

ANATOMÍA DEL SERVICIO CIVIL¹

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA²

Il suffit ici de noter que, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres sphères de la politique publique, les solutions d'aujourd'hui sont peut-être les problèmes de demain.

VINCENT WRIGHT,
"Démocratiser l'élite administrative française:
regard d'un Britannique"

LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS se ha vuelto una preocupación mundial permanente en los últimos años.³ Los países integrantes de la OCDE, así como los sudamericanos y los de Europa Oriental, han realizado, de manera constante y comprometida, numerosas reformas en sus aparatos administrativos para reestructurarlos, reorientarlos, reorganizarlos, renovarlos y hasta reinventarlos.⁴

¹ Agradezco los muy útiles comentarios de José Sosa, Leticia Barraza y Maira Vaca a una primera versión del artículo. Asimismo, agradezco la ayuda de Leonor Millán en el proceso de recopilación y ordenamiento de la bibliografía aquí utilizada.

² Licenciado en administración pública por El Colegio de México. Funcionario de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

³ Existen innumerables textos sobre el tema. Una breve pero excelente introducción puede encontrarse en un par de textos de Manuel Villoria Mendieta: "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", *op. cit.*; y "Las tendencias de futuro y las respuestas gubernamentales", en Manuel Villoria Mendieta y Eloísa del Pino Matute, *op. cit.* Para una visión más detallada, véanse OCDE, *Government of the Future: Getting from Here to There*, OCDE, *Integrating People Management into Public Service Reform*; y OCDE, *In Search of Results: Performance Management Practices*. Finalmente, el número especial de la *Revue Française d'Administration Publique*, "Les Administrations en Europe: d'une modernisation à l'autre".

⁴ El sobrio término de "renovación del servicio público" se origina en una circular del primer ministro francés Michel Rocard, publicada el 23 de febrero de 1989 en el *Diario Oficial* (véase Luc Rouban, *La fonction publique*, pp. 102-105). El término más "escandaloso" de la "reinención del gobierno" (de enorme eco por todo el mundo) se debe, como se sabe, al libro de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, escrito en 1992.

Las diversas crisis económicas, políticas y sociales que se han originado desde mediados de los setenta han causado que los gobiernos nacionales —y los organismos internacionales—⁵ centren buena parte de sus esfuerzos y recursos en encontrar nuevas vías para modernizar las administraciones públicas. Así, en todo el mundo se ha generado una búsqueda intensa por volver más eficaz y, sobre todo, más legítimo el papel administrativo que los estados representan ante sus sociedades.⁶ En el camino, la misión, el tamaño y las funciones de los aparatos administrativos, lo mismo que la comunicación de las decisiones públicas, la implementación de las políticas y la organización de los empleados públicos, se han vuelto temas de reflexión y cambio.

Ahora bien, aunque las estrategias de modernización han sido diferentes en cada país y se han concretado en tiempos distintos,⁷ es relativamente sencillo señalar ciertos aspectos comunes que subyacen en las reformas.⁸

⁵ Por ejemplo, los programas PUMA y SIGMA de la OCDE, dedicados a fomentar una gestión pública más eficaz en sus países miembros y en otros con perspectivas de ingresar al grupo. Asimismo, el programa PHARE de la Unión Europea, dedicado a los países de Europa Oriental de próxima incorporación a la Unión.

⁶ Por supuesto que en ocasiones no existe una sincera voluntad de mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas, sino tan sólo la necesidad de hacerlo para atraer fondos internacionales. Como dice B. Guy Peters, “[l]as presiones de donantes tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas están imponiendo a todos estos países prácticas de contratación y gerencia más semejantes a las utilizadas en el desarrollado ‘primer mundo’” (“La contratación de los administradores públicos”, en su libro *La política de la burocracia*, p. 194).

⁷ Así, en Alemania, Irlanda y Luxemburgo se ha acentuado la importancia de la formación de los funcionarios; en España se han desarrollado indicadores de gestión y evaluaciones; en Dinamarca se han reestructurado los ministerios; en el Reino Unido se han creado agencias ejecutivas; en Francia se ha revisado la misión y funciones de los ministerios y la política de atención a los usuarios, etc. Véase Luc Rouban, *op. cit.*, p. 102, y OCDE, *In Search...*, en especial las pp. 7-30.

⁸ Un elemento básico para entender las coincidencias entre las distintas medidas modernizadoras es que la mayoría de los países han expresado su confianza en las propuestas surgidas de la doctrina de la nueva gestión pública (véase Christopher Hood, “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s”, en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, pp. 268-287). Según Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, “[e]n general, estas reformas han sido exitosas y están proporcionando múltiples beneficios a las administraciones que las iniciaron” (*Por un gobierno con resultados*, p. 118); sin embargo, otros destacados analistas de las modernizaciones administrativas piensan que los resultados positivos de las reformas no son claros aún, y que la tendencia a “importar” técnicas y prácticas gerenciales del sector privado por parte del sector público no es la mejor solución a los problemas administrativos (Geert Bouckaert, “Techniques de modernisation et modernisation des techniques: évaluer la modernisation de la gestion publique”, en *op. cit.*; y Vincent Wright, “Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental”).

Todas ellas han tratado de lograr mayor flexibilidad, mayor eficiencia y mayores economías en sus aparatos administrativos, y eso ha significado que buena parte de las medidas reformistas se han enfocado a sacudir, de una u otra forma, a la misma institución: los servicios civiles,⁹ es decir la base administrativa de la mayoría de los estados europeos desde principios del siglo XIX.¹⁰

Falta de transparencia, rigidez en sus procedimientos, ausencia de evaluaciones del desempeño adecuadas y programas de capacitación deficientes son algunos de los puntos críticos que se han tomado como referencia para estructurar las reformas y adecuaciones en los sistemas de función pública.¹¹ Las revisiones han sido de tal magnitud que ciertos países han comenzado a replantear –como puede verse en el siguiente cuadro– la estabilidad absoluta de los funcionarios, aspecto que tradicionalmente ha sido uno de los elementos más emblemáticos de los servicios civiles.

