisión de puestos de naturaleza individual, en la que el uso de la temporalidad se hace presente cuando se destina a funcionarios a adscripciones temporales o comisiones de servicio por ausencia de puestos de trabajo. Para abundar sobre este punto véase Xavier Ballart y Carles Ramió, *Ciencia de la administración*, Colección Ciencias Polítca, núm. 8, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.

- b) El concurso específico, como variante del anterior que pretende superar sus rigideces y automatismo. Se pretende con ello flexibilizar el mecanismo del concurso incorporando una segunda fase en la que se valoren los méritos formalmente alegados mediante la realización de ciertas pruebas o entrevistas.
- c) La libre designación, que atribuye una total discrecionalidad a la administración para que proceda a la provisión de puestos de trabajo.

En cuanto al sistema de libre designación, está reservado para puestos muy determinados. O bien son puestos directivos de las unidades, o bien son puestos pertenecientes a los gabinetes asesores o secretarías particulares de los altos cargos. En cualquier caso, deben ser igualmente anunciados en los periódicos oficiales, donde deben aparecer las características básicas del puesto y la baremación de méritos correspondiente. Los puestos de libre designación deben aparecer reflejados como tales en las relaciones de puestos y tienen la especificidad de que quienes lo ocupan pueden ser removidos de ese puesto por decisión de quien los nombró, eso sí, sin perder su condición de funcionario (Gómez, 2002: 53).

En cuanto a la formación continua y capacitación de funcionarios públicos de la administración general del Estado, la responsabilidad recae en un órgano autónomo que es el Instituto Nacional de Administración Pública. Que tiene entre sus atribuciones más importantes la formación de cuerpos y escalas superiores (aunque también por excepción la de los demás cuerpos) de la administración central, pero también de las comunidades, previo convenio de colaboración, así como la selección de directivos para las administraciones locales con habilitación nacional. En atención al sistema comunitario del que goza la administración española, cada comunidad cuenta con su propio instituto de formación.

Por otro lado, es importante destacar que además de la Ley de Medidas ya mencionada, hay todo un complejo de normas establecido para los empleados públicos, tanto funcionarios como laborales. Así, entre los más importantes están: el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (Real Decreto 364/1995, del 10 de marzo), la Ley 53/1984, del 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas y el Real Decreto 598/1985, del 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, el Real Decreto 365/1995, del 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles

de la Administración General del Estado, el Real Decreto 33/1986, del 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Además de las citadas, existe regulación normativa atinente a los empleados públicos en otras leyes (Leyes de Presupuestos o Ley del Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, por ejemplo), así como la aplicación concreta de esta normativa mediante órdenes y disposiciones de menor nivel (Gómez, 2001: 113).

Este complejo normativo tiene la peculiaridad de afectar, en los contenidos básicos del modelo, a todas las administraciones públicas. En efecto, a pesar de que la Constitución construye un modelo de Estado autonómico, en el que las comunidades autónomas ven reconocido el derecho a su existencia y desarrollo con una autonomía no sólo administrativa, sino también política, el artículo 149.1.18 de la misma Constitución le confiere al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del modelo de función pública que rijan para todas las administraciones públicas, buscando con ello, una cierta uniformidad y homogeneidad en el modelo de articulación del personal, que se traducirá en la búsqueda de igualdad de cara a los ciudadanos, independientemente de donde vivan o donde se encuentren en el territorio nacional. Así pues, todas las administraciones, tanto la central, la autonómica, la local o dependiente de los altos órganos constitucionales, deben tener el mismo modelo básico (que es el que se ha descrito en las líneas anteriores). Como se puede observar, esta situación es bastante similar a lo acontecido en el caso alemán, a pesar de tratarse de un régimen distinto.

Por último, con relación a la presencia de las organizaciones sindicales en la administración pública se conforma a partir de las secciones sindicales y a partir de la representación unitaria. El marco de acción de las relaciones laborales en las administraciones públicas se define formalmente a partir de dos normas básicas: la Ley Orgánica de la Libertad Sindical (LOLS, Ley 11/85) y la Ley de Órganos de Representación de las Administraciones Públicas (LORAP, Ley 9/87), modificada posteriormente por las leyes 7/90 y 18/84). Obviamente, el marco de referencia lo constituyen la Constitución, el Estatuto de la Función Pública y el Estatuto de los Trabajadores. Esto dos últimos ordenamientos dan lugar a una diferencia notoria entre el personal funcionario y el personal laboral en sus derechos y obligaciones y en su relación jurídica: derecho administrativo de la función pública para los funcionarios y derecho laboral ordinario para los laborales.

Es decir, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el Estatuto de Trabajadores, y toda la normativa complementaria de ambas leyes, de-

finen reglas de juego diferentes que canalizan las relaciones laborales y compli- can su gestión de personal (los órganos centrales de dirección de personal suelen tener una unidad que está especializada en relaciones sindicales). Cabe comentar que el nivel de afiliación sindical en el sector público es bastante baja (29.9 por ciento en la administración general del Estado, 21.8 por ciento en el sector sanitario y 24.2 por ciento en el sector educativo), concentrando la mayor parte de los afiliados las dos centrales sindicales mayoritarias en España: Comisiones Obreras, (CC.OO), y Unión General de Trabajadores (UGT) (Ballart y Ramió: 2002: 401).

Reformas a la función pública española

La función pública española al igual que las funciones públicas de otros países, tampoco ha estado exenta de problemas, en los últimos años, la subcontratación de servicios, la transferencia de competencias del gobierno central a las comunidades, entre las más importantes, comenzaron a generar el rumor de que las plantillas de la administración estaban sobredimensionadas y mal distribuidas. Ello obligó a la búsqueda de mecanismos de redistribución y planificación de plantillas, surgiendo así los llamados "planes de empleo".

En palabras de algunos especialistas como Eloísa del Pino y Manuel Villoria (1997: 437-438), las tendencias que surgen al hilo de la modernización en España se pueden resumir en cinco:

- a) la elaboración del Estatuto de la Función Pública con el que se intenta establecer un nuevo marco de carrera profesional y superar el excesivo uniformismo, así como replantearse la tradicional distinción de regímenes jurídicos entre funcionarios y laborales;
- b) la apuesta profunda por la planificación de las necesidades de personal, con la creación y llamada a la utilización de instrumentos jurídicos –planes de empleo– que permitan gestionar coordinadamente las políticas de incorporaciones y formación, en su caso, o la de reasignación de efectivos y posibles excedencias forzosas, en el suyo;
- c) el fortalecimiento de las políticas de formación, a través del incremento importante de fondos para la formación continua;
- d) la preocupación por gestionar las condiciones para el equilibrio de necesidades personales y de trabajo, con nuevos sistemas de permiso, horarios flexibles y situaciones administrativas; y
- e) el mantenimiento de una política de concertación con los sindicatos, que ha dado por resultado la firma de sucesivos acuerdos con los sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública.

Con estos proyectos y realidades se intenta dar respuesta a algunos de los puntos débiles que el diagnóstico previo realizó; no obstante se sigue confiando en exceso en los instrumentos normativos y confundiendo la planificación estratégica con la adopción de normas o la aprobación de planes de empleo ministeriales, cuando, por el contrario, dicha planificación debe ser previa y, en función de la coherente integración de materias y valores, materializados en los instrumentos normativos, para garantizar la integración de las políticas en el marco del estado de derecho. En consecuencia, sigue faltando la definición de una política de personal en un plan global e integrado (Ballart y Ramió, 2000: 365; Villoria y el Pino, 1997: 438).

Suecia

Una de las razones por las que se seleccionó el caso sueco es que representa un servicio civil distinto y alternativo en comparación con todos los casos europeos analizados. Se trata de un servicio civil de carácter laborizado que ha sido diseñado en función de la propia evolución de su administración pública y de sus relaciones con la empresa privada y sus ciudadanos. De alguna manera, rompe con el esquema tradicional del servicio civil, y por lo tanto, se presenta como un caso a considerar en todos los procesos de reforma y rediseño de los servicios civiles.

Antecedentes históricos

Suecia aunque es un país que se industrializó mucho tiempo después que otros países europeos, organizó una hábil burocracia central desde hace mucho tiempo. Esto se inició durante el reinado de Gustavo Adolfo, cuya entrada en la guerra de los Treinta Años requería la formación de una burocracia competente para que la pequeña Suecia pudiera gobernarse internamente al mismo tiempo que entablaba una guerra extranjera. Suecia ya entonces, tenía más funcionarios que la mayoría de los países durante los siglos XVIII y XIX, y el servicio civil que formó tenía una buena imagen de competencia y honradez (Peters, 1997: 145). Hasta los años sesenta del siglo pasado, el sistema de función pública en Suecia, caracterizada por la estabilidad de sus funcionarios del gobierno central, se siguió manteniendo. Sin embargo, fue partir de 1965, al crearse una nueva institucionalidad como resultado de la implantación del Estado de bienestar, lo que provocaría en la burocracia sueca una serie de cambios en su ser y quehacer administrativo.

Un resultado inmediato de la situación antes descrita, ha sido que con el transcurrir de los años, el número total de los miembros del moderno servicio civil sueco ha aumentado gradualmente como resultado de los programas y de los servicios públicos del Estado de bienestar contemporáneo. De tal modo que, actualmente Suecia es el país que tiene el mayor gasto público 53.9 por ciento sobre el PIB, el mayor empleo público 38.1 por ciento sobre el empleo total y la mayor *ratio* funcionario público-población; un funcionario por cada 5.8 habitantes, esto representa una burocracia compuesta de 1'519,921 funcionarios en relación con una población de 8'830,000 habitantes (Parrado, 2002: 130). Con estos datos, es evidente que la burocracia pública sigue siendo grande en relación con las otras democracias industriales, y también es en general muy competente. Además, la burocracia sueca está controlada más estrictamente que en ninguna otra parte del mundo, de modo que las oportunidades que hay para los excesos burocráticos son más limitadas que en otros países (Peters, 1997: 145).

La organización del gobierno sueco es una combinación de aspectos centralizados y descentralizados. Esta caracterización se aplica tanto a la estructura del gobierno como a las prácticas del gobierno. En primer lugar, aunque Suecia es técnicamente un gobierno unitario, tiene una larga tradición de libertad como gobierno local. Tanto el estrato más bajo del gobierno (las 286 comunas) como el estrato intermedio (los 23 *lan*) y las 21 regiones administrativas tienen diversas formas de elaboración de políticas públicas, incluido el control de algunos tipos de tributación, las que se pueden ejercer independientemente. Los gobiernos de los *lan*, por ejemplo, participan mucho en la atención hospitalaria y parecen competir entre ellos por la calidad de las instalaciones y los servicios. Los gobiernos de los *lan* están integrados por un cuerpo legislativo elegido y un gobernador general vitalicio, designado por el gobierno central, lo que constituye otra mezcla de los aspectos centralizados y descentralizados (Peters, 1997: 146). Como dato adicional en las comunas y los *lan* se agrupan más del 50 por ciento del empleo público. En segundo lugar, el gobierno nacional denominado también "administración dual" está conformado por 10 ministerios y por otra parte, por 300 agencias. Mientras que el gobierno se encarga de la planificación y de la elaboración de los programas públicos, la implantación de estos programas es tarea de las agencias independientes, en las que trabajan aproximadamente 160,000 personas, que representan un 12 por ciento del empleo público. Estas agencias tienen una naturaleza muy variopinta que van desde las unidades con varios miles de funcionarios hasta pequeñas entidades que desarrollan una tarea muy específica y sólo cuentan con uno o dos funcionarios (Parrado, 2002: 138).

Es importante señalar que, la implantación del Estado de bienestar en los años sesenta coadyuvó al crecimiento del número de agencias y de su relevancia, a veces más importante, que la desarrollada por los propios ministros y por su capacidad de intervenir en la implantación de las políticas públicas y en el proceso decisorio. Una de las características de las agencias es su independencia. De tal manera que, de acuerdo con este principio, un ministro no puede dar instrucciones a una agencia acerca de cómo debe gestionar una cuestión particular. En realidad, la Constitución prohíbe todos los contactos formales entre los ministros y las agencias. Sin embargo, cuando las agencias desempeñan tareas que no están relacionadas con la interpretación de la ley, entonces tienen que someterse a las directrices del gobierno, que puede supervisar su trabajo de una forma más detallada. En el fondo, conviene señalar que en el plano informal hay una gran interdependencia de las agencias con el gobierno. Como dato adicional, un director de una agencia es nombrado por el primer mandatario, por un periodo de seis años renovable a otros tres más y el relevo antes de que expire el mandato es bastante infrecuente. Por tanto, teniendo en cuenta que el mandato gubernamental es de cuatro años como máximo, existe siempre la posibilidad de que un director de una agencia trabaje con gobiernos diferentes. Cabe señalar que, este esquema innovador en su tiempo, se constituyó en una enorme influencia para otros países, como son los casos de Inglaterra y Nueva Zelanda.

Según Salvador Parrado (1997: 2002) básicamente, tres ventajas se derivan de este sistema dual:

1. Los ministros se benefician del sistema, ya que tienen en la práctica una influencia que es mayor que la responsabilidad que se les exige.
2. La independencia de las agencias respecto de los partidos en cuanto a la designación de los máximos responsables es considerable, por lo que parece que triunfa la idea del *Rechtsstat* (estado de derecho) en los nombramientos de los puestos directivos.
3. Aislados de la presión política, gracias a la relativa independencia de las agencias, los funcionarios han desarrollado una gran profesionalidad que ha permitido unos servicios de notable calidad.

Por último, las agencias no son las únicas organizaciones que componen el Poder Ejecutivo de la administración pública nacional. Además existen las delegaciones, las empresas públicas, las fundaciones y las agencias especiales. Las 240 delegaciones existentes son unidades pequeñas con menos de 100 funcio-

narios. Los miembros de las delegaciones son colectivamente responsables ante el gobierno por las decisiones adoptadas y suelen estar ligadas a una agencia, aunque los lazos de unión varían de unas a otras. Las actividades de las delegaciones son muy diversas: protección de los derechos y las libertades, política de defensa, acuerdos internacionales entre sindicatos, control de la financiación de las fundaciones públicas. Con relación a las empresas públicas, cuyo número se ha reducido considerablemente en los últimos años, suelen tener competencias comerciales, al estilo de algunas empresas privadas. Se regulan por la misma legislación que las agencias ejecutivas y muchas han desaparecido como consecuencia de la política liberalizadora de la Unión Europea. Con respecto a las fundaciones, éstas se emplean en el ámbito cultural. Por último, están las agencias especiales como el banco central y el defensor del pueblo que responden directamente ante el parlamento y no ante el gobierno.

Con base en todo este esquema, según Guy Peters (1997: 147) la política de personal de la administración pública sueca es la más descentralizada, de los sistemas políticos occidentales. Las agencias tienen poder discrecional para solicitar y contratar su propio personal. Sin embargo, la historia de Suecia, con un gobierno social demócrata desde 1935 hasta 1976, con breves interrupciones y de nuevo desde 1994 hasta la fecha, ha generado una politización indirecta del servicio civil. El gobierno se ha asociado tan directamente con ese partido y sus programas, que el servicio civil ha tendido a atraer primordialmente a los simpatizantes de ese partido, por lo que se prevé que en el futuro se dificultará la gestión de personal por parte de otros gobiernos de diferente signo partidista.

Organización de la función pública sueca

El régimen jurídico del personal al servicio de la administración pública sueca se basa en un sistema abierto de puestos de trabajo. A estos puestos pueden acceder personas de organizaciones públicas y privadas. Como excepciones de este sistema abierto está la mayor parte del sector defensa (militares profesionales) y de justicia (policías, jueces y fiscales) que en su conjunto suman 60,000 efectivos, los cuales realizan una carrera (Moreno, 1997: 93).

Las fuentes del régimen jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas de Suecia son:

- Constitución de 1974. Establece los principios de mérito y capacidad para el acceso y promoción en la administración pública.

- Ley de Empleo Público de 1976. Realiza un acercamiento importante al derecho laboral, al consolidar la negociación colectiva como instrumento principal de la regulación de las condiciones de trabajo y de las retribuciones en el sector público. Es importante señalar que, en 1994 año anterior al ingreso de Suecia en la Unión Europea, se modifica esta ley, al regular que los puestos reservados a ciudadanos suecos son los que supongan ejercicio de autoridad y los adscritos a militares profesionales, jueces y fiscales.
- Ley de Cogestión Laboral de 1977. Garantiza a los representantes sindicales el derecho de negociación en materia de personal.
- Ley de Protección en el Empleo de 1982. Regula las condiciones de cese en el puesto de trabajo y un periodo de preaviso de dos meses a un año.
- Ley de Representantes Sindicales de 1974. Establece el derecho de los representantes sindicales al desempeño de sus actividades durante la jornada de trabajo. Pueden obtener periodos de excedencia de hasta 40 días al año.
- Ley de Medio Ambiente Laboral de 1973. Amplía el derecho de los representantes sindicales a participar en las mejoras de los sistemas de trabajo, la jornada laboral, la adaptación del trabajo a factores humanos, tanto físicos como psicosociales, y en materia de seguridad e higiene.
- Ley sobre Igualdad de Sexos en las Relaciones Laborales, de 1980. Prohíbe la discriminación de los funcionarios por razón de sexo, en el acceso, promoción y desempeño de puestos de trabajo.
- Acuerdos adoptados entre la administración y las organizaciones sindicales en materia de negociación colectiva, seguridad en el empleo, pensiones y fondos para el desarrollo.