⁹ Como se sabe, los ingleses fueron quienes usaron por vez primera el término “servicio civil” (para diferenciar a sus administradores civiles en la India de quienes integraban los cuerpos militares; Gavin Drewry y Tony Butcher, *The Civil Service Today*, p. 13). Por ello, tal vez no sea el término más adecuado para referirse a los sistemas de personal público profesionalizado. Sin embargo, he decidido emplearlo pues se trata del término más común en los textos y discusiones nacionales (e internacionales, por supuesto). Debo advertir al lector también que, a pesar de las posibles imprecisiones que esto pueda significar, a lo largo del texto usaré de manera indistinta los términos servicio civil y función pública.

¹⁰ Una referencia indispensable para entender la historia de tres de los servicios civiles “clásicos” (el francés, el inglés y el estadounidense) es el excelente libro de Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie*. Para una visión más sintética, véase Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, “The Evolution of Civil Service Systems”, en Bekke *et al.*, *op. cit.*, pp. 67-99.

¹¹ José Luis Méndez, “El Servicio Profesional Electoral”. Para una visión general sobre los procesos de reforma del servicio civil, véase Patricia W. Ingraham, “The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains”, en Bekke *et al.*, *op. cit.*, pp. 247-267; Luc Rouban, “Les transformations de l'action publique”, *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 86, 1998, pp. 157-165; y Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, “Le ‘Vieux Continent’ à l'épreuve du changement social”, en su libro *Fonctions Publiques en Europe*, pp. 127-149. Para el caso de Francia, véase Luc Rouban, “Les enjeux de la modernisation”, en *Le service publique...*, *op. cit.*, pp. 99-114; para el caso del Reino Unido, Patricia Greer, “The Changing Civil Service”, en su libro *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, pp. 96-105; finalmente, para el caso de los Estados Unidos, Patricia W. Ingraham, “The Design of Civil Service Reform. Good Politics or Good Management?”, en Patricia W. Ingraham y David H. Rosenbloom (eds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, pp. 19-35.

CUADRO 1

Seguridad laboral y formas de contratación en los servicios civiles.
Tendencias recientes

<i>País</i>	<i>Seguridad del empleo en comparación con el sector privado</i>	<i>Tipos de contrato</i>
Australia	Tendencia al alineamiento con las prácticas del sector privado	Permanentes 80% Con duración predeterminada 20%
Canadá	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%. Temporales
Finlandia	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 70% Con duración predeterminada 30%
Francia	Despidos difíciles pero posibles por faltas e inaptitud. Garantía contra las supresiones de empleo	Empleo de por vida 85% Con duración predeterminada 15%
Hungría	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%
Japón	Garantía de empleo	Empleo de por vida 90% Con duración predeterminada 10%
Nueva Zelanda	Tendencia al alineamiento con las prácticas del sector privado	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10% Temporales
Noruega	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%
Holanda	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%
Polonia	Despido difícil pero posible	Empleo de por vida 90% Con duración predeterminada 10% Temporales
Suiza	Alineamiento con las prácticas del sector privado	Con duración predeterminada 100%
Estados Unidos	Despidos posibles	Permanentes 50% Con duración predeterminada 50% Temporales

Fuente: adaptado de OCDE, "Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques", PUMA, 1999, p. 21.

Mientras que la permanencia indiscutible de los funcionarios ha desaparecido en algunos servicios civiles, las prácticas de contratación se han ido volviendo más flexibles,¹² e incluso en algunos países se ha generado una tendencia a alinearlas con las prácticas del sector privado.

¹² Véase sobre este tema el número especial de la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, "La fonction publique hors statut".

Curiosamente, desde mediados de los noventa la modernización administrativa en México ha incluido en su agenda la creación de un servicio civil de carrera.¹³ Después de haber pasado por la resectorización en los años setenta; las privatizaciones, desregulaciones y evaluaciones (controles) gubernamentales en los ochenta; y la federalización (descentralización), las (re)regulaciones y la creación de organismos autónomos en los noventa,¹⁴ la tendencia reciente apunta a la estructuración de un servicio civil para la administración pública federal.

Por su parte, la comunidad académica especializada ha reiterado las múltiples ventajas que un servicio civil podría traer consigo para el funcionamiento administrativo del país.¹⁵ Considerando tanto los aspectos "macro", es decir los que afectarían a las organizaciones públicas, como los aspectos "micro", o sea aquellos relacionados con los funcionarios públicos, el siguiente cuadro podría resumir los beneficios anunciados.

¹³ Actualmente, esto sucede también en el caso de los países latinoamericanos y de los países de Europa del Este. Para los primeros, véase Moctezuma y Roemer, "La experiencia latinoamericana", en *op. cit.*, pp. 60-113; para los segundos, véase OCDE, "Promoting Performance and Professionalism in the Public Service".

¹⁴ El libro clásico es el de María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991. Véanse también los artículos de Pardo, Luis F. Aguilar Villanueva y José Luis Méndez en la sección "Reforma del Estado y de la administración pública en México. Panorama general", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*.

¹⁵ Desde mi punto de vista, las referencias más importantes de esta discusión, y en cierto modo las más representativas, son: María del Carmen Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en José Luis Méndez (comp.), *op. cit.*, pp. 445-464; Mauricio Merino, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública"; José Luis García Ruiz, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México"; Juan Pablo Guerrero, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal"; y los artículos de José Luis Méndez, "El Servicio Profesional Electoral: un servicio civil para la democracia"; "La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México"; "La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?", en José Luis Méndez (comp.), *op. cit.*, pp. 477-501; y "Oportunidades para la profesionalización de la Administración Pública: Análisis a la luz de la experiencia del Servicio Profesional Electoral". En cuanto a los libros, los tres más importantes son el de Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *op. cit.*; el de Guillermo Haro Bélchez, *El servicio público de carrera*; y el de José Luis Méndez y Uri Raich Portman (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*. Un par de visiones más bien escépticas sobre este asunto son las de Rogelio Hernández Rodríguez, "Los altos mandos de la administración pública mexicana", en José Luis Méndez (comp.), *op. cit.*, pp. 465-476; y José Sosa, "Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta".

CUADRO 2

Beneficios administrativos de los servicios civiles

<i>Beneficios para las organizaciones públicas</i>	<i>Beneficios para los funcionarios públicos</i>
–Gestión más eficiente de recursos materiales, financieros y personales	–Eliminación de deudas políticas
–Generación de lealtad institucional	–Actualización constante de conocimientos profesionales
–Preservación de la memoria institucional y del capital humano de la organización	–Estabilidad en el empleo frente a cambios políticos
–Fortalecimiento del prestigio externo	–Se labora en un sistema administrativo de reglas claras
–Contratación y preparación de funcionarios altamente profesionales	–Recompensas y promociones en función de antigüedad o desempeño personal y no de relaciones personales
–Evaluación constante del funcionamiento organizacional	
–Disminución de niveles de corrupción	
–Mejor coordinación interburocrática	

Fuente: elaboración propia a partir de José Luis Méndez, “Aportaciones, dilemas y soluciones de los servicios civiles de carrera”, conferencia presentada en la Cámara de Senadores, México, 13 de diciembre de 2000.