La relación de servicio entre la administración y sus funcionarios es de naturaleza laboral, si bien la Ley de Empleo Público de 1976 mantiene alguna particularidad para los funcionarios públicos en materia de nombramientos y ceses, incompatibilidades y régimen disciplinarios. En cuanto al acceso a la función pública sueca, ésta se basa en los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Los puestos de la administración central son ocupados principalmente por funcionarios, y sólo algunos de los puestos se proveen con criterios políticos, básicamente serían en lo que se denomina como élite político-administrativa formada por los secretarios de Estado, los asesores políticos de los ministros, los subsecretarios de Estado y los directores de las agencias. Realmente su número es bastante reducido.

Características del proceso de selección en la función pública sueca

Está descentralizado en ministerios y agencias, en el ámbito de la administración del Estado y en las provincias y municipios, en el ámbito de la administración local.

Los requisitos para el desempeño del puesto vacante se publican en el Boletín Oficial y en los diarios más importantes, del ámbito territorial correspondiente.

Las instancias presentadas se evalúan por una comisión creada a tal efecto.

En la selección para puestos de nivel superior, la evaluación se completa con una serie de entrevistas y pruebas que deben superar los candidatos.

En la selección para puestos de nivel inferior, se exige una demostración práctica de la capacidad para realizar el trabajo propio del puesto al que se aspira.

El candidato que obtenga mayor puntuación es nombrado para el puesto solicitado.

No existe periodo de formación posterior. En la administración pública sueca se ha optado por la formación continua, existiendo únicamente un programa de introducción para que el nuevo funcionario conozca la organización en la que va a trabajar.

Fuente: Moreno, 1997: 95.

En las circunstancias de cambio de partido se producen relevos limitados en el conjunto de funcionarios. Por ejemplo, para los casos de secretario de Estado, consejeros políticos y funcionarios son todos reconocidos como cargos políticos y tienen que dimitir cuando hay un cambio de gobierno. Este cambio en torno a la plantilla *senior* después de unas elecciones generales trae aires nuevos y la posibilidad de un menor cansancio en la perspectiva del gobierno. Sin embargo, los nombramientos son inevitablemente políticos con todas las implicaciones de orientación parcial que esto conlleva. La tradición británica de imparcialidad de la administración pública, al menos en teoría, está ausente en el caso sueco. En su lugar hay la aceptación de que la administración pública debe servir a los intereses del partido en el poder (Yates, 2000: 155).

Con respecto a las características de la promoción y carrera en las administraciones públicas de Suecia, se dan en los siguientes términos (Moreno, 1997: 97):

- La promoción a un puesto superior dentro del propio organismo o en otro diferente, supone volver a someterse a un nuevo proceso de selección en competencia con los demás candidatos que lo soliciten, tanto del sector público como del privado.
- La promoción y la carrera administrativa se basan, por mandato constitucional igual que la selección, en los principios de mérito y capacidad.

- En la actualidad el factor de promoción más importante es el de la capacidad, que prima sobre el de la antigüedad.
- La formación como factor de promoción y carrera, se encuentra descentralizada en cada organismo y se basa en el principio de formación continua, bien para el perfeccionamiento en el puesto de trabajo que se ocupa, o bien para el acceso a otro puesto que pueda interesar en la organización.
- La evaluación de los funcionarios, a efectos de carrera, se ha introducido en algunos organismos, como en la Agencia Tributaria, por medio de la hoja de evaluación en la que el superior califica de 1 a 5 puntos factores de eficacia, resultados obtenidos, disponibilidad para el trabajo, capacidad para aceptar cambios y cooperación en los funcionarios en su unidad.
- La carrera administrativa también puede desarrollarse en Dinamarca, Finlandia, Noruega e Islandia desde 1979, año que se firmó el Acuerdo de Libre Circulación de Trabajadores y el Programa de Intercambio de Funcionarios en estos países que integran el Consejo Nórdico.

De las pautas expuestas se deduce que los funcionarios suecos se caracterizan por ser fundamentalmente especialistas y no generalistas.

Por otra parte, el ingreso de Suecia en la Unión Europea el 1.º de enero de 1995, ratificado previamente por referéndum celebrado el 13 de noviembre de 1994, amplía las expectativas de carrera de los funcionarios públicos suecos hacia el resto de los países miembros. Por tanto, la promoción y la carrera administrativa dependen de la voluntad y capacidad de los funcionarios públicos, aunque cada organismo puede proponer medidas para atraerlos o dirigirlos hacia otros sectores.

El servicio civil sueco cuenta con otros elementos como la excedencia especial para los funcionarios, para el desempeño de cargos de elección pública y de los puestos de subsecretario, secretario de Estado, ministros y miembros de su gabinete, gobernador civil y director de agencia. Excedencia por estudios, que permite a los funcionarios públicos ausentarse de su puesto de trabajo para realizar estudios, tanto de corta como de larga duración (Moreno, 1997: 98).

En relación con la movilidad geográfica y funcional, se decide por cada organismo, según sus necesidades y en cumplimiento de los objetivos establecidos por el gobierno. Si sus funcionarios no la aceptan, cesan en su puesto de trabajo, dado que su puesto va a ser trasladado, y ocupado por otra persona o amortizado. En todo caso, la movilidad de los funcionarios públicos se enmarca en el "Acuerdo entre la Administración y las Organizaciones Sindicales sobre Seguridad en el Empleo". Lo que significa que en casos de remoción por parte de la adminis-

tración, ésta de ninguna manera es discrecional y arbitraria, por el contrario, se garantizan los ingresos de los funcionarios removidos, así como compensaciones hasta por cinco años (Moreno, 1997: 98). Con respecto a la movilidad entre el sector público y privado es prácticamente inexistente. La movilidad intrasectorial entre ministerios y agencias es prácticamente nula, por lo que realmente no existe una función pública polivalente (Parrado, 2002: 145).

En cuanto a derechos de los funcionarios públicos, destacan el derecho de huelga y el de sindicación; acceso y promoción en la administración pública —de acuerdo con los principios de mérito y capacidad y con una remuneración justa—; vacaciones de cuatro a cinco semanas; asistencia sanitaria y seguridad social; permiso de maternidad; seguro de desempleo con un periodo de desempleo de 300 días y recurso ante el gobierno, respecto a nombramientos en cargos públicos y ante los tribunales administrativos, de trabajo y de seguridad social, sobre cuestiones derivadas de la aplicación de normas administrativas, convenios colectivos o seguridad social. En cuanto a deberes, se destaca el régimen de incompatibilidades que prohíbe otro empleo adicional en el sector público y privado, secreto en materias como la seguridad militar, relaciones internacionales o la intimidad de las personas (expedientes personal o historias clínicas) y actuación con integridad, imparcialidad y honestidad en la prestación de servicios a los ciudadanos, según lo establecido en el “Código Deontológico del Servicio Público”, en el que se contienen los valores fundamentales que debe poseer el servicio público y los deberes que, en consecuencia, deben cumplir los funcionarios de todo el sector público en relación con la prestación de servicios a la comunidad. Como se puede corroborar, con base en los derechos de los funcionarios, prácticamente se puede observar la conformación de un servicio civil de carácter laborizado, salvo los principios y códigos existentes *ad hoc*, a los fines del servicio público.

Es de destacarse que el sistema de retribuciones sueco, ha pasado de ser un sistema único para todas las administraciones públicas como lo era hace 15 años, a ser un sistema descentralizado en la actualidad. De tal forma que, cada organismo fija individualmente las retribuciones según los requisitos exigidos a la persona que ha de desempeñar el puesto de trabajo, las disponibilidades presupuestarias y el mercado laboral local. Esta flexibilidad salarial ha de estar de acuerdo con los objetivos asignados por las autoridades del organismo y ha de ser previamente negociada con las organizaciones sindicales. Este aspecto, es sin duda innovador, y peculiar de este servicio civil.

Sobre el aspecto sindical, es menester mencionar que la presencia de los sindicatos es muy importante en las administraciones públicas suecas, dado que el 80 por ciento de los funcionarios públicos están afiliados a algún sindicato. Las organizaciones sindicales con representación mayoritaria en la administración pública son las siguientes (Moreno, 1997: 101):

- TCO (Confederación General de Funcionarios y Empleados) posee un 70 por ciento de los funcionarios públicos, principalmente personal de oficina.
- SACO (Confederación Sueca de Titulados). Posee el 20 por ciento de los funcionarios del sector público, principalmente ingenieros civiles y profesores de bachillerato.
- LO (Confederación General de Trabajadores). Es mayoritariamente en el sector privado, pero en el sector público cubre un pequeño porcentaje, principalmente trabajadores manuales.

En la administración del Estado, la negociación colectiva en los ámbitos inferiores, ministerios, agencias y empresas públicas, respeta lo acordado a nivel central. En la administración local, la negociación colectiva se realiza por la Federación Nacional de las Diputaciones Provinciales, la Federación Nacional de Municipios y las Organizaciones Sindicales citadas según su representatividad en cada ámbito.

Según Longo Martínez (2004), Suecia es un caso especial; como ya se señaló, los funcionarios públicos suecos están sujetos a una legislación laboral común. Una ley especial se limita a añadir algunas regulaciones específicas en materia de excedencias, régimen disciplinario y alguna otra. Cada funcionario es contratado por una organización (ministerio, agencia, gobierno local) específica, y se establece una relación laboral con ella. No existe ningún tipo especial de prueba o examen establecido para este proceso de reclutamiento. Si una agencia cierra, sus funcionarios pierden el puesto de trabajo. A la vista de todo esto, parece a primera vista, dudoso que en Suecia se den los elementos y garantías precisos para la existencia de un servicio civil. El caso sueco es el más representativo de un enfoque diferente y alternativo, en lo que respecta a la construcción del marco institucional preciso para garantizar y salvaguardar el sistema de mérito.

Por último, para el gobierno sueco, el objetivo de preservar una administración profesional se alcanza con este sistema. Lo que cambia es el instrumental que lo garantiza. Este nuevo marco institucional se funda más en el diseño organizativo, y en el conjunto de incentivos articulados por él, que a la legalidad. El arraigo social e institucional del modelo de agencias en Suecia es el punto de

partida. Sobre el mismo, se han ido introduciendo medidas destinadas a conseguir que un modelo tan descentralizado no implique una pérdida de integridad y control. Este caso, sin duda alguna, rompe con la idea centralizada y legalista de los servicios civiles de carrera tradicionales, y se constituye como un modelo a tomar en cuenta, dentro del proceso actual de reforma de los servicios civiles.

Reformas al sistema de función pública sueco

La política de personal ha estado expuesta a una serie de cambios en los últimos años. Según Lennart Gustafsson (1995: 39), los objetivos del Estado como empleador se han definido inequívocamente en los siguientes términos: a) contribuir al equilibrio de la economía nacional; b) mejorar la eficiencia y hacer que la administración esté más orientada hacia el servicio; c) hacer que la codificación sea a la vez práctica y concreta. Estos objetivos se han comenzado a conseguir de dos maneras principales: adaptando la remuneración y las políticas de personal a las circunstancias de las diferentes partes del sector gubernamental (ajuste sectorial); y, en segundo lugar, derogando las reglamentaciones centralizadas y transfiriendo la toma de decisiones sobre política de personal a los niveles inferiores, desarrollando al mismo tiempo, métodos de gestión soportados en un proceso presupuestario moderno. Uno de los grandes principios de la nueva política de personal del Estado es conseguir una mayor individualización de las condiciones de empleo a nivel de remuneraciones para favorecer una mayor productividad. Simultáneamente, el gobierno ha tratado de proteger a los empleados del sector público de la incertidumbre, tomando la responsabilidad de buscar nuevos empleos a los trabajadores innecesarios, reentrenándolos y favoreciendo con beneficios salariales al personal que ha sido trasladado a otras obligaciones. Además, parte de las reformas a la función pública sueca apuntan a una mayor desconcentración y descentralización tanto funcional como territorial.

Por otra parte, a pesar de comprensibles esfuerzos, la administración sueca (igual que el resto del mercado laboral) está caracterizada por una gran desigualdad en la identidad laboral y estatus de hombres y mujeres. Estudios internacionales han descubierto que los costos del cuidado de los niños suecos particularmente son muy altos. Todo el cuidado infantil es suministrado a través de las autoridades municipales con subvenciones altas, los padres pagan sólo del 10 por ciento al 20 por ciento del costo. Esto desalienta a otros servicios privados de cuidado de niños y ha sido alabado porque anima la responsabilidad social y mejora la educación preescolar. La presión sobre el gasto público podría ame-

nazar este sistema y esto entorpecería los esfuerzos de la mujer por tener puestos de responsabilidad dentro de la administración (Yates, 2000: 155).

La experiencia americana

Para explicar la experiencia americana se seleccionó el caso estadounidense y el chileno. En cuanto al primero, resultaba imprescindible abordar el caso estadounidense en materia de servicio civil, porque de alguna manera, representa un servicio civil distinto, tanto por su filosofía como por el contexto en el que fue diseñado a diferencia de los casos europeos. Lo que provoca la realización de contrastes interesantes. Sobre el caso chileno (totalmente distinto por supuesto al servicio civil estadounidense) la selección se hizo, ya que además de guardar una similitud en el diseño institucional con los demás países latinoamericanos, porque su servicio civil –a pesar de sus deficiencias– es de los pocos servicios existentes en América Latina, de modo que se constituye en un referente para países que comienzan a iniciarse en esta experiencia.

Estados Unidos

Antecedentes históricos

El modelo norteamericano poco tiene que ver con los anteriores modelos descritos, aunque haya tomado de ellos (en particular del inglés) algunas ideas e instituciones. El sistema es mucho más abierto, como corresponde a una sociedad que carece de los prejuicios clasistas propios de las europeas y admite con naturalidad una mayor movilidad geográfica y social. Su fundamento reside en que el nombramiento de un funcionario no se efectúa para que realice toda su carrera en el servicio público (otra cosa es que en la práctica ocurra así), sino para desempeñar un cargo determinado. Por eso se suele denominar sistema de empleo. Es el que más se asemeja al régimen de contratación propio de la empresa privada, que parte de la definición previa de sus actividades y, por tanto, de relacionar los empleos necesarios (*job description*) que se ofrecen a los demandantes de trabajo. El sistema estadounidense es, por tanto, abierto, y no cerrado como en Europa, y bastante fragmentado como consecuencia de los distintos sistemas generados en las agencias y en sus gobiernos locales.

En el fondo, la diferencia no está tanto en los aspectos formales o jurídicos, sino en la concepción de la función pública y del funcionario predominante en aquel país. Pesa sobre esta cuestión una desconfianza innata hacia lo guberna-

mental. El funcionario, lejos de encarnar al Estado, se considera un fiduciario público (*trustee*), que debe ser sensible a las demandas de la ciudadanía y responder ante ella (por medio de asambleas representativas). De ahí que exista una fuerte prevención frente a la consolidación de una clase funcionarial, separada de la sociedad. La idea de la función pública vitalicia es extraña a la mentalidad norteamericana. Por tanto, cuando el funcionariado deja o pierde el cargo que ocupa, pierde también su condición de empleado público. La administración no tiene la obligación de respetar en general un derecho al cargo o a la permanencia del funcionario y de ahí que no sean insólitas las reducciones de empleados públicos por razones funcionales y el despido de los empleados sobrantes (Sánchez Morón, 1997: 34).

El régimen de la función pública en los Estados Unidos ha experimentado también su propia evolución. Hasta la primera parte del siglo XIX la mayoría de los empleados federales eran nombrados en régimen de patronazgo. Mediante el contrato de patronazgo los empleados estaban obligados al activismo político en favor de sus mentores, lo que sucedía mediante su compromiso en las campañas electorales y otras actividades partidistas así como mediante la entrega al partido local de una parte de su retribución. Los empleados no tenían derecho al cargo y eran rutinariamente cesados cuando sus benefactores políticos eran electoralmente derrotados. El patronazgo era una institución política popular que generaba votos para los políticos federales. También democratizó el servicio del gobierno al sustituir a los *gentlemen* del modelo británico (competentes pero perezosos, sin compromiso con las demandas populares y en muchos casos corruptos) por los *common men* (menos letrados, pero activos, comprometidos, receptivos, responsables ante sus patronos políticos y por lo general honestos hasta el desbordamiento del sistema tras la guerra civil). Tras cada elección, miles de individuos solicitaban los empleos federales vacantes. El Presidente agrupaba los empleos por lotes y los distribuía para su asignación por los miembros del Congreso; poder que manejaba para obtener el apoyo de éste a las políticas presidenciales. El Presidente, los miembros del Congreso y las maquinarias políticas locales distribuían los empleos como premios a los servicios prestados al partido triunfador. Bajo el patronazgo quedaba garantizada la lealtad y la responsabilidad de los empleados públicos frente a los políticos, titulares únicos de la legitimidad democrática (Johnson y Libecap, 1994: 4).

Sin embargo, es a partir de 1820, que el asentamiento del bipartidismo y de la alternancia política, la aceptación mayoritaria del igualitarismo democrático y

la exigencia de que los funcionarios respondieran periódicamente de su gestión, como resultado de la Tenure of Office Act (lo que facilitaba su destitución), desembocaron en el más puro *spoils system*. Es decir, los cargos públicos se convirtieron en un verdadero botín del partido vencedor en las elecciones a repartir entre sus afines. Al respecto, cabe aclarar que, en general los historiadores del servicio civil norteamericano distinguen entre el patronazgo como forma institucional del empleo público y el sistema de despojos o *spoils system*, que se corresponde con la degradación del primero, especialmente tras la guerra civil.

El modelo de patronazgo en su versión de sistema de despojos se afirmó durante la Presidencia de Andrew Jackson y no sólo como un hecho o por razones de conveniencia política sino también con el apoyo en una determinada filosofía. Se aducía al efecto que cualquier ciudadano podía desempeñar un cargo público, pues no se requería para eso una especial formación o cualificación; que la designación de los funcionarios por los representantes elegidos por el pueblo garantizaría su sintonía con la voluntad popular mayoritaria y que la periodicidad y brevedad de los mandatos evitaría la progresiva pérdida de la sensibilidad hacia esa voluntad popular (*responsiveness*), que caracteriza a los cargos vitalicios (Sánchez Morón, 1997: 34).

A partir de la guerra civil la economía norteamericana, hasta entonces de base predominantemente rural y fragmentada, devino crecientemente en urbana, industrial e integrada por efecto de una importante disminución de los costos del transporte, que permitió una mejor vinculación de los mercados de capital, productos y trabajo. La renta per cápita creció velozmente. La innovación tecnológica y la victoria de la unión abrieron extraordinariamente los mercados: es el tiempo de las grandes fortunas y empresas, del crecimiento desorbitado, de la creación de grupos de interés interestatales, y de la solicitud de mejora de los servicios federales tradicionales (hacienda, postal, aduanas, infraestructuras) y de la creación de otros nuevos, especialmente en forma de intervenciones regulatorias (autoridad monetaria, antimonopolio, de comercio interestatal, agropecuaria, de sanidad animal, etcétera) (Prats, 1998a). Cabe señalar que el movimiento hacia el establecimiento del sistema de mérito comenzó alrededor de 1880 en los estados más desarrollados de los Estados Unidos, como Nueva York, Pennsylvania, Nueva Jersey, por mencionar algunos ejemplos.

De modo que, a medida que se transformaba la economía cambiaba la naturaleza de los partidos. Éstos cedían en su rol tradicional de distribuidores locales de beneficios federales para convertirse crecientemente en reivindicadores de

políticas y servicios nacionales. La tensión entre los dirigentes políticos nacionales y locales de los partidos se incrementó. La tensión se polarizó en torno al mantenimiento o sustitución del patronazgo. Apoyado por las maquinarias locales, fue rechazado cada vez más por los miembros del Congreso y los presidentes y candidatos a la Presidencia. Para éstos perdía su atractivo como fuente de votos: a medida que se ampliaba el número de empleados públicos y se hacían más complejas las tareas administrativas, crecía la dificultad del control político de los nombrados, los cuales desarrollaban con gran libertad sus propias agendas cada vez menos coincidentes con los intereses electorales de los legisladores y candidatos presidenciales; el corolario era corrupción y desprestigio. A esto debía añadirse que el costo de las campañas electorales se iba incrementando tanto que el patronazgo ya no era una fuente suficiente de financiamiento. De esta manera, la demanda social creciente de mejor y más previsible prestación de servicios coincidía con el deseo de los presidentes y de los miembros del Congreso por fortalecer la organización nacional y debilitar la maquinaria local de los partidos.

Como datos cabe mencionar que, el número de empleos federales mantuvo un crecimiento limitado durante el tiempo de instauración y consolidación del patronazgo (4,837 empleados en 1816; 18,038 en 1841; 36,672 en 1861; y 51,020 en 1871); pero creció a un ritmo intenso a partir de la guerra civil (100,020 en 1881; 157,442 en 1891; 239,476 en 1901; y 395,905 en 1911), época en que comienza la sustitución del patronazgo por la nueva institucionalidad representada por el sistema de mérito (Johnson y Libecap, 1994: 17).

En Estados Unidos la creación del sistema de mérito federal fue vista como un medio clave para romper el apoderamiento que de las instituciones políticas tenían los *bosses* políticos. Por esa razón, según Skowronek (citado por Prats, 1998a), haciendo remembranza de George Curtis (1887), uno de los líderes de la Liga para la Reforma del Servicio Civil, reproduce lo señalado por éste: "el objetivo de la reforma del servicio civil no es sólo conseguir un sistema de exámenes para los nombramientos administrativos sino la restauración de los partidos políticos a su verdadera función que es el mantenimiento y fortalecimiento de las políticas nacionales".

Por lo que corresponde al proceso de designación, éste era muy personalizado y meticuloso dada la necesidad de articular los intereses y criterios de la organización política local con los de los legisladores y del Presidente. Éstos tenían muchas veces que proceder a indagaciones, entrevistas y diversos criterios de evaluación de sus méritos profesionales y políticos (cosa que en algún momento llegó a incluir la realización de exámenes). La administración del patronazgo se

hacía una carga muy pesada. James Garfield clamaba que "una tercera parte al menos del tiempo de un legislador debía consumirse atendiendo a las demandas de los aspirantes". Al final, legisladores y Presidente actuaban como meros *brokers* en procesos que quedaban fuera de su control. A James Garfield el sistema le resultó especialmente costoso. El 2 de julio de 1881, poco después de su nominación como Presidente, fue asesinado por un aspirante frustrado a uno de los empleos de patronazgo (Johnson y Libecap, 1994: 18).

La práctica del patronazgo versión *spoils system* privó a la administración de la cualificación y eficacia necesarias (por no hablar de sus consecuencias en el plano de la ética); deficiencias que se fueron haciendo sentir cada vez más. Por eso, después de varios intentos frustrados y sobre todo por el movimiento de servicio civil que se estaba gestando en algunos estados de la Unión Americana, el asesinato del presidente J.A. Garfield proporcionó la ocasión de introducir legalmente el *merit system*. Así lo hizo la Pendleton Act de 1883. Esta ley reguló el acceso a la función pública mediante pruebas selectivas libres (*competitive examinations*) y, siguiendo el ejemplo inglés, se creó una Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*) independiente de los partidos para aplicar y controlar el proceso selectivo.

Fue así que, durante el periodo entre 1883 y 1937 fue importante el desarrollo de la administración del personal público con base en los principios de mérito y neutralidad política. Sin embargo, es conveniente señalar que, a pesar de que la Pendleton Act de 1883 adoptaba la eficiencia, y con ella la eliminación de la política en las decisiones del personal, en esa época no existían métodos eficientes para contratar, seleccionar y remunerar a los empleados, aunado a que sólo el 10 por ciento de los puestos del gobierno federal formaba parte del servicio civil de carrera (Ingraham, 1996). Estos criterios empezaron a desarrollarse a principios del siglo XX con la aplicación de la metodología científica a la administración de personal, sobre todo en los aspectos de selección de empleados y clasificación de puestos. La experiencia del ejército de Estados Unidos, al seleccionar candidatos a oficial del ejército durante la Primera Guerra Mundial, engendró el campo de examen y evaluación de personal para elegir a los candidatos con las habilidades requeridas, sin malgastar los recursos (Klingner y Nalbandian, 2002: 22).

En términos generales, según Mariano Baena del Alcázar (2000: 138):

En los Estados Unidos se hizo un estudio de cada uno de los puestos de trabajo administrativos y se partió de la idea de que debía reclutarse a las personas más idóneas

para cada uno de dichos puestos. Ello dio lugar a la formación del ya citado auténtico eslogan, la búsqueda del mejor hombre para cada puesto (*the right man for the right place*). El reclutamiento de las personas se llevaba a cabo de un modo peculiar, extraño a la mentalidad europea. La Comisión del Servicio Civil celebraba periódicamente unos exámenes de habilitación. Los candidatos que los superaban habían demostrado su aptitud para ser funcionarios, pero no lo eran por el hecho de haber aprobado el examen. El superior jerárquico de cada organización decidía cuando un puesto quedaba vacante si debía contratar en el mercado a una persona privada o debía pedir el envío de un funcionario a la Comisión del Servicio Civil. Sobre este último caso la comisión destinaba para el puesto al que consideraba como su más idóneo entre quienes habían aprobado un examen de habilitación. El sistema de reclutamiento no sólo se inspiraba en razones de objetividad, sino que además en su origen fue un instrumento para evitar la proveniencia geográfica de la mayor parte de los funcionarios de un grupo de estados federados más desarrollados. El sistema se completaba estableciendo una clasificación de los puestos que agrupaba a las personas que los desempeñaban en distintos escalones que recibían el nombre de grados. La carrera de los funcionarios consistía en el paso de unos grados a otros con el consiguiente aumento de poder y responsabilidad así como remuneración.

Es importante señalar que, con el establecimiento del servicio civil de carrera en los Estados Unidos, de ninguna manera se canceló la existencia del patronazgo político. Por el contrario, hubo una época en los Estados Unidos en la que se hizo necesaria la coexistencia de ambos sistemas de personal. Por ejemplo, los grandes problemas económicos militares y sociales que afrontó Estados Unidos durante la época del New Deal y la Segunda Guerra Mundial (1933-1945) trajeron como consecuencia el surgimiento de la eficacia administrativa, que combina el principio científico de la eficiencia con el principio político de lograr los objetivos según la demanda de la situación. Esta combinación de eficiencia y eficacia requería que el sistema del servicio civil incluyera la mayoría de los puestos, a la vez que los puestos de confianza o normativos los ocuparan funcionarios que respondiesen a los agentes elegidos que los nombraran. Esto representó un nuevo tipo de patronazgo, que se creó para lograr las metas de los programas, además de mantener la fortaleza del partido en las relaciones ejecutivas y legislativas, y resultó en programas acordes con la filosofía e ideales del gobierno y con la habilidad administrativa, para crear planes de operación y administrar recursos con eficacia (Klingner y Nalbandian, 2002: 24). Todos estos cambios de carácter organizacional y procedimental trajeron como consecuencia un crecimiento consi-

derable de personas pertenecientes al servicio civil. Según Patricia W. Ingraham (1996), si en 1883 el servicio civil se componía de sólo el 10 por ciento del gobierno federal para el año de 1952 el 86 por ciento ocupaba tales puestos.

Con el transcurrir del tiempo, se hizo necesario, reformar el viejo sistema de la Ley Pendleton, lo que se llevó a cabo por el Civil Service Reform Act (Ley de Reforma del Servicio Civil) de 1978, bajo el mandato presidencial de James Carter. Según esta ley desaparecía la Comisión del Servicio Civil y se creaban dos nuevas oficinas. La novedad del sistema consistía en parte, en la creación de la Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit Systems Protection Board), que según su denominación protegía los derechos de todos los ciudadanos en cuanto el acceso meritocrático a la función pública. Sin embargo, la mayor parte de las competencias de la antigua Comisión del Servicio Civil las conserva su heredera directa, denominada Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management), que como el departamento antes citado se integra en la Oficina del Presidente. La Oficina de Administración del Personal ha ejecutado importantes tareas encomendadas por la nueva ley que suponían correcciones o modificaciones al sistema anterior de función pública. Entre ellas, hay que destacar la creación de la Autoridad Federal de Relaciones Laborales (Federal Labor Relations Authority) que revisa las relaciones entre los sindicatos y los departamentos. De igual modo, se tiene que subrayar –proceso similar al ejecutado en Inglaterra– la delegación de las competencias de la oficina en los departamentos y agencias independientes³⁵ y la implantación de un sistema ampliamente descentralizado de exámenes de habilitación y de cursos de perfeccionamiento (Baena, 2000: 139). Por ejemplo, para dar cuenta de lo anterior algunos exámenes se hacen ahora en las universidades, caso concreto el Presidential Management Fellows, mediante el cual se selecciona a un grupo limitado de funcionarios de carrera.

Organización de la función pública estadounidense

Después de la reforma de la función pública de 1978, se distinguen por lo menos tres categorías de empleados:

- Los cargos de designación política que constituyen la escala ejecutiva (Executive Schedule). En esta categoría se incluyen los puestos cuyo nombramiento le corresponde al Presidente.

³⁵En la actualidad existen unas 140 agencias que implantan los programas federales y que concurren en funciones y fines con los ministerios, la Presidencia, y los comités y los subcomités del congreso (Parrado, 2002: 140).

- El Servicio Civil Ejecutivo (SES-Senior-Executive Service). Este servicio fue establecido por la Ley de Reforma de la Función Pública en 1978. El SES es producto de la fusión de los funcionarios de carrera de los cuatro grados superiores como de designación política de los dos niveles inferiores de la Escala Ejecutiva, es decir aquellos nombrados por el Ejecutivo que no requieren el visto bueno del Senado. Con el SES se pretendía revitalizar la función pública directiva fomentando la movilidad de directivos entre agencias y departamentos. La entrada en el SES suponía la expectativa de recibir bonos de productividad vinculados al desempeño y posibilidades de avanzar en la carrera. Sólo un 10 por ciento puede ser de designación política.

- La base del funcionamiento está formada por quienes integran la escala general (GS-General Schedule). Es un sistema de carrera basada en el mérito que se estructura en 15 grados. En este sistema se encuadra más de la mitad de los funcionarios civiles de la administración federal: servicio de mensajería, auxiliares administrativos, informáticos, cuadros directivos medios entre otros. El acceso a la escala general se produce una vez que se han cumplido los requisitos combinados de haber obtenido un título educativo y de haber adquirido cierta experiencia. Los exámenes de acceso son más de tipo práctico que teórico. Se prueba la capacidad que tiene el candidato para superar determinadas pruebas relacionadas con su especialidad. Hasta 1982 se hacía un examen estándar global para todos los candidatos. Desde entonces las agencias organizan el reclutamiento y la selección de sus empleados, por lo que el reclutamiento se caracteriza por la heterogeneidad; algunas agencias poseen un sistema de carrera diferenciado del sistema general por ejemplo el servicio diplomático, el Departamento de Seguridad Interna, etcétera (Olmeda y Parrado, 2000: 800).

De esta reforma, se distingue la creación del Servicio Civil Senior como esfera intermedia entre los cargos de designación política y la escala general, cuyos miembros estaban demasiado especializados en función de la profesión y de la agencia en la que desempeñaban su trabajo. Con el SES se reconocía la necesidad de contar con una función pública directiva no necesariamente partidista, más bien generalista y con cierta movilidad entre las agencias. Una evaluación posterior determinó que para lo único que sirvió este servicio fue únicamente para reclasificar a los funcionarios públicos ya que, ni cumplió el propósito de ser una reserva de altos directivos ni un freno a los directivos de designación política que por su parte continuaron creciendo. Esta situación, sin duda, resulta sumamente familiar a lo acontecido en Inglaterra a finales de los años setenta y principios de los ochenta, de igual forma, el Presidente en turno Ronald Reagan, manifestó un desdén hacia

el funcionamiento de carrera apostando por su parte por el personal del servicio civil ejecutivo.

En otro orden de ideas, es importante indicar que la separación de poderes dentro de los Estados Unidos asegura que los funcionarios públicos deban estar vinculados al gobierno central federal sino también a la administración de cada estado y de muchas agencias independientes. Como en muchas democracias liberales de principios de este siglo, es difícil definir exactamente quién está empleado en el gobierno. Convencionalmente los funcionarios públicos son considerados como empleados del gobierno federal y sus agencias; a pesar de que este grupo está lejos de compararse con la burocracia de los Estados Unidos en su conjunto. Por ejemplo, según Salvador Parrado (2002: 201) existen 18'339,000 empleados civiles que están distribuidos así: 15.9 por ciento en la burocracia federal, 24.6 por ciento en las administraciones estatales y el 59.9 por ciento en las entidades locales. A diferencia de Alemania cuyo empleo público se concentra en los *Länder*, el empleo estadounidense mayoritario se produce en las entidades locales.