Por otra parte, los integrantes de los altos círculos gubernamentales parecieran estar de acuerdo con estos principios. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 incluyó en uno de sus apartados el objetivo de crear un servicio civil de carrera.¹⁶ Aun cuando esto no se concretó,¹⁷ la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logró publicar algunas normas de profesionalización del servicio público relacionadas con la evaluación del desempeño, las promociones, los incentivos y la capacitación de los funcionarios.¹⁸ En los comienzos de este sexenio, el presi-

¹⁶ Se trata del cuarto, “Dignificación, profesionalización y ética del servidor público”, que señalaba la necesidad de “[c]ontar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo” (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, p. 56).

¹⁷ En buena medida por causa de los desencuentros entre la SECODAM y la SHCP. Véase sobre esto Guerrero, art. cit.

¹⁸ Las normas aprobadas en esta materia pueden consultarse en la página de internet de la Subsecretaría de Egresos: <http://www.shcp.sse.gob.mx>.

dente Vicente Fox también ha manifestado claramente su deseo de establecer un servicio civil, llegando a proponer su inserción en la Constitución Política del país.¹⁹

Así, mientras que las experiencias mundiales en materia de modernización administrativa apuntan, por un lado, hacia una necesaria y cuidadosa reforma de los sistemas de función pública, nuestro ambiente nacional expresa, por otro lado, su convencimiento en que el servicio civil es la clave modernizadora que permitirá acabar con todos los males administrativos. Frente a esta situación paradójica, la prudencia pareciera ser una actitud necesaria y el análisis comparativo cuidadoso una herramienta indispensable, pues ambos se requieren para evitar desencantos o sorpresas negativas posteriores.

Tratando de ubicarse en un área intermedia dentro de esta discusión, el presente artículo tiene dos objetivos complementarios, que podrían parecer en principio contradictorios. Por un lado, el artículo intentará destacar las virtudes que los sistemas integrantes de los servicios civiles pueden traer consigo en una mejor gestión de los recursos humanos de nuestras organizaciones públicas, virtudes que subyacen en muchos de los argumentos en pro de la implementación de sistemas de función pública en nuestro país. Sin embargo, este artículo buscará, por otro lado, describir al lector un conjunto de problemas a que los servicios civiles se enfrentan durante su administración cotidiana; problemas que se desconocen por la falta de ejemplos concretos en el país y por la ausencia de intercambios de experiencias entre las instituciones con servicio civil. La intención de fondo es presentar una visión más completa y equilibrada sobre el tema, que pueda servir de base para nuevas discusiones mucho más ricas que la esbozada en estas páginas.

En función de estos dos objetivos centrales, el artículo estará dividido en cuatro grandes secciones. La primera de ellas tratará de presentar, más que una definición, algunos elementos básicos que internacionalmente sirven para caracterizar los servicios civiles. La segunda sección presentará con detenimiento los sistemas administrativos que comúnmente integran la "columna vertebral" de cualquier función pública; si bien la idea de describir estos sistemas no es del todo novedosa,²⁰ me parece útil llevarla al ca-

¹⁹ Véase su discurso del 5 de febrero de 2001 en la celebración del aniversario de la Constitución. Por otra parte, cabe mencionar que durante la campaña presidencial de 2000 los candidatos de los tres partidos políticos principales manifestaron su convencimiento acerca de la instauración de un servicio civil (Sosa, art. cit.).

²⁰ Véanse Guillermo Haro Belchez, "Perspectivas de la función pública y la carrera administrativa en México", en *Servicio público... op. cit.*, pp. 195-284; Moctezuma y Roemer, "El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos", en *op. cit.*, pp. 50-59; Méndez, "La profesionalización...", pp. 482-484; Méndez, "Un servicio civil..."; y Méndez, "Aportaciones..."

bo pues en ocasiones pareciera que todos sabemos qué es un servicio civil sin realmente conocer algo más que su nombre y algunas de sus líneas generales. Para completar el análisis “anatómico”, la tercera sección intentará explicar otro conjunto de sistemas de los servicios civiles, a los cuales he llamado “sistemas latentes”. Por último, la cuarta sección buscará describir el conjunto de tensiones antes mencionado, que nuestros especialistas y administradores deberían tomar en cuenta antes y durante la implantación de cualquier sistema de función pública. Quisiera mencionar que el contenido de esta última sección no analiza las pugnas burocráticas o los elementos de factibilidad política;²¹ tampoco se relaciona con las posibles dificultades presupuestarias del proyecto (o no de manera central), ni mucho menos con discusiones sobre la denominación legal correcta de los funcionarios.²² Por el contrario, se intentará desarrollar un análisis mucho más puntual, vinculado a la gestión cotidiana de los servicios civiles y, especialmente, de sus sistemas de ingreso, formación (inicial y continua), evaluación del desempeño y promoción.²³

Por último, considero oportuno mencionar que las siguientes páginas están basadas en la revisión bibliográfica de diversas experiencias internacionales (en especial de los países europeos). Sin embargo, es probable que buena parte de las ideas básicas del artículo se hayan originado en mi breve experiencia como participante en la gestión de un servicio civil en México. Por ello, creo que es necesario advertir, según marca la costumbre, que las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las de la organización en la cual me he desempeñado profesionalmente los últimos tres años.

¿DEFINIENDO EL SERVICIO CIVIL?

La tarea de definir con precisión qué es un servicio civil es, por decir lo menos, un asunto problemático.²⁴ Cada país tiene una definición propia y

²¹ Véanse para ello García Ruiz, art. cit., y Guerrero, art. cit.

²² Sobre estos problemas, véanse Pardo, art. cit., pp. 450-452; Méndez, “La profesionalización...”, pp. 492-494; y Guillermo Haro Belchez, *Servicio público...*, *op. cit.*

²³ En la tercera sección también describiré algunas tensiones que se presentan en los “sistemas latentes”, que considero merecen una atención menos detallada que los sistemas principales de la “columna vertebral”.