Una característica de la burocracia federal es que se reserva la mayor parte de los funcionarios *senior* que son nombrados por el Presidente o por los secretarios. Cuando el Presidente se marcha lo hacen también aproximadamente 20,000 burócratas *senior* (Chandler, 2000: 206). La administración pública es estable, aunque truncada por los nombramientos políticos en los niveles altos, es a pesar de todo, una enorme organización suministradora de carreras a sus miembros *senior*. Caso aparte lo son las fuerzas armadas, con dos millones y medio de empleados federales (Chandler, 2000: 207).

La organización de la carrera administrativa en términos de estructura y reclutamiento como ya se mencionó es administrada por la Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management). Este cuerpo regula a partir de lineamientos generales el servicio civil, por su parte a las agencias y a los departamentos les corresponde determinar los requisitos y las cualificaciones necesarias para el ingreso de los interesados, así como regulan y adjudican promociones y dimisiones. Dependiendo de sus logros educacionales, los reclutados para funcionarios pueden entrar en cualquier punto por encima del grado 7; en los niveles más altos los puestos son protegidos con exámenes competitivos y los reclutados suelen ser licenciados. Ciertas calificaciones de posgrado, como título en derecho, se pueden constituir en excepciones para los exámenes a la administración. Por su parte a la Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit Systems Protection Board), le corresponde que se vigilen y respeten los criterios

meritocráticos y los derechos de los funcionarios durante los procesos de apelación y destituciones.

El reclutamiento generalmente es en el fondo, habilidad administrativa más que cuestión de especialización, aunque para abogados, economistas y sociólogos se suele facilitar el ingreso hacia la función pública. Una vez reclutados en la administración, los miembros consiguen su permanencia legal al siguiente año de su entrada en el servicio.

Reformas al sistema de función pública estadounidense

En líneas generales el sistema tradicional norteamericano en los últimos años ha sufrido modificaciones importantes que no se deben tanto a la propia organización de la función pública sino a reivindicaciones sociales de determinados grupos. Así por ejemplo, el movimiento de sindicación, que era tradicionalmente débil en la función pública federal norteamericana, ha adquirido en las últimas décadas una gran importancia. Los sindicatos consiguieron frecuentemente convenios colectivos que regulaban el régimen del personal y que no se atenían ni mucho menos a las reglamentaciones públicas vigentes. De igual forma, los programas de igualdad de derechos y de no discriminación por razones de raza o de sexo también influyeron fuertemente en la administración federal norteamericana, que se vio obligada a tomar ejemplo de las empresas privadas, admitiendo en proporciones fijas un número de mujeres y ciudadanos americanos de color que en modo alguno hubieran ingresado en la función pública federal según las reglas habituales (Baena, 2000: 138-139). A este sistema de personal se le denominó en su momento *como affirmative action* o acción afirmativa. Actualmente ya no existe precisamente por ser visto como discriminatorio. De tal modo que, como se manifestó en el 1 capítulo, en el modelo norteamericano en su evolución han coexistido distintos sistemas de personal: designación política, servicio civil, negociación sindical y acción afirmativa. Es de llamar la atención por ejemplo, el caso de los veteranos de guerra que reciben un trato diferencial en los procesos de selección.

En la siguiente tabla se plasma de manera general, la forma en que ha venido evolucionando la función pública estadounidense a lo largo de su historia:

TABLA 9
Evolución de la administración de personal público en Estados Unidos

Etapa de evolución	Valor dominante	Sistema dominante	Presiones para cambiar
Primera (1789-1883)	Sensibilidad política.	Patronazgo.	Modernización y democratización.
Segunda (1883-1933)	Eficiencia más derechos individuales.	Servicio civil.	Gobierno responsable y efectivo.
Tercera (1933-1964)	Sensibilidad política, eficiencia más derechos individuales.	Patronazgo más servicio civil.	Derechos individuales más justicia social.
Cuarta (1964-1992)	Sensibilidad política, eficiencia, derechos individuales más justicia social.	Patronazgo, servicio civil negociación sindical más acción afirmativa.	Equilibrio dinámico entre los cuatro valores y sistemas competidores.
Quinta (1993 a la fecha)	Responsabilidad individual más gobierno limitado, descentralizado más responsabilidad comunitaria.	Organismos y mecanismos alternativos más relaciones de empleo menos restrictivas.	Emergencia de los valores "antigubernamentales".

Fuente: Klingner y Nalbandian, 2002: 30.

Por otra parte, la función pública en Estados Unidos tampoco escapó a importantes críticas sobre todo a finales de los años setenta. El denominador común lo siguió constituyendo, casi como en sus orígenes, la desconfianza del pueblo estadounidense respecto al poder administrativo. Las razones de este creciente desprestigio se incorporaron a un análisis hecho durante el primer año de gobierno del presidente George Bush (1989), para lo que se constituyó una comisión, conocida por el apellido de quien la presidía, Comisión Volcker, que se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el Presidente y el de carrera procedente en su mayoría del Senior Executive Service (SES), lo cual significaba de hecho, la reducción de los nombramientos presidenciales. Esta decisión debía ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, y a cambio de exigir un mejor rendimiento. El trabajo de esta comisión tuvo como propósito resolver lo que se identificaba como una "crisis silenciosa", que se manifestó, entre otras formas, en una alta jubilación anticipada que generaba un doble problema: un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades para construir una memoria institucional (Pardo, 1995: 298). Todo ello como consecuencia de las medidas ejercidas por el anterior presidente Ronald Reagan en contra de

los altos funcionarios, a los cuales no veía bien y que en su momento, muchos de ellos fueron relegados de los planes gubernamentales.

La llegada del presidente George Bush significó un relajamiento de la dureza reaganiana respecto de la administración y, por consiguiente, de la función pública. La propia Comisión Volcker, que denunciaba a Carter y Reagan por el "vapuleo de burócratas", elogió a Bush por una serie de reconocimientos que subrayaban los valores positivos de los funcionarios permanentes. La gestión de Bush se caracterizó por un evidente respeto a los profesionales de la administración pública, que de inmediato se explicitó en la integración de su equipo. Bush favoreció una administración orientada a la conservación de los que funcionaban bien, más pragmática que ideológica, lo cual se reflejó en la valoración del personal experimentado. Hubo claros indicios de que los funcionarios de carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo que se recuperaba la influencia que tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas (Pardo, 1995: 299). Como dato adicional hace un par de años Paul Volcker ha vuelto a encabezar otra comisión para analizar el estado del servicio civil federal.

Como parte del desarrollo y conformación de la función pública norteamericana, cabe mencionar que está dominada por los funcionarios civiles de las fuerzas armadas (un tercio del total) y el personal de correos (un cuarto). A lo largo de los últimos 40 años el empleo público federal, propiamente el correspondiente al servicio civil, se ha mantenido con similar número de empleados (dos millones de funcionarios). Sin embargo, desde 1993, ha habido una reducción gradual y considerable del empleo público, como consecuencia de la "reinención del gobierno" o mejor dicho del National Performance Review programa de reforma de la administración de William Clinton, que proponía "hacer lo mejor costando menos". Aunado a esta medida, se ha dado un proceso de mayor descentralización en la toma de decisiones y de otorgar una mayor responsabilidad a los empleados para alcanzar las metas especificadas y una mejora profunda en su formación y desarrollo.

Estas políticas de flexibilización obligan a realizar la pregunta de hasta qué punto es posible olvidarse del necesario control de las burocracias y de cómo se puede combinar el *empowerment* con la rendición de cuentas en el sector público. La desconcentración de competencias desde la Oficina de Administración de Personal, al resto de las agencias es una de las consecuencias del proceso citado, sin embargo, no acaba de resolverse la tensión entre flexibilidad procedimental e igualdad de tratamiento (Villoria y Del Pino, 1997: 428). A pesar de ese

dilema una de las tendencias claras del servicio civil norteamericano es pasar de un sistema unitario de servicio civil a un sistema desagregado o conformado de diversos servicios civiles en la que cada agencia y departamento tenga un poder de autogestión sobre el mismo.

Otra de las tendencias manifiestas en el servicio civil norteamericano es la relacionada con la adopción de la "gestión estratégica de capital humano" como un nuevo paradigma a seguir en la implementación de políticas y programas relacionados con la gestión de recursos humanos en el gobierno federal y, por lo tanto, con el funcionamiento cotidiano del servicio civil. Según Mauricio Dussauge (2004), la "gestión estratégica de capital humano" busca resaltar la idea de que los recursos humanos de las organizaciones públicas no son costos que deben minimizarse. Por el contrario, hablar de "capital humano" supone que los funcionarios son el activo organizacional más importante del gobierno y, como tal, debe ser cuidadosamente (estratégicamente) administrado. Como corolario, la "gestión estratégica de capital humano" sugiere que los gastos en que las organizaciones públicas incurren al desarrollar actividades de formación, capacitación, retención y desarrollo de los funcionarios son en realidad una inversión redituable, que resulta absolutamente necesaria tanto para garantizar el buen funcionamiento del servicio civil, como para hacer de éste un empleador competitivo en la "guerra por el talento" que se desarrolla frente a las organizaciones del sector privado. La adopción de este nuevo paradigma de la gestión de personas evidentemente que ha tenido una repercusión significativa en los distintos subsistemas del servicio civil, concretamente en el sistema de méritos, en la reclasificación de puestos, en las promociones, cuyas reformas se han comenzado a implantar en algunos organismos y agencias de los Estados Unidos con el fin de hacerse extensivos.

Con respecto a los cambios registrados en el actual periodo de George W. Bush se destacan los relacionados con la modernización de la función pública a través del concepto del gobierno electrónico. Su objetivo es que el mayor número posible de servicios estén disponibles a través de Internet y otras tecnologías modernas, no solamente para los funcionarios públicos, sino para los ciudadanos en general. El Presidente ha instruido a la Oficina de Administración de Personal para que encabece las acciones gubernamentales en las siguientes iniciativas de e-gobierno (Blair, 2003: 97-98):

- *Reclutamiento simplificado*: reclutamiento y contratación de personas nuevas y talentosas para la función pública federal.
- *E-certificación de descargo*: verificaciones de seguridad y antecedentes con eficiencia y rapidez.

- *Integración de recursos humanos*: eliminar el registro de personal en papel; en su lugar existe un sistema de información electrónica del personal para facilitar el intercambio entre todos los sectores del gobierno.
- *E-capacitación*: educación y desarrollo profesional de los funcionarios públicos a través del Internet.
- *E-nómina*: consolidación del proceso de pagos de diversas agencias federales en unas cuantas operaciones eficientes.

El gobierno federal también ha continuado con sus esfuerzos para modernizar y automatizar los sistemas de retiro que mantiene para más de 1.8 millones de funcionarios públicos federales jubilados y otros 800,000 individuos que reciben prestaciones como familiares de jubilados fallecidos.

El gobierno del presidente Bush también ha puesto énfasis en el hecho de que la flexibilidad de la gestión (Villoria y Del Pino, 1997), no obstante sus pros y sus contras, resulta esencial para establecer y mantener la fuerza de trabajo federal necesaria para cubrir las necesidades de la sociedad estadounidense. La flexibilidad es crucial para mantener a las agencias, administradores y empleados, y alcanzar sus metas con mayor eficacia. La flexibilidad implica lo siguiente:

- En primer lugar, alinear los sistemas de pagos y desempeño para apoyar el logro de las tareas centrales de las agencias.
- En segundo lugar, proporcionar las herramientas de personal y desarrollo que conduzcan a una fuerza de trabajo diversa y de alta calidad, que pueda adaptarse a los cambios en las necesidades organizacionales.

La flexibilidad actual en la administración de recursos humanos permite a las agencias contratar trabajadores personales provenientes de los gobiernos estatales y locales, colegios y universidades, gobiernos de tribus indígenas y otras organizaciones sin fines de lucro. La Oficina de Administración de Personal está creando actualmente un Programa de Intercambio de Tecnología de la Información que permite a las agencias el intercambio temporal de empleados, del área de gestión de las tecnologías informáticas, con organizaciones del sector privado.

Por último, el 11 de septiembre de 2001 fue un acontecimiento que de alguna manera u otra, reorganizó gran parte de la función pública estadounidense. Entre las nuevas adiciones a la función pública estadounidense se incluyen vigilantes aéreos y revisores de equipajes que integran el frente de la lucha contra el terrorismo a nivel mundial. La función pública abarca no solamente a expertos monetarios

en el Departamento del Tesoro y abogados en el Departamento de Justicia; incluye también personal de inteligencia en el FBI (Oficina Federal de Investigación) y la CIA (Agencia Internacional de Inteligencia); a los empleados de la administración de alimentos y medicinas, a los científicos de los centros de control de enfermedades, que están alertas para detectar cualquier señal de amenaza bioterrorista, como el ántrax; y a los empleados de la Agencia de Protección Ambiental, que vigilan la calidad del aire, del agua y de otros recursos naturales del país (Blair, 2003: 99).

Chile

Antecedentes históricos

Después de un largo interregno militar y de un periodo de transición y consolidación democrática, el Estado chileno al igual que el resto de los estados latinoamericanos se ha visto envuelto en los últimos 30 años en un profundo proceso de transformaciones, que han venido a reconfigurar sus instituciones no sólo a nivel económico sino también a nivel político, a nivel administrativo y a nivel social. La administración pública chilena no ha sido la excepción, también ha sufrido una serie de cambios a través de procesos de reforma administrativa dirigidos a generar las condiciones necesarias para la apertura comercial e inversión extranjera, así como la puesta en práctica de otras políticas como de privatización de empresas públicas, de desregulación, de adopción de nuevas tecnologías y de modernización de sus servicios públicos. Entre los cambios más significativos —como parte de sus políticas de corte neoliberal— está la gradual disminución del número de burócratas (el sistema ha pasado de 350,000 personas en 1971 a 140,000 en 1991). Actualmente, la burocracia chilena se conforma de 150,000 personas de una población de 15 millones de habitantes.

Con respecto a su sistema de servicio civil de carrera se puede decir que es de reciente creación ya que data del año de 1989 en el que se expidió el estatuto administrativo correspondiente. Actualmente, del número de burócratas arriba mencionados, sólo el 55 por ciento forma parte del servicio civil de carrera. Cabe señalar que el servicio civil de carrera chileno, al igual que los demás servicios civiles antes descritos, ha pasado por una serie de transformaciones que van desde su actual reforma tendiente a una mayor flexibilidad acompañada de la implementación de técnicas gerenciales, hasta la de su posible laborización.

Organización de la función pública chilena

Los funcionarios públicos en Chile están sometidos a un régimen estatutario, en consecuencia, si ingresan a la administración pública se adhieren a un contrato con el Estado sin que tengan la posibilidad de realizar modificaciones a sus cláusulas contractuales que están fijadas por ley. Según su marco jurídico, el artículo 38 de la Constitución de la República de Chile de 1980 prescribe que: "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública,³⁶ garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes". En consecuencia, tienen rango constitucional, la carrera funcionaria, la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos.

Por su parte, la ley orgánica constitucional a la que hace remisión el constituyente es la 18.575 de 1986 denominada: "De Bases Generales de la Administración del Estado"; la doctrina y la jurisprudencia opinan que dado el envío que realiza la Constitución, esta ley es dogmática constitucional, lo que eleva su jerarquía. Dicha ley plantea en su artículo 12 lo siguiente: "El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones."

La misma ley prescribe en su artículo 47:

Este personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales. Las promociones deberán efectuarse, según lo disponga el estatuto, por concurso, al que se aplicarán las reglas previstas en el artículo anterior, o por ascenso en el respectivo escalafón.

³⁶ Actualmente el número de ministerios en Chile es de 20 reparticiones de rango ministerial, pero existen 16 ministros, esto se debe a que se tienen dos biministerios (Obras Públicas y Transporte y Telecomunicaciones; Vivienda y Bienes Nacionales) y un triministerio (Economía, Minería y Energía). Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la República se divide en 13 regiones, 51 provincias y 342 comunas. Esta división territorial está inserta dentro de una concepción de Estado unitario, donde el poder político, en la plenitud de sus atribuciones y de sus funciones, lo sirve una misma autoridad nacional y bajo un mismo régimen constitucional, legislativo y judicial. El gobierno interior de cada región reside en un Intendente, que es de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y en cada provincia existe una gobernación que está a cargo de un gobernador, quien es nombrado y removido también por el Presidente de la República.