²⁴ María del Carmen Pardo lo define como “el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno” (art. cit., p. 446); José Luis Méndez, por su parte, señala que los servicios civiles son “sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que a igual nivel o función, igual categoría y salario” (“La pro-

suele considerar diferentes aspectos para delimitar a su personal público de carrera;²⁵ por ello, la cantidad de funcionarios del servicio civil en una administración varía mucho al compararse con el número de funcionarios de otra, sin que esto guarde necesariamente una relación clara con el tamaño del sector público o la población de cada país.²⁶

CUADRO 3

Número de funcionarios en los servicios civiles nacionales²⁷

<i>País</i>	<i>Número de funcionarios</i>
Alemania	1 800 000
Bélgica	900 000
España	2 000 000
Francia*	5 400 000
Irlanda	30 000
Japón	4 500 000
Holanda	150 000
Portugal	480 000
Suiza	140 000

*El dato de Francia incluye sus tres funciones públicas (del Estado, territorial y de personal sanitario).

Fuente: elaboración propia con base en datos de École Nationale d'Administration, "Conditions d'emploi dans la fonction publique", documento del seminario "La gestion des ressources humaines, condition de l'efficacité des administrations publiques", 1999, www.ena.fr/F/sg/semin/ac99/ac99-01.html. Para el caso de Francia, Ministère de la Fon-

fesionalización...", p. 482). Villoria y del Pino señalan que "los sistemas de función pública son algo más que meros sistemas de gestión de recursos humanos de la Administración. La función pública es, también, una institución de gobierno y un sistema de legitimación simbólica" (*op. cit.*, p. 23).

²⁵ En el sistema inglés, los *civil servants* son los servidores de la corona distintos de los titulares de puestos políticos y judiciales que son remunerados por fondos votados por el Parlamento (véase Drewry y Butcher, "Charting Territory", *op. cit.*, pp. 9-30). En el caso de Francia no existe una definición precisa, pero sí algunos elementos como la nominación en un empleo permanente y la titularización en un grado de la jerarquía administrativa (véase Jean-François Lachaume, "Les composants de la fonction publique", en su libro *La fonction publique*).

²⁶ Para entender las diferentes interpretaciones y alcances de los servicios civiles en los países europeos, véanse Francisco Cardona, "Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments", SIGMA, 2000; OCDE, "European Principles for Public Administration", pp. 20-26; y OCDE, "Promoting...", pp. 11-15.

²⁷ Para otras estadísticas acerca de los funcionarios en algunos países de la OCDE (número de funcionarios/funcionarias, flujos de entrada/salida, edades, entre otros), véase OCDE, "La structure de l'emploi dans la Fonction Publique de sept pays de l'OCDE".

tion Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, *La fonction publique et la réforme de l'État*, Paris, La Documentation Française, 1999, p. 183 (rapport annuel mars 1998-mars 1999).

Ahora bien, a pesar de las diferencias conceptuales o terminológicas que se pueden encontrar según el país que se estudie, existen algunos elementos comunes comparativos que ayudan a explicar y entender las particularidades de los servicios civiles.

El primero de ellos es que en casi todos los países con sistemas de función pública existe una clara diferenciación entre lo que es el servicio civil y lo que es el servicio público en general;²⁸ en consecuencia, existe también una distinción entre funcionarios públicos (en lo particular) y servidores públicos (así, en general), que se traduce regularmente en el diseño de cuerpos legales específicos para cada grupo de personal público (como se verá un poco más adelante).

El segundo elemento común en prácticamente todos los servicios civiles del mundo es que parten de los mismos dos principios o valores fundamentales: el mérito y la igualdad.²⁹ La idea del mérito, por un lado, tiene su origen en los cuerpos administrativos del siglo II en China y, de manera más clara, en la administración prusiana del siglo XVIII.³⁰ El principio del mérito supone que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces y preparadas, por quienes “merecen” las designaciones gracias a sus conocimientos, habilidades y aptitudes;³¹ se trata de un prin-

²⁸ “Un factor común a numerosos esquemas de servicio civil es que los funcionarios son ‘designados’ y no ‘contratados’” (<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm>). La traducción de la cita es mía, como lo serán las traducciones de las otras citas provenientes de textos originalmente en inglés y francés.

²⁹ OCDE, “Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems”. Caries Ramíó destaca otros principios fundamentales en los servicios civiles como la legalidad, la capacidad y la imparcialidad (“Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y los Estados Unidos”). Sobre los valores de las administraciones europeas, véase OCDE, “European...”. Para el caso de Australia, véase Public Service and Merit Protection Commission, “Values in the Australian Public Service”, 2000.

³⁰ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 239.

³¹ B. Guy Peters señala, no sin razón, que la “idea del ‘mérito’ en el cargo público es más compleja de lo que suele creerse; la raza, el credo, el color y el género de los empleados públicos pueden ser importantes para determinar la eficiencia de los servicios gubernamentales” (art. cit., p. 182). En el caso del servicio civil francés, por ejemplo, existe la idea de que la administración no es sólo un medio para brindar servicios y bienes públicos, sino también un mecanismo de cohesión y promoción sociales y, por tanto, no todas las categorías y cuerpos de la función pública deben apearse estrictamente a la idea del mérito como única referen-

cipio cuya importancia creciente ha estado estrechamente vinculada a la mayor complejidad, especialización y muchas veces tecnificación de las funciones administrativas y las actividades estatales.³²

Por otro lado, el principio de la igualdad encuentra su origen, principalmente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa.³³ Se trata de un principio que establece que el acceso a los cargos públicos no puede estar condicionado por la situación económica o social de los aspirantes, o por su género (aun cuando esto es posterior).³⁴ La igualdad implica que cualquier persona interesada en un puesto de la estructura burocrática puede acceder a él sin discriminación alguna,³⁵ y con las únicas limitaciones de sus propias capacidades y, por supuesto, las necesidades del cargo público.³⁶ Obviamente, se trata de un principio vinculado al desarrollo de las democracias modernas.

Así, los principios del mérito y la igualdad forman lo que podría llamarse –si se permite la expresión– “el espíritu” del servicio civil. Mérito e igualdad son el punto de partida valorativo de los sistemas de función pú-

cia para la contratación (Commissariat Général du Plan, *Fonctions publiques: enjeux et stratégie pour le renouvellement*. Para una discusión más amplia sobre este punto, véase Darryl Hirsh, “Merit Systems in Western Democracies. An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia and New Zealand”.