Por su parte, el Estatuto Administrativo (Ley 18.834 de 1989), define legalmente la carrera funcionaria en el artículo 3o. letra f:

Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

Este Estatuto Administrativo de carácter general da lugar a su vez a la creación de estatutos particulares, de tal modo que, los funcionarios del Estado chileno se rigen por sus respectivos estatutos, que guardan bastante uniformidad legal entre sí. No olvidemos que se trata de un Estado unitario. Los más importantes en cuanto a la cantidad de trabajadores del Estado a los que se aplican, son el Estatuto Administrativo y el Estatuto de los Funcionarios Municipales. Estos estatutos regulan una carrera administrativa específica al interior de cada ministerio, servicio o municipalidad. Se trata de un esquema de carácter descentralizado, ya que otorga grandes libertades a los ministerios, intendencias, gobernaciones y a las organizaciones y los servicios públicos en el manejo de los recursos humanos, de tal manera que, incluso puede haber algunas modificaciones pertinentes por parte de éstas para con los lineamientos generales (Moctezuma y Roemer, 1999: 65).

En cuanto a la administración del servicio y sus políticas generales están a cargo del Ministerio de Hacienda específicamente por la Dirección de Presupuestos. Al personal que forma parte del servicio civil se denomina personal de planta. De acuerdo con la ley, los funcionarios públicos que ingresan como personal de planta estarán sometidos a una carrera administrativa de carácter técnico, profesional y jerarquizada. Las plantas son de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. El ingreso a esta carrera se realiza en igualdad de oportunidades mediante concurso al producirse una vacante en los puestos más bajos o cuando no es posible ascender a un funcionario al cargo vacante. El concurso público consta de dos secciones: técnica y objetiva. En cada concurso se deberán considerar factores como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para la función de que se trate. Cada una de las dependencias tiene derecho a definir la ponderación de cada factor y el puntaje mínimo para calificar como postulante idóneo.

Existe un comité de selección que prepara y dirige el proceso, conformado por el jefe de personal y una junta de representantes de las oficinas centrales y

regionales de la dependencia, y que se encargan de entregar los nombres de los tres candidatos mejor calificados a la autoridad facultada para hacer el nombramiento del cargo. Por su parte, el reclutamiento externo es posible sólo en los niveles iniciales de la carrera administrativa. Los ingresos de personas del sector privado en otros niveles se permiten sólo cuando no ha sido posible encontrar otros funcionarios dentro de la administración que sean capaces de ocupar puestos (Moctezuma y Roemer, 1999: 64). De acuerdo con las características descritas, como la de comenzar la carrera desde el puesto más bajo y la restricción en lo general al personal externo, se confirma que se trata de un sistema de estructura cerrada.

Con respecto al desarrollo profesional o capacitación de los servidores públicos es de tres tipos: de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Cada dependencia fija los requisitos que son necesarios para ser candidato a los cursos de capacitación, dependiendo de los requerimientos de la misma. Cada dependencia es libre para realizar convenios con universidades y otras instituciones educativas según sus necesidades. Se observa que a diferencia de otros sistemas de servicio civil, no existe un órgano central encargado de esta actividad.

En relación con el sistema de evaluación del desempeño chileno, se realiza con base en el Reglamento de Calificaciones del Personal afecto al Estatuto Administrativo y está basado en anotaciones de mérito y demérito. La calificación la realiza el jefe directo de la unidad a la que pertenece el funcionario de acuerdo con lo que señala el artículo 20. del reglamento. Las anotaciones se realizan con base en el desempeño del servidor público durante los 12 meses correspondientes a la evaluación. Se evalúan tres áreas específicamente, con base en las exigencias y características de su cargo:

1. Conducta, que considera aspectos como moralidad, lealtad, obediencia y disciplina.
2. Criterio y discreción, que comprende la capacidad para discernir con acierto, tacto y reserva.
3. Rendimiento y capacidad, que abarca aspectos relacionados con el cumplimiento del cargo en tiempo, forma y cantidad de las funciones inherentes a su cargo.

Las anotaciones de mérito destacarán aquellas acciones que impliquen una conducta personal o desempeño como funcionario destacable, mientras que serán de demérito aquellas que consignen acciones negativas u omisiones de responsabilidades. Con base en el número de méritos y de deméritos se valora el desempeño en cada una de las áreas de evaluación, conforme a la siguiente escala determinada en el artículo 14 del reglamento:

CUADRO 4
Escala para la evaluación del desempeño en la función pública chilena

Nota 9-10 Óptimo	Lo que significa que generalmente el desempeño excede los requerimientos que exige el desarrollo del cargo.
Nota 7-8 Bueno	El desempeño satisface completamente los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.
Nota 5-6 Satisfactorio	El desempeño generalmente satisface los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.
Nota 3-4 Insuficiente	Su desempeño es inferior a los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.
Nota 1-2 Deficiente	No cumple con los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.

Fuente: Gobierno de Chile (1998). "Reglamento de calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo". *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 7 de septiembre de 1998.

Una vez contabilizados los puntos de calificación en cada área de evaluación, se cataloga a los funcionarios en una de cuatro listas (artículo 15):

- Lista núm. 1, de distinción, de 81.00 a 100 puntos.
- Lista núm. 2, buena, de 46.00 a 80.99 puntos.
- Lista núm. 3, condicional, de 30.00 a 45.99 puntos.
- Lista núm. 4, de eliminación, de 10.00 a 29.99 puntos.

No obstante, estos criterios sumamente subjetivos, todo parece indicar que el criterio que termina sobreponiéndose a todos ellos, es el de la antigüedad. De la mano de esta etapa, está la promoción de los funcionarios que se realiza principalmente a través del ascenso, aquello implica que producida una vacante en un grado superior opera un movimiento vertical de los demás funcionarios en los grados inferiores. Así, los funcionarios deben esperar que se produzca la vacante para ascender, lo que puede demorar bastante en producirse, u otro mecanismo excepcional es el del concurso.

Con respecto a la separación del cargo, las causas se encuentran contenidas en la ley, algunas de ellas son: 1. el sumario administrativo, 2. la calificación en lista de eliminación, 3. la eliminación de cargos por ley. La ley prohíbe la sindicalización de los funcionarios públicos chilenos, sin embargo están organizados legalmente en asociaciones de funcionarios. Asimismo, la huelga en el sector público es ilegal.

Es importante hacer notar que además de los funcionarios de planta, en el Estado chileno tal como ocurre en otros sistemas de personal, se cuenta con personal de otras categorías jurídicas como el personal a contrata y el personal

a honorarios. El personal a contrata ejerce sus funciones por el periodo de un año con posibilidades de renovación, sin perjuicio que se le pueda poner fin a su contrato antes de dicho plazo. El personal a honorarios en teoría no está sujeto a dependencia y subordinación, y sus servicios pueden ser prestados fuera del aparato del Estado (Binder, 2002: 46).

En el nivel central, de acuerdo con datos extraídos de la Ley de Presupuestos del año 2000, aproximadamente dos tercios del personal está en la planta, un 31 por ciento es personal a contrata y el restante es personal bajo el régimen de honorarios.

TABLA 10
Personal de la administración del gobierno central chileno
según vínculo jurídico (años 1995-1998)

Gobierno central ^(*) Dotación de personal	Años			
	1995	1996	1997	1998
Planta	81,676	79,363	77,994	74,971
Contrata	27,278	32,736	34,938	40,099
Ley núm. 15.076 ^(*)	9,891	9,572	9,794	9,981
Otro personal ^(*)	5,192	2,921	2,751	2,479
Total dotación	124,037	124,592	125,477	127,530

* Comprende el personal de los ministerios y servicios públicos. No incluye al personal de las FF.AA., carabineros e investigaciones, Poder Judicial, Congreso Nacional ni Contraloría General de la República.

^(*) Este cuadro no incluye los contratos con personas naturales sobre la base de honorarios a suma alzada, los que jurídicamente no constituyen dotación. Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo. En efecto, no bastaría saber cuántos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea de su incidencia. Sería necesario, además, determinar cuáles de esos contratos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas (como un informe en derecho, por ejemplo). Además, cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 U.T.M. (unidades Tributarias Mensuales) los decretos respectivos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la contraloría, sino sólo a registro, que es una modalidad de control a posteriori de esta entidad (a diferencia de la toma de razón que es un control *ex ante*).

^(*) La Ley núm. 15.076 (Texto refundido fijado por D.S. núm. 252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.

^(*) Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el Código del Trabajo.

Fuente: Álvaro Ramírez (sobre la base de información obtenida en la dirección de presupuestos).

Según Jaime Binder (2002: 47), con el fin de obtener mayores ingresos, los funcionarios cambian su situación jurídica de planta al de contrata, que no es parte de la carrera funcionaria definida legalmente. De este modo la carrera se interrumpe definitivamente. Por otro lado, en general el sistema premia la experiencia a través del criterio de la antigüedad, por sobre el criterio del mérito. Es

decir, los empleados que "suben" en la carrera son aquellos que esperan que se produzca alguna movilidad por el paso del tiempo, y no aquellos que en función de su mérito personal están en condiciones de ser promovidos.

Entre algunas irregularidades o imperfecciones del sistema de carrera chileno está la relacionada con la contratación por parte de los directivos de sus asesores directos o al personal de apoyo en las categorías jurídicas de la contrata o de honorarios. Aquello les permite pagar mejores sueldos y contar con personal idóneo para llevar a cabo sus tareas eficientemente. Sin embargo, esta práctica aborta la carrera funcionaria. También permite la contratación de personal como medio de compensación política, aunque esta situación es bastante marginal puesto que en general los directivos públicos chilenos están contratando personal con una alta capacitación técnica. Esto finalmente, trae como consecuencia la creación de dos estructuras paralelas de personal.

Por otra parte, los funcionarios del Estado organizados en asociaciones gremiales (verbigracia, Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF), negocian colectivamente con el nivel central sus reajustes de remuneraciones al participar todos los años en movilizaciones destinadas a que el reajuste de sus remuneraciones sea el más alto posible en la ley de presupuesto. Incluso hacen paros, lo que equivale a realizar huelgas. Esto representa para Jaime Binder (2002: 46) una abierta contradicción con el sistema legal y estatutario de la carrera funcionaria chilena, que impide la negociación y prohíbe la huelga. Sin embargo, dadas las circunstancias antes descritas pareciera ser que el principio de legalidad administrativo ha sido ampliamente superado. La respuesta evidente debiera ser o evitar con todo el rigor de la ley esta situación o formalizarla, no ha sucedido ni lo uno ni lo otro. Esto de alguna manera u otra deja abierta un posible derrotero relacionado con la laborización de servicio civil chileno en los próximos años.

En cuanto avances en el servicio civil de carrera chileno, está la situación relacionada con los incentivos de desempeño individual y/o institucional que se traducen en una reforma a las remuneraciones; o el caso de un reciente acuerdo entre el gobierno y la ANEF que tiene como fin promover la concursabilidad como mecanismo de promoción en el Estado, tomando en cuenta la experiencia de la utilización de dicho mecanismo para la promoción en varios servicios públicos.³⁷

³⁷ Una mención de estos avances aparece en el documento "Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público en el año 2000", elaborado por Joaquín Vial Ruiz Tagle, *Ley de presupuesto 2000*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Reformas al sistema de función pública chilena

Según Álvaro Ramírez (2002) la Ley núm. 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado, y la Ley núm. 18.834 sobre Estatuto Administrativo por su rigidez y obsolescencia, han ido transformándose en fuertes barreras al mejoramiento del aparato público en pro de mayores niveles de flexibilidad y adecuación a las cambiantes circunstancias sociales, políticas y económicas que ha experimentado el país en los últimos años. Por lo que se requieren hacer profundas modificaciones en el marco del manejo de recursos humanos, para lo cual se requiere cambiar los incentivos perversos que están vigentes en el marco legal existente. De acuerdo con este autor, la idea de fondo, es avanzar a un sistema "meritocrático" que permita dignificar la función pública y la vocación de servicio público, aumentando las remuneraciones en estricto apego al desempeño y flexibilizando las normas relativas a la estabilidad laboral (pasar de la noción de "inamovilidad" a "empleabilidad"). Para ello, las propuestas van en dos sentidos:

- la creación de un Instituto de Servicio Civil de carácter autónomo, que se responsabilice de capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos en todos los niveles de la administración pública, con criterios de selectividad, pertinencia, actualización y de manera descentralizada (a fin de fomentar avances en los gobiernos subnacionales). También con el fin de desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con las universidades y otras organizaciones afines, con una perspectiva de largo plazo, continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de administración pública, y
- la creación de una institución de carácter ministerial (o por lo menos, como subsecretaría) que se encargue de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos, posibilitando reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo con la realidad de cada servicio público en particular (evitando homogeneizar la diversidad y fomentando innovaciones acordes con las necesidades propias de cada repartición). Dicha institución sería la responsable de generar y desarrollar la política de *management* público, lo cual debiera incluir el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de carrera funcionaria con base en el mérito, evaluar periódicamente y orientar a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento con el basamento en la lógica de aprendizaje, y que sirva de antesala para la participación activa de los distintos actores (organizaciones sociales, empresariales, gremiales, universitarias) en los procesos de cambio del sector público.

Por el lado de las propuestas del actual gobierno chileno, están las contenidas en el Proyecto de Reforma y Modernización, del cual se destaca el "Acuerdo sobre Nuevo Trato Laboral", que prevé la evaluación del desempeño de altos directivos públicos, la creación del sistema de directivos públicos y el proyecto de Estatuto de la Dirección Pública (Martínez Puón, 2002: 168).

Aunado a estas iniciativas de reforma, se destaca también el documento titulado "Iniciativas para elevar las exigencias en el sector público" de noviembre del 2002, emitido por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el cual se contemplan dos importantes reformas, la primera está relacionada con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil –que cubrirá las funciones de la Dirección de Presupuestos–, que dependerá del Ministerio de Hacienda. Entre sus funciones más importantes, será la encargada de diseñar y aplicar las políticas vinculadas con las relaciones laborales en el sector público. De igual modo, le corresponderá publicar información sobre las escalas de remuneración y mantendrá una base actualizada sobre todos los concursos para llenar vacantes del personal de la administración pública. La segunda reforma de igual importancia por llevarse al cabo, es la relacionada con el acceso a concurso a más de 3,000 cargos directivos que actualmente son de libre designación tanto a cargos de responsabilidad de segundo nivel como de tercer nivel. Como resultado de lo anterior, sólo será personal de exclusiva confianza el personal directamente designado por el Presidente de la República los ministros y los subsecretarios. Por último, se prevén mayores medidas de control y mayor transparencia sobre los contratos de honorarios.

La experiencia asiática

Japón

Por principio, cabe mencionar a manera de justificación, que una de las razones por las que seleccionó el caso japonés –que no precisamente es el más representativo de Asia, si consideramos que hay otros casos igual de interesantes como los casos coreano y malasio–, es porque representa un caso diferente de servicio civil, por ser de tipo laborizado que rompe con todo régimen especial y de relación de sujeción del Estado con sus empleados, tal como existe en otros países. De este modo, se constituye en una referencia a las posibles tendencias o alternativas de cambio de los servicios civiles, como puede ser la laborización de los mismos. De ahí la importancia de su estudio y de las posibles consideraciones que se pudieran tener sobre el caso.

Antecedentes históricos

El establecimiento de una burocracia en Japón y de los principios para la construcción de un servicio civil se remontan a finales del siglo XIX después de la restauración Meiji Tenno o Mutsuchito (1852-1912). El gobierno Meiji creó las bases para la organización burocrática y de un andamiaje institucional con el cual el parlamento pudo establecerse y controlar el imprescindible rumbo democrático hacia el que se dirigía el país. En 1866 se fundó la Facultad de Leyes de la Universidad Imperial de Tokio con la finalidad de preparar a los futuros empleados y funcionarios gubernamentales. En 1893 fue introducido el sistema de examinación y reclutamiento para incorporar al personal de los ministerios de Justicia y Asuntos Internacionales. Por último, en 1899 fue restringida la influencia de los partidos para la designación de los cargos administrativos y se adoptó un código disciplinario así como un conjunto de regulaciones para definir el rol de los oficiales, evaluar los progresos, prescribir las obligaciones y prerrogativas; con todo ello se completó la estructura institucional y de administración de personal, *ad hoc* a un sistema moderno de administración pública (Castro, 1997: 38).

Sin embargo, los avances iban a ser graduales, el servicio civil japonés a diferencia del resto de los servicios civiles, en sus inicios se caracterizó porque sus funcionarios públicos eran nombrados por el emperador, por lo que sus intereses estaban dirigidos hacia aquél y por ello no era imparcial. Por otra parte, la injerencia de los partidos no desapareció del todo en cuanto a la apropiación de puestos administrativos. Por lo que no será, sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, durante la ocupación americana, que constitucionalmente el funcionario designado por el emperador, perdió su posición de privilegio y se sometió a nuevas reglas establecidas, similares a las de un servicio civil de carrera tal como existía en otros países.

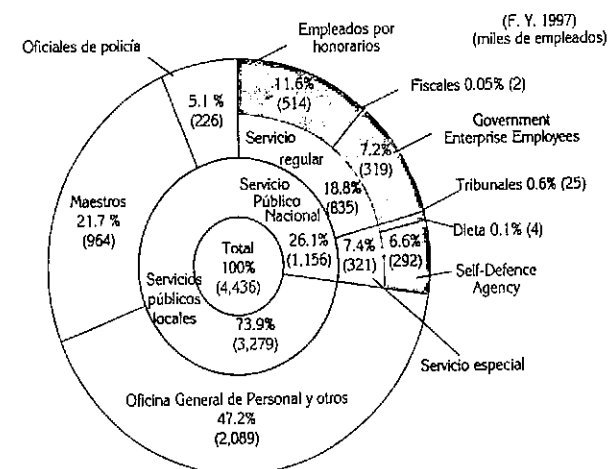
Organización de la función pública japonesa

En Japón resulta difícil entender su modelo de empleo público sin tener en cuenta cuáles son las prácticas de gestión de recursos humanos en el sector privado, peculiares y diferentes. La interpenetración entre ambos sectores se pone de manifiesto en la existencia de los mismos rasgos dominantes: contratación de por vida, ausencia de reclutamiento exterior a media carrera, promoción interna, movilidad frecuente, antigüedad, formación en el puesto de trabajo, uniformidad de las condiciones de trabajo e inexistencia de negociaciones colectivas (Longo, 2004).

La fuerza de trabajo en Japón es de aproximadamente 65 millones de personas de un total de 126 millones de habitantes, de los cuales 4.4 millones son

empleados públicos. Cerca de un cuarto de los empleados públicos trabajan para el gobierno nacional (1.2 millones) y los restantes tres cuartos para gobiernos locales, tales como prefecturas, ciudades y pueblos (3.2 millones). Un gran porcentaje de empleados del gobierno local son maestros de escuela o policías (1.2 millones y 200,000 respectivamente). Los gobiernos locales tienen autonomía con diferentes leyes y regulaciones de aquellas que cubren a los empleados nacionales.³⁸

FIGURA 2
Número y distribución de empleados públicos en la función pública japonesa



Fuente: National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

El servicio público nacional está dividido en el servicio especial y el servicio ordinario. El primero consta de designaciones políticas: ministros, viceministros parlamentarios, empleados trabajando en el parlamento, tribunales, y personal de las fuerzas de autodefensa. Estos empleados están sujetos a un sistema separado del servicio civil o servicio nacional. En el servicio ordinario, más de 300,000 están empleados en empresas gubernamentales, como correos, bosques nacionales, servicios de impresión y acuñación. Estos empleados están autorizados para alcanzar convenios colectivos en sus condiciones de trabajo. Los restantes 500,000 empleados en el servicio ordinario están sujetos al servicio civil y al plan de pagos

³⁸ Véase National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

de la Autoridad Nacional de Personal (National Personnel Authority, NPA), en compensación por las restricciones en sus derechos laborales.

El servicio civil japonés se sustenta jurídicamente en la Ley del Servicio Público Nacional, la cual fue promulgada en 1948, durante la ocupación de las fuerzas aliadas; consiste en cuatro capítulos que conforman el cuerpo de la ley (111 artículos), y un capítulo más de "Previsiones Complementarias" (17 artículos). Con relación a los gobiernos locales, como ya se mencionó, éstos se rigen por su respectiva ley de servicio civil o Ley del Servicio Público Local (Castro, 1997: 39). La Ley del Servicio Público Nacional prevé que las condiciones laborales de los funcionarios deben determinarse de acuerdo con las condiciones generales en el sector privado. Los principios básicos que gobiernan la remuneración y las condiciones de trabajo están especificadas en esta ley así como en el Código Civil y el Código de Comercio. Los cambios en la ley se consideran con frecuencia indeseables y se necesita un gran apoyo político para que puedan revisarse.

Esta ley estipula que los servidores públicos nacionales están obligados, entre otras cosas, a actuar de la siguiente manera:

- Desempeñar sólo tareas gubernamentales durante horario laboral.
- Cumplir con las leyes y las órdenes de los superiores en el desarrollo de sus tareas.
- Abstenerse de recurrir a huelgas u otras tácticas de disputa laboral.
- Abstenerse de acciones las cuales disminuyan la credibilidad gubernamental.
- Abstenerse de descubrir información clasificada incluso después del retiro.
- Abstenerse de involucrarse en actividades políticas que comprometan su neutralidad como funcionarios públicos.
- Abstenerse de poseer una posición en una empresa que cree beneficio.
- Abstenerse de comprometerse en una organización sin ánimo de lucro o en negocios, recibiendo remuneración sin permiso.
- Abstenerse de aceptar un trabajo en una compañía privada que tenga conexiones cercanas con el gobierno; el empleado estará retenido cinco años antes de abandonar y hasta dos años después de licencia de su puesto sin permiso de la NPA.³⁹

En cuanto a la administración del servicio civil japonés, está a cargo de la National Personnel Authority (NPA) que es la Autoridad Nacional de Personal del gobierno japonés. Fue establecida en diciembre de 1948 bajo la Ley de Servicio Público Nacional (NPSL). Es importante señalar que, aunque está bajo la jurisdicción

³⁹ Véase National Personnel Authority, http://www.jinji.go.jp/top_e.htm y <http://www.jinji.go.jp/english/welcom.htm>

del Consejo de Ministros, la NPA opera como una autoridad independiente. Entre sus atribuciones más importantes, está la de mantener la neutralidad en los empleados gubernamentales y proteger el bienestar e intereses de los mismos en compensación a ciertas restricciones en sus derechos laborales. Es el organismo encargado de determinar las remuneraciones y las condiciones de trabajo, los exámenes para la selección de personal, las jubilaciones, los despidos, la seguridad en el trabajo, la formación interministerial, la revisión de infracciones y la aprobación de empleo de empresas del sector privado después de la jubilación (Ikari, 1995: 86). Para desarrollar sus tareas, la NPA tiene a su cargo varias áreas de personal directivo, tales como reclutamiento, promoción, retiro, entrenamiento, horario laboral, bienestar, quejas de los empleados, ética etcétera.

De manera más concreta, la NPA en atención a los fines con los cuales fue creada desarrolla las siguientes funciones:

- Define las reglas concernientes al nombramiento, promoción y retiro.
- Conduce los exámenes de reclutamiento.
- Recomienda revisiones en el salario y plantea sistemas de remuneración alternativos.
- Coordina y conduce los programas de entrenamiento.
- Se encarga del bienestar y las condiciones de trabajo.
- Monitorea la disciplina y la ética moral.
- Revisa las acciones desfavorables llevadas a cabo por ministerios y agencias.

La NPA está organizada de la siguiente manera: se integra por tres comisionados, los cuales son nombrados por el Consejo de Ministros o gabinete con el consenso del parlamento, por un periodo de cuatro años. Uno de estos comisionados es designado como Presidente, el cual tiene un rango equivalente a ministro. Para garantizar la neutralidad, nadie que haya estado recientemente comprometido en actividades políticas puede ser nombrado comisionado. Del mismo modo, no puede haber dos comisionados graduados en la misma facultad o en la misma universidad. Un dato importante es que aún garantizado su estatus, estos comisionados no pueden ser destituidos por el Consejo de Ministros. La secretaría de la NPA está liderada por el secretario general, que tiene el equivalente en rango a un viceministro administrativo. La secretaría consta de cuatro agencias, el Consejo de Ética del Servicio Civil Nacional, el Instituto Nacional de Administración Pública, oficinas regionales y la oficina local.⁴⁰

⁴⁰ Véase National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999, p. 19.

En cuanto a las ocho oficinas regionales y la oficina local, ejecutan las tareas de la NPA, tales como realizar los exámenes de reclutamiento de funcionarios nacionales, formación, revisar los índices salariales en el sector privado y otros asuntos sobre el personal, delegadas desde la sede central. Con relación a las agencias estos son sus nombres y funciones:

TABLA 11
Las agencias de la Autoridad Nacional de Personal del Japón

<i>Agencia de Servicios Administrativos y Coordinación Política</i>	<i>Agencia de Remuneración y Entorno Laboral</i>
Funciona como coordinador de la NPA y está dividida en las siguientes divisiones:	Encargada de proporcionar una apropiada remuneración y un entorno de trabajo confortable y está dividida en las siguientes:
La División de Asuntos Generales: se encarga del ajuste integrado del trabajo de la Oficina Ejecutiva.	La División Primera Remuneración: se encarga del informe de remuneración y recomendación de la NPA.
La División de Planificación y Asuntos Legales: planifica la política fundamental y las regulaciones de los exámenes de la NPA.	La División de Segunda Remuneración: planifica y mantiene el sistema salarial.
La División del Personal: toma las decisiones de personal con respecto a los empleados de la NPA.	La División de Tercera Remuneración: planifica el horario laboral, licencias, bienestar, etcétera.
La División de Asuntos Financieros: Planifica y controla el presupuesto de la NPA.	La División de Compensación por Accidente: planifica y guía el sistema de compensación por accidentes.
La División de Asuntos Internacionales: organiza la cooperación internacional así como los cursos de formación de funcionarios extranjeros y aquellos en el extranjero.	
La División de Planificación de Vida Laboral: decide medidas correspondientes al envejecimiento social.	
Los consultores organizan lo concerniente a la participación cooperativa de hombres y mujeres, los planes de servicio y la disciplina; investiga las evaluaciones de habilidad y sus resultados y evalúa las medidas concernientes a la administración de personal.	
<i>Agencia de Recursos Humanos</i>	<i>Agencia de Equidad e Inspección</i>
La División de Política de Reclutamiento: planifica y opera el sistema de reclutamiento y promoción.	La División de Planificación y Coordinación: planifica y coordina que el sistema sea un proceso equitativo y atiende las quejas.
La División de Exámenes: maneja los exámenes de reclutamiento.	La División de Inspección: encuentra empleo en empresas que buscan beneficio y examina la actividad suplementaria del director.
La División de Política de Formación y Desarrollo: planifica todo lo relacionado con la coordinación del programa de formación.	Funcionarios de escucha: investigan apelaciones relativas a acciones adversas, etcétera.
La División de Administración de Formación: capacita a los formadores y desarrolla material educativo.	Personal consultivo: revisan y consultan las quejas.
Oficiales de exámenes: preparan las preguntas de los exámenes, puntúan y analizan resultados.	

Fuente: National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999.

Con respecto al Instituto Nacional de Administración Pública (NIPA) le corresponde llevar a cabo los programas de formación administrativa para altos funcionarios, dichos programas están dirigidos a cultivar sus habilidades administrativas y sus capacidades. La formación administrativa, ofrece a los funcionarios responsables de la política de planificación en cada ministerio, la oportunidad de encontrarse e interactuar entre cada uno de ellos. Durante el programa de formación, los participantes debaten, intercambian opiniones y profundizan para un mutuo entendimiento. La interacción tiene como propósito el desarrollo de ideas frescas y sentido de unidad. Como dato adicional, la formación administrativa acepta empleados de compañías privadas, empleados públicos locales, y funcionarios de gobiernos extranjeros como participantes. Regularmente, dicho programa lo realizan empleados de los niveles II y III de exámenes.⁴¹

Con relación al proceso de reclutamiento, los principios esenciales son: "trato igualitario" y "méritos" para el nombramiento en el servicio ordinario. Los funcionarios se seleccionan por concursos, directamente a la salida de las escuelas y universidades y, a excepción de un periodo de movilidad externa durante las primeras etapas de la carrera profesional, permanecen en el mismo ministerio hasta que llegan a la edad de la jubilación fijada en 60 años a partir de 1985. Hay ciertas excepciones tales como para viceministro administrativo a los 62, médicos a los 65 y profesores universitarios cuya edad de retiro obligatoria es decidida individualmente por cada universidad. Hay también un sistema de jubilación anticipada. En general, se registra un promedio de 25 años de servicio.⁴²

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que en 1986 se seleccionaron cerca de 36,000 empleados para la administración central, mientras que cerca de 41,000 dejaron el servicio, una tercera parte de los cuales tenía de 55 a 59 años de edad y alrededor de 7,000 alcanzaron la edad de la jubilación. A la vista de la alta permanencia del personal, es fácilmente previsible que la futura estructura del personal y cualquier posible excedente del personal pueda controlarse, no por medio de despidos, sino seleccionando menos personal. Los sectores público y privado compiten entre sí solamente en la selección de los jóvenes, debido a que el sistema de empleo es vitalicio y los bajos salarios en el sector público hacen difícil la selección de especialistas (Ikari, 1995: 82). Al respecto, la intensa competencia dentro de estas posiciones comienza en las universidades. La Escuela de Leyes de la Universidad Imperial de Tokio, ha sido por muchos años, la primera

⁴¹ Véase National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

⁴² Idem.

fuelle de entrada al gobierno; el 50 por ciento de los funcionarios que han ascendido a posiciones *senior* en el gobierno nacional provienen de esta escuela (El Kahal, 2000: 228).

TABLA 12
Proceso en la vida laboral de un funcionario público japonés

<i>1a. etapa</i>	
Examen abierto, igualitario y selectivo	Organismo implicado: Agencia Recursos Humanos
Exámenes Nivel I (para graduados universitarios)	
Exámenes Nivel II (para graduados de bachillerato)	
Exámenes Nivel III (para graduados en secundaria)	
<i>2a. etapa Nombramiento</i>	
Registro en listas de idoneidad	Organismo implicado: Agencia Recursos Humanos
Reclutamiento por parte de los ministerios	
<i>3a. etapa Formación de empleados</i>	
Formación introductoria para los nuevos nombramientos	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos e Instituto Nacional de Administración Pública
Curso de formación administrativa	
Programa larga/corta duración becas en el extranjero	
Programa formación en el sector privado	
<i>4a. etapa Promoción y rotación laboral: evaluación basada en el desempeño en el trabajo</i>	
Promoción a puestos más altos	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos e Instituto Nacional de Administración Pública
Rotación a puestos apropiados para las habilidades de los empleados	
<i>5a. etapa Intercambio de personal</i>	
Intercambio de personal entre ministerios	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos e Instituto Nacional de Administración Pública
Transferencia a oficina regional	
Transferencia a cargo diplomático en el extranjero	
<i>6a. etapa Retiro</i>	
Por el sistema obligatorio de edad	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos y Agencia Equidad e Investigación
Por licencia de retiro	
Por aprobación de empleo en una empresa que genera beneficios	
Por jubilación	
Por sistema de nuevo nombramiento	

Fuente: National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999.

La mayoría de los nombramientos iniciales se realizan en las posiciones de nivel *junior* a través de exámenes selectivos llevados a cabo por la NPA. El reclutamiento de carrera medio es poco común. Esto indica que se trata de un sistema de estructura cerrada. Los requisitos para presentarse a estos exámenes son

nacionalidad japonesa y edad (el límite mínimo y máximo de edad está fijado). Las calificaciones académicas no son requeridas. Los exámenes están usualmente compuestos de *tests* de conocimientos generales, *tests* de conocimientos especiales y entrevistas. Con respecto a los *tests* de conocimientos especiales, los exámenes están divididos en subdivisiones separadas tales como leyes, economía, física, etcétera, de los cuales cada candidato debe escoger de acuerdo con su especialización. Aquellos que aprueban los exámenes escritos son automáticamente citados para una entrevista.

Los candidatos elegidos son introducidos en una lista de idoneidad. La lista es válida por un periodo fijo (de uno a tres años) acorde con los exámenes. Estar en la lista, sin embargo, no garantiza el reclutamiento para el servicio público. Cada ministerio y agencia selecciona los candidatos de esa lista para un entrevista, y tienen la decisión final sobre a quién eligen.

Cada ministerio es esencialmente responsable de la selección de sus candidatos que han superado los exámenes de la NPA así como del desarrollo de su carrera profesional incluyendo la movilidad, la promoción y la formación interna. La NPA lleva a cabo inspecciones al azar para la determinación de los salarios, horarios de trabajo, permisos y seguridad en los empleos en los ministerios. Cada ministerio está obligado a presentar un informe anual a la Autoridad Central de Personal sobre el número de personal seleccionado y jubilado, sobre los niveles de remuneración y la formación interna. El primer ministro tiene competencia sobre materias referentes al control de efectivos, eficiencia, bienestar y disciplina en el servicio de personal que está fuera de la competencia de la NPA. La oficina de personal del organismo de gestión y coordinación actúa como un secretariado del primer ministro (Ikari, 1995: 86).

Hay ocho grados en la administración que van del puesto de auxiliar administrativo al de viceministro administrativo. Los tres más altos generalmente son considerados los niveles *senior* del servicio. Hay aproximadamente 16,000 puestos en estos grados, 600 de los cuales son realmente puestos de primer nivel. Entrar en estos niveles requiere una serie de exámenes meritorios (El Kahal, 2000: 228). Los niveles más altos grupo A, se destinan a los puestos de dirección, mientras que los grupos B y C de personal ocupan los puestos de funcionarios medios. Dentro de una categoría determinada, los años de servicio tienen un papel importante en el desarrollo de la carrera profesional. Principalmente en el grupo A, la selección, el perfeccionamiento y el desarrollo de carrera, incluyendo la movilidad y la promoción, se encaminan conjuntamente a producir un tipo de administrador generalista.