³² En el caso de Francia, por ejemplo, los primeros cuerpos profesionales se desarrollaron entre los ingenieros. Véase Luc Rouban, “La construction de la fonction publique: un projet politique”, en *op. cit.*, pp. 7-28.

³³ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 239.

³⁴ “No será sino después de la Segunda Guerra Mundial cuando esté plenamente consagrada la libertad de acceso de las mujeres a la función pública con algunas excepciones limitadas a ciertas profesiones [...] Hará falta sin embargo esperar muchos años más para ver totalmente respetado este principio” (Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 64).

³⁵ Por supuesto que siempre existen algunas limitaciones mínimas como la edad, el nivel escolar o la condición de nacionalidad. Acerca de esto último, cabe mencionar que los países europeos han limitado su aplicación a aquellos puestos del servicio civil relacionados directamente con el ejercicio de la soberanía nacional. En consecuencia, actualmente entre 60 y 90% de los puestos de carrera de las administraciones públicas europeas están abiertos a todos los miembros de la Unión (Cardona, “Scope...”, p. 6). Véase también Claisse y Meininger, *op. cit.*, pp. 65-67.

³⁶ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dice, en su artículo sexto, que “la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir personalmente o por sus representantes a su formación. Ella debe ser la misma para todos, ya sea que proteja, ya sea que castigue. *Todos los ciudadanos, siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, lugares y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos*” (tomado de École Nationale d’Administration, *La France et ses institutions*, París, ENA, 1999, p. 8; el subrayado es mío).

blica y su referente último,³⁷ pues sólo tomando en cuenta estos dos principios pueden entenderse las características particulares de los sistemas organizativos que integran a los servicios civiles.

El tercer elemento que sirve de común denominador a los servicios civiles es la estabilidad de que gozan sus funcionarios una vez que son ubicados en un puesto administrativo. Según señala un documento de la OCDE, “el prospecto de carrera constituye de hecho un factor determinante para la retención de los mejores oficiales en el servicio civil”.³⁸ Por ello, la mayoría de los países de Europa han optado por establecer sistemas de función pública que garanticen la carrera administrativa de sus funcionarios.

Sin embargo, aquí resulta necesario abrir un breve paréntesis para mencionar que en algunos países los servicios civiles no son sistemas de carrera, sino sistemas de empleo.³⁹ Mientras que los primeros (sobre los que regularmente discutimos) están diseñados con la intención de contratar a funcionarios para que ingresen a la parte más baja de una estructura ministerial o de un cuerpo administrativo como primer paso de una carrera profesional ascendente,⁴⁰ los segundos —o sea los servicios civiles de empleo— buscan contratar al mejor candidato para cada uno de los puestos de la estructura administrativa.⁴¹ Una explicación más clara de las similitudes y diferencias principales entre estos dos modelos de servicio civil es la siguiente:

[...] un sistema de empleo [...] comporta, es cierto, bastantes similitudes con el sistema de carrera, en particular en aquello que concierne a la estabilidad en el empleo, y [que] la destitución está sujeta a condiciones muy estrictas [...]. Pero es en el modo de desarrollar la carrera en donde reside la diferen-

³⁷ “Así, el sistema de mérito o la igualdad en el acceso cumplen un papel superior a la mera racionalización del sistema de gestión de recursos humanos, pues se relacionan con un modelo de equidad que se transmite al sistema” (Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 23).

³⁸ “Promoting...”, p. 41.

³⁹ Para una discusión más detallada sobre este tema, véanse Ramió, “Experiencias...”; y Claisse y Meininger, *op. cit.*, pp. 45-49.

⁴⁰ Este tipo de servicio civil “considera que el funcionario va a estar vinculado de por vida a la administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito, configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Es decir, se parte de la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la Administración” (Caries Ramió, “La organización de los empleados públicos”, en su libro *Teoría de la organización y administración pública*, p. 74).

⁴¹ “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 de un auténtico eslogan, la búsqueda del mejor hombre para cada puesto (the right man for the right place)” (Mariano Baena del Alcázar, “Las administraciones públicas contemporáneas (II): los sistemas administrativos”, en su libro *Curso de ciencia de la administración*, p. 138).

cia esencial. Ciertamente, es posible hacer carrera ocupando innumerables empleos sucesivos. Sin embargo, el reclutamiento no vale más que para la ocupación de un empleo determinado y no brinda, fuera de una progresión del salario determinada por la antigüedad, conforme a una escala nacional, ningún derecho a la promoción o el ascenso. Éstos suponen en efecto un nuevo reclutamiento para el cual los funcionarios titulares están en competencia con candidatos externos, ilustrando la fórmula según la cual “en un sistema de empleo, la promoción del funcionario es problema del individuo, mientras que en un sistema de carrera, es de la organización”.⁴²

Para cerrar el paréntesis, lo que quisiera destacar es que los servicios civiles de carrera y los servicios civiles de empleo comparten un mismo acercamiento al concepto de estabilidad en el empleo para sus funcionarios.⁴³

CUADRO 4

Modelos de servicio civil

<i>Sistemas de carrera</i>	<i>Sistemas de empleo</i>
Alemania	Estados Unidos
Bélgica	Finlandia
España	Holanda
Francia	Suecia
Grecia	
Portugal	

Fuente: elaboración propia.

El cuarto elemento que comparten casi todos los servicios civiles del mundo es el de una estructuración sistémica similar. Las siguientes dos secciones se dedicarán a tratar de explicar al lector los distintos sistemas que hoy en día pueden encontrarse en casi cualquier servicio civil.