Una vez reclutados, los miembros de la burocracia, de acuerdo con lo que dice la ley en la materia, se les exige ser neutrales hacia los partidos políticos, y no pueden participar en actividades políticas o disputas laborales. Se les exige dedicarse a sus obligaciones oficiales y mantener la confidencialidad; a cambio su puesto está garantizado, incluso cuando hay un cambio de gobierno. Otros beneficios incluyen la oportunidad de comprar comida y ropa barata a través de tiendas especiales y cooperativas, acceso a subsidio, alojamiento barato. También como se verá más adelante, se les proporciona seguro médico y pensiones, así como hospitalización y acceso a complejos hoteleros mantenidos por organizaciones gubernamentales. En la jubilación, se suministra una ayuda en forma de empleo en el sector privado.

Con respecto a la promoción y rotación del personal, es decidido unilateralmente por el cuerpo directivo. Éste no está obligado a divulgar avisos de vacantes, ni tiene que emitir convocatorias. La división de personal de cada ministerio y agencia bosqueja un plan de movimiento del personal. Este plan debe ser finalmente aprobado por un funcionario de alto nivel con autoridad sobre reclutamiento, como un ministro o viceministro administrativo. Por regla general, los empleados son rotados por diferentes posiciones en pocos años. Las posiciones a las que son transferidos no son necesariamente a los mismos puestos que ocupaban dentro de sus propias organizaciones sino que ocupan otros puestos en los distintos ministerios o agencias. El personal enviado a otras organizaciones habitualmente regresa a su ministerio o agencia inicial, al anterior puesto. Según Sachiko Ikari (1995: 82), la formación en el puesto de trabajo, reforzada por una frecuente movilidad dentro del ministerio, se considera más importante que los cursos formales. Y un conocimiento general es también más importante que el desarrollo de destrezas especializadas.

La movilidad de cualquier manera, no es obligatoria ni tampoco condición previa para la promoción, aunque el personal con experiencia amplia puede tener ventajas. Ciertas características del sistema de personal facilitan la movilidad de la plantilla. Cada ministerio y organismo puede reorganizar su plantilla con intercambios entre puestos que pertenezcan al mismo nivel; la mayor parte del personal del nivel A son licenciados de universidades prestigiosas y forman un grupo homogéneo. La movilidad interministerial se puede organizar mediante negociaciones bilaterales entre los ministerios afectados. Por el contrario, el personal de niveles B y C tiende a permanecer en la misma oficina durante la mayor parte de su carrera profesional trabajando como especialistas más que como generalistas.

La promoción es decidida con base en méritos. No hay exámenes que conduzcan a la promoción. El examen de reclutamiento del nivel inicial, antigüedad y registro de desempeño de un empleado son los factores principales en la decisión de promoción. Aquellos que pasan exámenes de nivel I son en la práctica, tratados como potenciales candidatos a la promoción. Se ha argumentado que la mayoría de empleados reclutados a través de examen de niveles II o III deberían ser promocionados a puestos del nivel más alto. El puesto más alto al que los funcionarios de carrera pueden ser promocionados es el de viceministro administrativo.

En términos de puestos, la ley estipula el número máximo de personal en ministerios y agencias, dentro del cual el número de personal en cada ministerio y agencia está establecido por un reglamento gubernamental (empleados de corporaciones gubernamentales y ciertos otros funcionarios no están sujetos a esta ley). En los últimos 10 años, las cifras han sido gradualmente reducidas.

Sobre este punto es interesante comentar que la más precisa aproximación al control administrativo del gobierno en Japón está en la forma de control del tamaño de la mano de obra y la función pública no ha sido la excepción. Al final de la Segunda Guerra Mundial el número de empleados públicos aumentó debido a la expansión de los programas públicos y de un excepcional periodo de crecimiento económico. En 1969 la Dieta o parlamento, en desacuerdo con esa expansión, introdujo el Total Staff Number Law la cual puso un techo en el número de funcionarios en los ministerios y agencias del gobierno nacional. Para llevar a cabo el *total staffing control*, una aproximación planificada basada en la tasación de la necesidad fue desarrollada, identificando dónde los cortes eran posibles, libres del proteccionismo político y llevando a cabo una mayor flexibilidad compartiendo los puestos de la plantilla en áreas de mayor necesidad sin los retrasos inherentes al proceso legislativo. Esto significa que la plantilla de cualquier nueva entidad, aunque sea pequeña, era tomada aparte de las organizaciones existentes, el gobierno estableció una política de *scrap and build* (recortar y construir): "una nueva oficina puede crearse sólo si otra oficina es eliminada". De esta forma, los ministros están bajo constante presión para encontrar formas para ordenar la cantidad de demandas o mejorar la eficiencia de sus propios procedimientos para responder a la carga de trabajo abrumador. Esto ha llevado a una buena recepción de los planteamientos que proclaman las ideas directivas, la introducción de labores de ahorro, y la destitución de algunas regulaciones (El Kahal, 2000: 230).

Con relación a las remuneraciones de los funcionarios nacionales, está compuesta de dos elementos, salario (paga básica) y prestaciones. En promedio la proporción es 84 y 16 por ciento respectivamente. Hay nueve tipos y 17 programas de salario dependiendo de la clase de servicio. Cada programa de salario, tiene grados y escalones de pago de acuerdo con el nivel de complejidad, dificultad y responsabilidad de tareas. Cuando un empleado se desempeña satisfactoriamente durante 12 meses le puede ser entregado un escalón de pago de incremento. Sin embargo, esta medida no se aplica, a empleados *senior* de 56 años o los que son funcionarios por designación política; por lo tanto para estos puestos no hay incremento de escalón de pago y el porcentaje de salario es fijado para cada puesto.⁴³

Las remuneraciones están reguladas por la Ley Concerniente a la Remuneración de Empleados del Servicio Ordinario (The Remuneration Law), la cual cubre aproximadamente 500,000 empleados gubernamentales de la rama ejecutiva. Estos empleados tienen prohibido alcanzar acuerdos colectivos y recurrir a huelgas o cualquier otra forma de tácticas de disputa. En compensación por esta prohibición, la NPA, tiene autoridad para recomendar planes de revisiones de pagos el cual tiene en consideración factores sociales y económicos. Dicha recomendación comúnmente se realiza con base en encuestas en las que el referente es el sector privado.

Con respecto a las horas de trabajo comúnmente son ocho horas al día, de lunes a viernes, con 40 horas a la semana. Sábados y domingos libres. Los empleados tienen derecho a permiso anual, permiso por enfermedad y otro permiso de acuerdo con las circunstancias. Deben tomar 20 días de permiso anual y tienen derecho a reservar los 20 días no usados para el año siguiente. A pesar de que no hay límite oficial para permiso de enfermedad, después de 90 días consecutivos, el salario del empleado se reduce a la mitad. Si en este estado es improbable que se recupere pronto, podrá tener un retiro temporal por un periodo máximo de tres años. Durante este periodo podrá recibir 80 por ciento de su paga regular por los primeros años. Trascurrido este periodo, si la posibilidad de recuperación es pequeña, debe ser destituido del servicio.

En cuanto a la formación de la plantilla es administrada por cada ministerio y agencia. Hay dos tipos básicos: de formación general para cada nivel de empleados, y el de formación profesional para proporcionar habilidades y técnicas espe-

⁴³Véase National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999, p. 33.

cíficas. La NPA es la responsable de la planificación y coordinación total de los programas de formación, conducidos por los ministerios y agencias, y de los propios cursos de formación interministerial, los cuales apuntan a dar una oportunidad a los participantes de reconsiderar sus responsabilidades, desde una perspectiva más amplia, reforzando su sentido de identidad como servidor público hacia la comunidad, y de cultivar un sentido de unidad entre los empleados gubernamentales. En cuanto a la formación de altos directivos, como ya se señaló, ésta le corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública.

Con relación al tema de la disciplina, la NPA puede imponer una de las siguientes cuatro acciones disciplinarias sobre los empleados, de acuerdo con la normatividad existente:

- despido;
- suspensión de labor sin paga hasta por un año;
- reducción en la paga de no más de un quinto del salario mensual por un periodo de hasta un año;
- reprimenda por escrito.

Quando se configuran estas acciones desfavorables contra un empleado, como reducción en su remuneración, licencia obligatoria, dimisión u otra acción desventajosa o disciplinaria, éste puede enviar una queja a la NPA. Ésta establecerá una Junta de Equidad que examina el caso a través de audiencia. Con base en la investigación de la junta, la NPA aprobará, revisará, o cancelará la acción original. Así, el sistema de quejas relacionado con acciones desfavorables tomadas contra la voluntad del personal, está dirigido a salvaguardar el estatus e intereses de un empleado, de ahí la función cuasijudicial de la que goza la NPA, que asegura una apropiada dirección de la administración de personal.⁴⁴

Por otra parte, los empleados públicos nacionales en el servicio ordinario pueden fundar y participar en organizaciones de empleados. Estas pueden negociar condiciones de trabajo con la dirección. No está permitido, llegar a acuerdos colectivos. Alrededor del 60 por ciento de los funcionarios son miembros de los sindicatos pero están prohibidos los convenios colectivos y el derecho de huelga. Con relación al personal directivo, este no tiene permitido constituir sindicatos con otros empleados no directivos. Hay, en la actualidad, 2,912 organizaciones de empleados registradas en la NPA. Como dato adicional, un empleado puede comprometerse a tiempo completo como funcionario ejecutivo de una organización

⁴⁴*Ibidem*, p. 69.

registrada de empleados, con el previo consentimiento de su agencia de empleo. Los empleados no pueden, sin embargo, comprometerse más de cinco años al servicio de estas actividades.

Los empleados del gobierno nacional reciben una suma elevada de pensiones. El monto de la pensión de retiro se calcula multiplicando (salario mensual final) x (índice de concesión de retiro). El índice tiene en consideración el número de años al servicio y la razón del retiro. El calendario de pensiones de los empleados del gobierno es operado por la Asociación Pública Nacional de Ayuda (National Public Aid Association), la participación en ella es obligatoria para todos los empleados. La fundación de pensiones está constituida por las contribuciones de los empleados al gobierno. La pensión de asistencia mutua es, en principio, garantizada para aquellos que se retiren después de 25 años o más de servicio y el pago de la misma comienza desde la edad de 60. La edad de pensión completa será aplazada gradualmente desde el año 2001, alcanzando los 65 en el año 2013. El tamaño de una pensión individual es calculada de acuerdo con el salario promedio del empleado retirado a lo largo de sus años de servicio público, el número de años de servicio y el número de miembros de familiares dependientes, manteniendo ciertas condiciones. Por último, esta misma asociación se encarga del seguro médico, pensión asistencial y otras cuestiones del bienestar de los empleados del gobierno nacional.

En resumen la siguiente tabla de manera gráfica expone los beneficios y garantías que reciben los funcionarios de carrera así como las áreas que intervienen durante el proceso de sus vidas laborales.

Es importante mencionar que, para que las actividades relacionadas con el servicio civil se cumplan al pie de la letra, la NPA organiza una reunión anual de alto nivel con los ministerios y organismo públicos para discutir cuestiones actuales sobre la dirección de personal. En algunos casos se establecen grupos de estudio en la NPA respondiendo a intereses comunes que tienen los ministerios y los organismos públicos con respecto a la dirección de personal. La NPA también organiza reuniones ocasionales con representantes del sector privado y personas del mundo académico para conocer sus opiniones sobre el sector público (Ikari, 1995: 86).

TABLA 13
Beneficios y garantías para el personal del servicio civil en Japón

<i>Protección de los intereses de los empleados</i>	
Prohibición de despidos arbitrarios o licencia temporal coercitiva u obligatoria	Organismo implicado: Agencia de Equidad e Investigación
Proceso equitativo	
Solicitud de revisión de acciones desfavorables	
Solicitud de acciones administrativas referidas a condiciones de trabajo	
<i>Bienestar del personal</i>	
Dirección saludable y segura	Organismo implicado: Agencia de Remuneración y Entorno Laboral
Mejora de las condiciones laborales	
Esparcimiento	
Alojamiento	
Permiso para cuidado de niños	
Permiso por enfermedad	
Compensación por accidente	
Compensación por daños o pérdidas en el desarrollo de su tarea o en el transcurso de un intercambio	
<i>Remuneración</i>	
Remuneración en concordancia con las condiciones prevalentes en el sector privado	Organismo implicado: Agencia de Remuneración y Entorno Laboral
Remuneración basada en tareas	
<i>Mejora las condiciones laborales</i>	
Horas de trabajo	Organismo responsable: Agencia de Remuneración y Entorno Laboral
Permisos (anual, por enfermedad, etcétera)	
<i>Determinación de condiciones de trabajo por ley</i>	
Mantenimiento de la disciplina	Organismos implicados: Agencia de Servicios Administrativos y Coordinación Política y Consejo de Ética del Servicio Público Nacional
Restricción de actividades políticas	
Castigo disciplinario	
Programa de formación ética	
Ley Ética del Servicio Público Nacional y Código de Ética	

Fuente: National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999.

Reformas al sistema de función pública japonés

En los últimos años, Japón se ha involucrado en una profunda reforma administrativa en gran parte debido a las fuertes dificultades económicas por las que ha atravesado el país. Por ejemplo, han transcurrido dos años desde que la burocracia central fue consolidada y reorganizada en un Consejo de Ministros y 12 ministerios y agencias. Esta realineación ha conducido a la implementación de un plan de reformas a la función pública japonesa tendiente a hacerla más eficaz

y a recortar muchos de los privilegios de los que gozan los altos funcionarios japoneses.

Es evidente que al igual que en otros países los funcionarios públicos japoneses no han estado exentos de críticas hechas por la sociedad. En un editorial del diario *Mainichi News* del 5 de julio de 2002 denominado "Civil Service Reform lacks teeth" (la reforma carece de dientes) publicó una encuesta de monitores pre-seleccionados por toda la nación, conducida por la NPA en febrero de 2002, la cual reveló que la imagen más popular de los altos funcionarios (seleccionada por el 80 por ciento de los que respondieron) era que ellos mismos se consideraban altamente privilegiados y eran descuidados de las opiniones del ciudadano medio.

En años recientes, la desconfianza hacia los funcionarios se ha acrecentado debido a una serie de escándalos públicos que han tenido algunos ministerios en lo particular, provocadas por malas actuaciones, calificadas de lentas, arbitrarias e ineficaces. Lo cual ha sugerido que la burocracia puede haberse convertido en un anacronismo. La NPA alarmada por recientes sucesos publicó el *Libro Blanco 2001* en el que hizo sus propias propuestas de reformas. Para ello, se ha establecido un plan de reforma que apunta sobre todo a tratar de reducir privilegios a los funcionarios, fundada en la gran sospecha que existe, de que se ha creado una elite burocrática con el transcurrir de los años.

De igual forma, el plan de reforma tiende a incrementar las penas a los funcionarios públicos en delitos todavía considerados como no graves, por ejemplo, cuando alguien utiliza información pública para beneficio de una empresa privada. Otra medida es tratar de desaparecer la llamada jubilación anticipada, ya que se ha comprobado que muchos funcionarios se han retirado a la edad de 50 para ocupar puestos superiores en corporaciones públicas especiales. Así como la reducción en la paga por concepto de separación, esto es, cuando un funcionario cambie de un área de trabajo a otra.

Lo que si resulta claro, es que la reforma del sistema del servicio público está relacionada profundamente con la "forma" en que la nación está afrontando al siglo XXI, por lo que no debe reducirse a sólo cambios cosméticos. Se espera que el sector privado desempeñe cada vez más un papel importante en la vida de la nación. De esta manera, el sector público no necesitará más que supervisar y dictar la dirección de cada actividad, ya que la tendencia es que la mayoría de sus actividades sean delegadas a manos privadas, incluyendo grupos no lucrativos, como está sucediendo en otros países.

LECCIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE SERVICIO CIVIL

Una vez que se han expuesto las experiencias de servicio civil correspondientes a ocho países, resulta pertinente hacer una revisión tendiente a la identificación de los elementos comunes como diferencias. Los puntos en los que se centrará el análisis son los siguientes:

1. Tipos de servicio civil.
2. Niveles de centralización y descentralización. Llámese de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, o de los gobiernos centrales a sus dependencias y agencias.
3. Grado o nivel de politización de los servicios civiles de carrera.
4. Existencia de estatuto o régimen especial o legislación laboral común.
5. Señalamiento de porcentajes del personal del servicio civil en comparación con otros sectores de la burocracia.
6. Identificación de distintos tipos de derechos y obligaciones de los servicios civiles.
7. Diferenciación de procesos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional y promociones.
8. Aspectos culturales a considerar.
9. Identificación de las principales reformas en los servicios civiles.

1. Tipos de servicio civil

Sobre este primer punto, de los ocho países analizados, se identifican esencialmente tres tipos de servicio civil: abierto, cerrado y mixto. Con respecto al servicio civil de tipo abierto están los casos de los Estados Unidos y Suecia, en el que predomina la figura de puestos de trabajo, y en el que no se privilegia la carrera administrativa, pudiendo ingresar los aspirantes a la función pública desde cualquier puesto y no precisamente desde el más bajo. Con relación al tipo de servicio de tipo cerrado, se identifican los casos de Francia, Alemania, Chile y Japón, que tiene como primer distintivo la organización de la función pública a partir de cuerpos o categorías y en la que está de por medio la carrera administrativa, que no permite que el ingreso y la promoción se realice desde cualquier puesto—salvo excepciones—y sí desde el puesto más bajo. Por último, está el tipo de servicio civil de carácter mixto, que combina la estructura de cuerpos o categorías con el de puestos de trabajo, tales son los casos de Inglaterra y España.

Posiblemente, a favor de la teoría que sostiene que no existen modelos puros, a estas alturas y con base en la evolución de los servicios civiles de carrera y de sus constantes reformas, cada vez se hace más difícil clasificar a los modelos in

extremis, de tal modo que, seguramente la clasificación de algunos servicios como el alemán o incluso el francés más allá de ser estrictamente cerrados tenderían más hacia el tipo semicerrado y lo mismo para los casos abiertos. No obstante, estas posibles variaciones se considera que es mejor mantener la primera clasificación de carácter general.

Lo que sí se puede identificar como una tendencia clara para todos los países, de acuerdo con la evolución de los servicios civiles de carrera, es la configuración de sistemas mixtos. Esto es la combinación de cuerpos o categorías con puestos de trabajo, tal como sucede en España e Inglaterra.

Por otra parte, en cuanto a la dirección del servicio civil, se destacan los casos en los que existe un órgano central o rector del servicio civil en contraposición a un esquema descentralizado. En cuanto al primer esquema, están los casos de Francia, Estados Unidos, Inglaterra, Japón y España; y para el segundo, están los casos: sueco, alemán y chileno.

A la vez, de los casos centralizados sobresalen los relacionados con Inglaterra y Japón a través de la Comisión del Servicio Civil y la Asociación Nacional de Personal respectivamente, que funcionan como órganos independientes de los poderes públicos y que de alguna manera u otra, representan una ventana de participación de la sociedad civil en la organización y funcionamiento de la función pública.

2. Niveles de centralización y descentralización. Llámese de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, o de los gobiernos centrales a sus dependencias y agencias

Una tendencia clara que se pudo observar en todos los servicios civiles analizados, es el registro de un fuerte proceso de descentralización, llámese de los gobiernos centrales para con sus dependencias y agencias e incluso órganos no gubernamentales; como del gobierno central para con los gobiernos locales. Resultan interesantes los casos de países que en su momento iniciaron con servicios civiles sumamente centralizados (de hecho el modelo original de servicio civil se da en el seno de los gobiernos centrales), como lo son Francia e Inglaterra y han avanzado hacia procesos de descentralización en los últimos años; en el caso francés del gobierno central hacia los gobiernos locales a partir de 1982, y es de llamar la atención el caso inglés, por realizar un proceso de descentralización *in extremis*, del gobierno central hacia sus dependencias y agencias e incluso a organismos no gubernamentales, como parte también de una radical reforma administrativa. En un esquema similar se encuentran los casos de los Estados Unidos y Suecia.

Por otro lado, están los países en los que el diseño de sus servicios civiles es sumamente descentralizado, pero normativamente hablando, a imagen y semejanza del gobierno central, tales son los casos de Francia, Alemania, Japón, España y Chile. Y por otra parte, están los casos en los que los servicios civiles se manifiestan de manera autónoma o independiente tanto a nivel de gobiernos locales como en algunos casos a nivel de dependencias y agencias, como lo que corresponde a países como: Suecia, Inglaterra y los Estados Unidos.

Por último, otra tendencia por destacar es aquella que indica, cada vez más, la mayor concentración de funcionarios de carrera en los gobiernos locales. Los casos más representativos son Alemania, Francia, Suecia, España, los Estados Unidos, Japón, y Chile pero prácticamente todos los países estudiados, muestran esta tendencia.

3. Grado o nivel de politización de los servicios civiles de carrera

Se señaló en el capítulo 1, que la convivencia entre distintos sistemas de personal es un hecho inobjetable. Los servicios civiles en ningún momento de la historia administrativa de los países han cancelado los sistemas de designación política. Por el contrario, estos últimos siguen siendo necesarios en muchos sentidos. De acuerdo con el análisis de los distintos servicios civiles, se pudo observar que el porcentaje promedio de funcionarios por designación política es sólo del 10 por ciento. Sin embargo, es de llamar la atención la creación de algunos cuerpos de funcionarios de designación política pero con una gran capacidad técnica, que cumplen la función de intermediarios o bisagra entre los políticos y el personal de carrera, como son los casos de los "funcionarios políticos" en Alemania, el *senior executive service* en Estados Unidos, y el *senior civil service* en Inglaterra, cuya innovación ha pretendido, entre otras cosas, flexibilizar las funciones de los servicios civiles tradicionales, aunque también con el riesgo de romper con el principio de igualdad y de crear estructuras paralelas: servicio civil *versus* designación política. El caso alemán se considera que es el más interesante e innovador en su concepción, y es por lo visto el que menos ha causado trastornos en la estructura organizativa del servicio civil.

4. Existencia de estatuto o ley particular o legislación laboral común

Sobre este cuarto punto, con base en la revisión de los distintos servicios civiles, se destacan los casos de aquellos países que desde un inicio han creado un régimen especial para los funcionarios públicos a través de un estatuto o ley, perteneciente más al campo del derecho administrativo que del derecho laboral. Tales son

los casos de Alemania, Francia y Chile. En cuanto a la existencia de un régimen especial de derecho público que no precisamente se enmarca en un derecho tradicional se destacan Inglaterra y Estados Unidos. Pero por otro lado, están los casos en que la situación de los funcionarios públicos se regula por el derecho laboral, al igual que los demás tipos de trabajadores como son Suecia y Japón. Es de llamar la atención en este aspecto, el caso español, que como producto de sus últimas reformas, tanto el derecho administrativo como el derecho laboral regulan a sus funcionarios públicos. Este caso es lo que algunos especialistas llaman de carácter mixto (Longo, 2004). Por otra parte, se destaca en el caso francés, la existencia de una multitud de estatutos, uno por cada cuerpo que, a su vez, están regulados por un Estatuto General.

Desde nuestro punto de vista, se considera de acuerdo con la permanente evolución de los servicios civiles y del impacto que han recibido de las nuevas formas de empleo en el mundo que, pareciera que hay una tendencia a romper, cada vez más, ese régimen especial o de privilegio con el que cuentan los funcionarios públicos, y a equiparar sus derechos con los de cualquier trabajador. Se percibe un notorio movimiento hacia la laborización de los servicios civiles, en el que además de ser regulados por la ley laboral, algunos derechos colectivos como los de huelga, de sindicación y otros individuales como los de excedencia, movilidad, entre otros, adquirirán carta de presentación. Sobre este punto, en algunos servicios civiles es notoria la presencia de los sindicatos o asociaciones gremiales en la discusión de los contratos colectivos y condiciones de trabajo entre el Estado y sus empleados. Se destacarían los casos español, francés, sueco, chileno y el de los Estados Unidos.

No obstante, esta posible tendencia que resulta sumamente interesante, tampoco se descarta que de consolidarse, se pueda estar en presencia de una posible difuminación de los servicios civiles ante la legislación común, esto por los postulados que preconiza como son la existencia de un régimen especial, relaciones especiales de sujeción entre el Estado y sus empleados, derechos y obligaciones distintas, que evidentemente tenderían a desaparecer. Si bien no ha sucedido del todo (los casos que respaldan esta idea son Japón y Suecia), también pudiera suceder.

5. Señalamiento de porcentajes del personal del servicio civil en comparación con otros sectores de la burocracia

Los porcentajes del personal del servicio civil, en cada una de las burocracias estudiadas resulta ser sumamente variable, y se considera que está condicionada

a la tradición, la cultura y los valores que cada país tiene y de la importancia que le ha dado a esta figura. De tal manera que, en algunas burocracias, el número es bastante elevado como el caso francés con un porcentaje del 70 por ciento o el caso español. En otras burocracias el porcentaje ronda por el 60 por ciento como el caso chileno, y en los otros casos se ha podido observar un porcentaje por debajo del 50 por ciento como el caso alemán. Paradójicamente están las burocracias de algunos países en las que el número de burócratas pertenecientes a un servicio civil ha disminuido considerablemente como es el caso inglés y el caso norteamericano.

6. Identificación de distintos tipos de derechos y obligaciones de los servicios civiles

Los tipos de derechos y obligaciones de los funcionarios públicos que forman parte de un servicio civil también varían en función del régimen laboral o administrativo del cual son parte. Están los casos en los que si bien se otorgan cargos vitalicios, esta situación está acondicionada a que los funcionarios estén obligados a rendir lealtad a las instituciones estatales, y a que les está prohibido ejercer derechos colectivos como el de huelga, pero no el de sindicación, por ejemplo, los casos alemán y el inglés son algunos de ellos. Los casos francés y el español son similares, pero con la excepción de que sus funcionarios tienen derecho a la sindicación, derecho a huelga y excedencia. En cuanto a obligaciones, es menester mencionar la existencia de un régimen de incompatibilidades en todos los regímenes descritos, así como otras obligaciones conocidas como la de no utilizar la información gubernamental para fines privados. Por último, están las situaciones de algunas funciones públicas que si bien, se regulan por el derecho laboral como Japón y Suecia, tampoco se les permite el derecho de huelga aunque sí el de sindicación.

7. Diferenciación de procesos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional, y promociones

Se pudo observar que de acuerdo con el tipo de servicio civil, algunos procesos resultan ser más importantes que otros. Por principio, que de todos los servicios civiles analizados, se encontró la actividad del concurso y la oposición como constante y en algunos casos las entrevistas (Suecia, Estados Unidos, Inglaterra). En cuanto a las diferencias en el terreno del desarrollo profesional, ligado a la formación de funcionarios públicos, se distinguen los casos de países como

Francia, Alemania, Japón, Inglaterra, España que cuentan con un órgano *ex profeso* para la formación de sus funcionarios, además de una participación bastante importante de sus sistemas universitarios. Para casos como el estadounidense o sueco, no es necesaria la formación continua, se da por un hecho que las personas que ingresan a la función pública ingresan con nivel de preparación y experiencia suficientes.

En cuanto a la promoción, se destacan las situaciones en las que se privilegia la antigüedad como lo es el caso alemán. A diferencia de los sistemas en los que se le da un valor importante a los méritos, tales como los casos de Japón, Suecia, Estados Unidos y Francia. Es de destacarse los casos español y chileno que valoran tanto la antigüedad, como los méritos para que se otorgue una promoción.

8. Aspectos culturales a considerar

Los aspectos culturales son sin duda fundamentales para entender el diseño y el funcionamiento de los servicios civiles. En ese sentido, no se debe perder de vista la identificación de dos grandes esquemas de Estado, aquel que se pronuncia por una idea estatista o estado de derecho y la relacionada con el interés público (Longo, 2004). Al respecto, se señala que a la luz de estos dos grandes esquemas, en el que resalta en el primero, la figura del Estado; y en el segundo, el papel de la sociedad civil, es como se puede entender la naturaleza y la forma en que está constituida la función pública de cada país.

Con base en estas ideas, es evidente que si se tuviesen que reconocer servicios con una presencia estatal importante, tanto por su capacidad de gobernar, como por la relevancia que le brindan a sus funcionarios públicos dentro de una sociedad, indiscutiblemente están los casos de Francia, Alemania, España, Chile, Japón, por el otro lado, están los servicios civiles como garantes del interés público, teniendo como ejemplos sobresalientes los casos de los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra.

9. Identificación de las principales reformas en los servicios civiles

Una de las reformas más importantes, de acuerdo con lo que se ha observado ha sido la relacionada con la flexibilización de los servicios civiles (Longo, 2001) llámese en aspectos salariales, procedimentales, funcionales, en cuanto a la movilidad funcional y geográfica de los funcionarios públicos y la subcontratación. Todo ello en el marco de la gestión estratégica de los recursos humanos. Otro de los

aspectos a destacar como parte de este movimiento de flexibilización *versus* rigidez, ha sido la incorporación de instrumentos de evaluación del desempeño con el interés de generar un mayor dinamismo en las estructuras de personal, en la búsqueda de una mayor productividad y resultados materializados en una mejor prestación de servicios públicos.

Otra reforma a destacar y en la que parece ser que hay un consenso generalizado, es con respecto a la descentralización de los sistemas de personal, en las modalidades antes descritas: ya sea del gobierno central hacia los gobiernos locales, o ya sea a través del propio gobierno central para con sus dependencias o agencias o incluso órganos no gubernamentales. En esta última modalidad sobresalen los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra.

Pero sin duda alguna, de las reformas más importantes registradas en todos los servicios civiles que se expusieron, son las relacionadas con la incorporación de técnicas de tipo gerencial que guardan una relación con el movimiento de la nueva gestión pública. Por lo tanto, resulta interesante observar como en una suerte de isomorfismo mimético en un primer momento (con excepción de algunos países como bien pueden ser los Estados Unidos), y de *decoupling* en un segundo momento, se implementan una serie de técnicas innovadoras a las burocracias tradicionales. Este es por lo visto el camino a seguir tanto de países con democracias desarrolladas, como en países con democracias en vías de consolidación.

Lo que sí resulta claro es que, las reformas y los rediseños de los servicios civiles han estado o están en función de la propia evolución de las estructuras administrativas, pero también en función de cambios institucionales más profundos que tienen que ver incluso con una nueva concepción del Estado, de sus órganos de poder y de sus relaciones con la sociedad. Tales son los casos en los que se observa una serie de cambios radicales, como los que se han presentado en países tales como Estados Unidos, Inglaterra y Suecia, hasta casos en los cuales, los cambios han sido más graduales, como España, Francia y Alemania. O casos recientes, en los que incluso se ha experimentado un cambio de régimen, como lo es el caso de Chile.

Por otra parte, se percibe un avance hacia lo que se conoce como modelo de responsabilización (Ross, 2001), en la que figuras como la rendición de cuentas, la ética en el servicio público, el acceso a la información gubernamental se manifiestan tanto en áreas como en actividades concretas. Prácticamente, en todos los países analizados, hay un interés de generar avances sobre estos temas.

Es importante señalar que, todos los puntos analizados se tienen que observar y estudiar a la luz de la historia y evolución administrativa de cada país. De otra manera no puede ser posible entender la naturaleza de cada servicio civil. Si bien es cierto que hay coincidencias tanto en lo que se ha hecho como en lo que se está haciendo; tanto en el diseño de los servicios civiles como en su reforma; se considera que resultaría erróneo tomar de todo ese conjunto, una especie de receta de cocina. Definitivamente se tienen que valorar aspectos jurídicos, administrativos, culturales e históricos de manera particular; sobre todo para el caso de países que están en el interés de iniciar el establecimiento de un servicio civil por vez primera, como lo es México.

TABLA 14
Cuadro comparativo de los servicios civiles

País	Tipo de servicio	Tipo de legislación	Dirección centralizada del servicio civil a través de un órgano	Niveles de descentralización
Francia	Cerrado	Derecho administrativo	Centralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Alemania	Cerrado	Derecho administrativo	Descentralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Inglaterra	Mixto	Régimen especial de derecho público	Descentralizado	Servicios civiles autónomos e independientes a nivel de gobiernos locales, dependencias y agencias
España	Mixto	Derecho administrativo y derecho laboral	Centralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Suecia	Abierto	Derecho laboral	Descentralizado	Servicios civiles autónomos e independientes a nivel de gobiernos locales, dependencias y agencias
Estados Unidos	Abierto	Régimen especial de derecho público	Centralizado	Servicios civiles autónomos e independientes a nivel de gobiernos locales, dependencias y agencias
Chile	Cerrado	Derecho administrativo y derecho laboral	Descentralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Japón	Cerrado	Derecho laboral	Descentralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central

El estudio comparado en efecto, aporta una serie de lecciones importantes, para decidir qué tipo de servicio civil y con qué características se desea crear e implementar, y que errores o fallas naturales finalmente se tienen que evitar. Sin duda alguna, estos son parte de los retos así como de la enseñanza que les esperan, tanto a países con servicios civiles consolidados, como a países involucrados en la creación de estos sistemas.