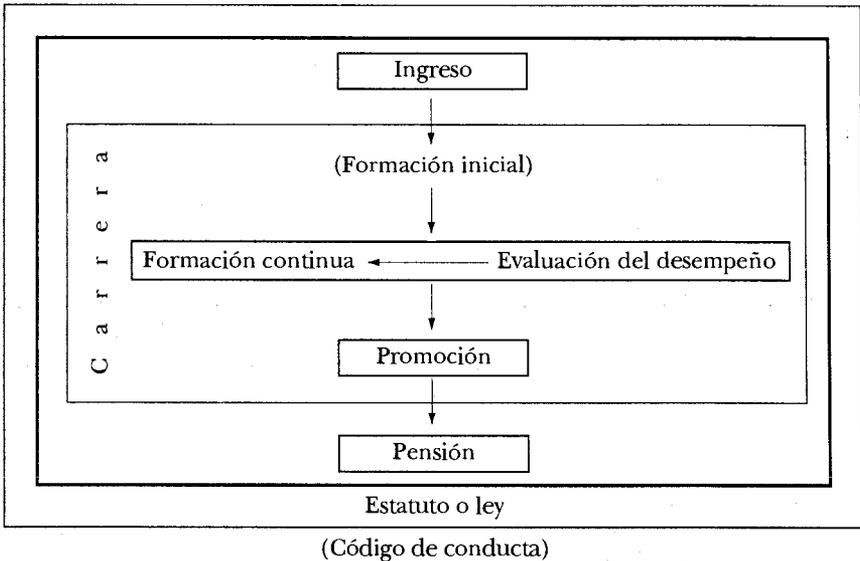
⁴² Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 47.

⁴³ Si bien, como se señaló al principio del artículo, esto empieza a cambiar. Vale la pena remitirse una vez más al libro de Claisse y Meininger sobre esto: “el sistema de carrera permanece como el modelo predominante y la referencia común [en Europa], como lo prueba por otra parte la inserción de la función pública comunitaria en el sistema de carrera. Se trata sin embargo de un sistema de carrera que mira cada vez más del lado del empleo no solamente porque no es posible ya ignorar el mercado de trabajo y sus restricciones, sino también porque se ha vuelto indispensable hacer coincidir mejor las calificaciones de los individuos, la definición de los puestos que ellos ocupan y las funciones que ejercen realmente” (*ibid.*, p. 49).

LA COLUMNA VERTEBRAL

La figura 1 intenta presentar de modo muy esquemático los sistemas que forman la “columna vertebral” de prácticamente cualquier servicio civil:⁴⁴ los sistemas de ingreso, formación inicial, formación continua, evaluación del desempeño, promoción y pensión. Los límites de la figura 1 están marcados por un recuadro que representa el estatuto o ley, es decir el cuerpo normativo que establece con detalle las características de los sistemas antes mencionados, además de algunos otros elementos necesarios para el buen funcionamiento de los servicios civiles. Finalmente, la figura 1 muestra un recuadro punteado más amplio que alude al código de conducta –entre paréntesis–, elemento que no siempre está presente en los sistemas de función pública, pero que representa uno de los temas de mayor actualidad.

FIGURA 1

Radiografía del servicio civil
(visión parcial)

Fuente: elaboración propia con base en Ramío, “La Organización...”, p. 76; y Méndez, “Aportaciones...”.

⁴⁴ Una discusión similar acerca de los elementos que debe tener un servicio civil en México puede encontrarse en Guillermo Haro Belchez, *Servicio público... op. cit.*, y en Méndez, “La experiencia...”.

Cabe mencionar que en beneficio de una exposición más clara la figura 1 se presentará de nuevo (aunque con modificaciones importantes) al inicio de la siguiente sección. Ahí se incluirán, en la entonces figura 2, los “sistemas latentes” del servicio civil, para que pueda considerarse completa la “radiografía” que se propone. También por razones de orden y claridad, en esa sección realizaré los comentarios relativos al estatuto o ley, así como aquellos vinculados con el código de conducta.

El sistema de ingreso

Si se mira la figura 1 desde la parte interna superior podrá observarse el primer sistema de un servicio civil, el sistema de ingreso, que es el encargado de regular la entrada de personal calificado al servicio civil. Como bien señalan Claisse y Meininger, este sistema “debe responder a dos tipos de exigencias en gran parte ligadas: instituir modos de selección objetivos, eliminando claramente las selecciones personales o políticas; y reclutar a los candidatos más aptos para sus misiones y tareas futuras”.⁴⁵ Por lo mismo, tal vez éste sea el sistema de la función pública que ejemplifique con mayor claridad la unión de los dos valores fundamentales mencionados líneas arriba.⁴⁶

CUADRO 5

Mecanismos de selección

-
- Revisión curricular
 - Exámenes de conocimientos generales
 - Exámenes psicométricos
 - Exámenes de conocimientos para el puesto
 - Entrevistas
 - Muestras de trabajo
 - Exámenes de interés vocacional
 - Exámenes de personalidad
 - Referencias personales
-

Fuente: elaboración propia con base, principalmente, en Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 236-239.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 69.

⁴⁶ Para una buena introducción al tema, véase Villoria y del Pino, “El reclutamiento y la selección externa del personal”, en *op. cit.*, pp. 227-247. Véase, también, École Nationale d'Administration, “Qualifications, formation, recrutement”.

Dentro del sistema de ingreso suelen describirse los requisitos que los interesados en incorporarse al servicio civil deben llenar (edad, formación académica previa, documentos probatorios, nacionalidad); las características de los procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas, nombramiento por méritos *ex ante*); las características de los puestos ofertados (nivel jerárquico, requisitos técnicos o académicos); las condiciones de incorporación a la estructura (grado, cuerpo, sueldo); y, en algunos casos, la existencia de un periodo de prueba, mismo que debe desarrollarse de manera satisfactoria antes de la incorporación definitiva del funcionario al servicio civil.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la mayoría de los países con sistemas de función pública han optado por estructurar su sistema de ingreso en torno a concursos públicos,⁴⁷ tratando de asegurar con ello una absoluta imparcialidad en el proceso de selección de los futuros funcionarios.⁴⁸

CUADRO 6

Tipos de reclutamiento en los servicios civiles

<i>País</i>	<i>Reclutamiento*</i>
Australia	Mérito
Bélgica	Concurso o mérito
Canadá	Concurso o mérito
Dinamarca	Mérito
España	Concurso
Estados Unidos	Mérito
Finlandia	Mérito
Francia	Concurso
Grecia	Concurso
Holanda	Mérito
Hungría	Concurso
Irlanda	Concurso
Italia	Concurso
Japón	Concurso
Nueva Zelanda	Mérito
Noruega	Mérito

⁴⁷ Aun cuando existan algunas diferencias en las modalidades de cada país. Véase Villoria y Del Pino, *op. cit.*, pp. 239-240.

⁴⁸ "La mejor técnica —o la menos mala— parece ser, en la tradición francesa, aquella de los concursos que preservan de la mejor manera la igualdad de oportunidades" (Lachaume, *op. cit.*, p. 52).

CUADRO 6 (Conclusión)

<i>País</i>	<i>Reclutamiento*</i>
Polonia	Concurso
Portugal	Concurso
Reino Unido	Concurso
Suiza	Mérito

* Por reclutamiento basado en mérito se entiende un proceso en el cual las calificaciones y aptitudes de los candidatos se evalúan a partir de una entrevista o una revisión curricular (o una combinación de ambas), en oposición a un reclutamiento a base de concursos.

Fuente: elaboración propia con base, fundamentalmente, en OCDE, "Evolution...", p. 21; además, Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, *op. cit.*; y Jean-Luc Bodiguel, *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, París, L. G. D. J., 1994.

Por otra parte, los periodos de prueba varían mucho de un país a otro, yendo desde unos cuantos meses hasta varios años, como es el caso de Alemania en donde el periodo puede durar hasta cinco años.⁴⁹ Estos periodos suelen considerarse muy útiles pues sirven para comprobar que el aspirante seleccionado tiene realmente las capacidades necesarias para convertirse en funcionario de carrera.

El sistema de formación inicial

Mirando la figura 1 hacia la parte inferior, sigue el sistema de formación inicial, el cual está entre paréntesis porque no todos los servicios civiles cuentan con él. En aquellas funciones públicas en las que el sistema de formación inicial sí existe se cuenta, regularmente, con escuelas especializadas que tratan de homogeneizar los conocimientos y las habilidades de los futuros funcionarios. En México, por ejemplo, el servicio exterior en su rama diplomático-consular cuenta con una maestría impartida por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. En el caso de Francia —ejemplo paradigmático en esta materia— existe todo un sistema de escue-

⁴⁹ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 62. También dentro de cada país los periodos pueden variar según el puesto o área de la función pública. Para el caso de Francia, véase Lachaume, *op. cit.*, p. 64.

las de formación inicial encabezado por la *École Nationale d'Administration* (ENA) y les *Hautes Écoles*, que son el semillero de los altos funcionarios que más tarde ingresarán a los grandes cuerpos administrativos y técnicos del país.⁵⁰ Los servicios civiles que tradicionalmente no han contado con este sistema de formación inicial acostumbran confiar más en los perfiles especializados que los aspirantes han desarrollado gracias a su formación universitaria.⁵¹

El sistema de formación inicial, sin embargo, no funciona únicamente para establecer una base mínima de conocimientos entre el personal de nuevo ingreso. Por el contrario, este sistema puede servir también para integrar mejor a los funcionarios públicos con sus futuras organizaciones; para transmitirles los fines y objetivos institucionales y la importancia de los mismos; y para impulsar en los funcionarios una sincera vocación de servicio.⁵² La formación inicial puede servir, asimismo, para desarrollar un espíritu de cuerpo y para comenzar a inculcar los valores de una ética pública.⁵³

El sistema de formación continua

Siguiendo hacia abajo, el segundo recuadro incluye dos sistemas de enorme importancia para el buen funcionamiento de un servicio civil: el sistema de formación continua y el sistema de evaluación del desempeño. Ambos están en el mismo recuadro pues se trata de sistemas cuyo desarrollo y aplicación es relativamente simultáneo en las carreras de los funcionarios. Se trata, además, de dos sistemas de reciente integración plena a los servicios civiles,⁵⁴ que se van consolidando lenta y no fácilmente en todo el mundo.

⁵⁰ Para una breve pero completa introducción al tema de los grandes cuerpos puede consultarse Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*. Por otra parte, en Francia existen también institutos regionales de administración y más de 200 escuelas de formación inicial enfocados a formar a los futuros funcionarios para los distintos cuerpos administrativos (Instituto Internacional de Administración Pública, *Introducción a la administración francesa*, p. 111).

⁵¹ Es el caso, particularmente, de los Estados Unidos. Sobre estas diferencias, véase Peters, art. cit., pp. 190-193.

⁵² Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, p. 217 n.

⁵³ En el caso de las llamadas "grandes escuelas" en Francia, las cuales se dedican precisamente a la formación inicial, Claisse y Meininger señalan que el modelo es "en principio militar. Casi todos los países poseen sus escuelas de oficiales. El principio es el de asociar el reclutamiento y la formación según una regla común e igualitaria de disciplina. El deseo de profesionalizar desde el principio a los funcionarios, de asegurar más democracia en los reclutamientos y homogeneidad en las formaciones se agrega al objetivo de comunicar un 'espíritu de cuerpo', incluso un sentimiento de élite" (Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 76).

⁵⁴ "La necesidad de la formación continua para el personal del servicio público ha sido

El sistema de formación continua se ha desarrollado de manera importante en países en los cuales no ha existido tradicionalmente un sistema de formación inicial, como es el caso del Reino Unido.⁵⁵ Este sistema puede abarcar, según se observa en el siguiente cuadro, un conjunto muy amplio de objetivos, que pueden ser menos en los casos en que exista un sistema de formación inicial.⁵⁶

CUADRO 7

Objetivos de la formación

-
- Homogeneización de conocimientos y habilidades
 - Actualización en ciertas materias
 - Desarrollo de habilidades específicas
 - Enseñanza de nuevos conocimientos
 - Formación de valores éticos
 - Promoción de determinadas culturas y cambios organizacionales
 - Mejora de la motivación del personal
 - Preparación gerencial para cambios de puesto
 - Inducción al puesto
-

Fuente: elaboración propia con base en OCDE, "Training...", pp. 8-9; ENA, "Qualification..."; y Sisternas, *art. cit.*

El sistema de formación continua está orientado, fundamentalmente, a brindar a los funcionarios nuevos conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de sus actividades frente a las nuevas necesidades organizacionales (especialización). Las nuevas tecnologías de la información suelen presentarse como el ejemplo más clásico de esta necesidad,⁵⁷ pero

negada por largo tiempo. Fue sólo a finales de los sesenta cuando los gobiernos comenzaron a descubrir su utilidad. Éste era el tiempo en el que la reforma administrativa estaba en la agenda y las técnicas de la nueva gestión, incluyendo sistemas de presupuestación, métodos de planeación y técnicas de organización, encontraron su camino en el servicio público" (OCDE, "Public Service Training Systems in OECD Countries", p. 7).

⁵⁵ OCDE, "Public Service...", p. 4. Para evitar complicaciones innecesarias en la exposición, no discutiré aquí acerca de las diferencias entre formación y capacitación.

⁵⁶ Una muy buena introducción al tema puede encontrarse en OCDE, "Public Service..." Una revisión más completa, aun cuando enfocada al caso francés, es la de Veronique Chanut, *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État*. También resulta útil mirar el artículo de Xavier Sisternas, "Formación para el cambio, cambio en la formación"; y ENA, "Qualifications..." Finalmente, una propuesta interesante sobre cómo estructurar un plan de formación continua, con base en el ejemplo español, puede encontrarse en Jaime Rodríguez-Arana, "Formación de funcionarios: nuevas perspectivas".

⁵⁷ Bouckaert, *art. cit.*, pp. 126-127.

las nuevas técnicas de presupuestación o los nuevos marcos regulatorios también suelen requerir que los funcionarios tomen determinados cursos de especialización. Por otra parte, los funcionarios pueden haber sido contratados para un puesto por sus habilidades generales (habilidades para aprender) y no por sus conocimientos específicos, por lo que pueden necesitar una preparación larga en materias que desconocen por completo.⁵⁸

Otro objetivo básico del sistema de formación continua es el de poner al día los conocimientos de los funcionarios en determinadas áreas o temas (actualización). Las leyes y códigos, por ejemplo, suelen tener cambios incrementales más que radicales y, en estos casos, los funcionarios sólo necesitan actualizar ciertos conocimientos relacionados con las reformas. Otro caso importante ha sido, en las administraciones europeas, el proceso de integración que ha supuesto un conjunto de cambios en las condiciones de las administraciones nacionales,⁵⁹ e incluso la necesidad de que los funcionarios aprendan nuevos idiomas.⁶⁰

Un tercer plano de influencia del sistema de formación continua se encuentra en los aspectos culturales de la organización y sus funcionarios (socialización, aculturación). La formación continua puede ser un excelente mecanismo para transmitir a los funcionarios la necesidad, las características, los objetivos y la utilidad de ciertos cambios organizacionales.⁶¹ Por medio de la formación continua pueden transformarse las conductas y actitudes de los funcionarios con respecto al público o a determinadas condiciones internas de la organización; la formación continua puede incluso —en una primera fase— ser útil para disminuir la resistencia de los funcionarios a aprender nuevas habilidades.⁶² Al mismo tiempo, el sistema de formación continua puede ser un excelente medio para integrar a los funcionarios en función de los valores centrales de la organización y para inculcarles una ética pública.⁶³

⁵⁸ “La tradición del ‘aficionado talentoso’ ha persistido en Gran Bretaña a pesar del creciente contenido tecnológico del trabajo gubernamental y de los ataques del Informe Fulton (1968) y de otras investigaciones públicas y privadas del servicio civil contra esta política. [...] Desde luego, quienes ingresan al servicio civil superior en Gran Bretaña tienen gran talento intelectual y pueden dominar gran parte del material que se requiere en su empleo, pero empiezan sus carreras con una severa desventaja cuando deben abordar cuestiones técnicas (incluidas las económicas)” (Peters, art. cit., p. 191).

⁵⁹ OCDE, “Public Service...”, p. 9.

⁶⁰ Es el caso, sobre todo, de los países de Europa del Este interesados en integrarse a la Unión Europea (véase OCDE, “Promoting...”).

⁶¹ Sobre esto, véase especialmente Sisternas, art. cit.

⁶² “La finalidad última de la formación, de forma directa o indirecta, es siempre la de cambiar las conductas” (Sisternas, art. cit., p. 110).

⁶³ Sobre la importancia de la ética en los servicios civiles se hablará un poco más adelante.

Finalmente, el sistema de formación continua puede incorporar programas o materias destinados a la preparación de los funcionarios que serán (o han sido) promovidos de puesto (formación para la promoción). De esta manera, los funcionarios aprenden las características propias del nuevo cargo bajo su responsabilidad,⁶⁴ incluyendo las especificidades técnicas y jurídicas, así como las habilidades gerenciales.

CUADRO 8

Escuelas europeas de formación

<i>País</i>	<i>Escuela</i>
Alemania	Academia Federal de Administración Pública (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)
España	Instituto Nacional de Administración Pública
Francia	Escuela Nacional de Administración (École Nationale d'Administration) Institutos Regionales de Administración (Instituts Regionaux d'Administration)
Irlanda	Centro de Entrenamiento del Servicio Civil (Civil Service Training Center)
Italia	Escuela Superior de Administración Pública (Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione)
Reino Unido	Colegio del Servicio Civil (Civil Service College)

Fuente: elaboración propia, con base en Claisse y Meininger, *op. cit.*, pp. 75-85.

El sistema de evaluación del desempeño

El sistema de evaluación del desempeño es el otro elemento incluido en el recuadro antes señalado. Se trata de uno de los temas más recientes, más complejos y más importantes en la discusión administrativa, que "cumple un papel legitimador en un momento como el presente, cuando lo público está sujeto a sospecha".⁶⁵ Como en el caso del sistema de formación

⁶⁴ "Existe por estatuto un programa de entrenamiento en Francia, el cual es obligatorio para el personal que ha obtenido ciertos puestos como el de subdirector. En Alemania, el estatuto estipula que una formación especial 'debe' ser atendida cuando alguien es promovido como jefe de una rama en un ministerio" (OCDE, "Public Service...", p. 12).

⁶⁵ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 24. La literatura sobre este tema es inmensa y muy variada. Para una introducción general al tema, me parecen útiles el capítulo "Evaluación del rendimiento", en Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 326-359; el artículo de Miryam Cardozo, "La

continua, el sistema de evaluación del desempeño debe cumplir de manera simultánea con numerosos objetivos, mismos que se podría tratar de resumir en el siguiente cuadro.

CUADRO 9

Objetivos de las evaluaciones del desempeño

-
- Afirmar una orientación a resultados
 - Fortalecer el sistema de planeación
 - Fundamentar decisiones en materia de ubicación en puestos, promociones, recompensas y destituciones
 - Conocer potencialidades de los funcionarios
 - Elevar la eficacia y la eficiencia de las actividades
 - Detectar elementos útiles para el sistema de ingreso
 - Crear una lógica de mejora continua
 - Diagnosticar necesidades de formación de los funcionarios
-

Fuente: elaboración propia con base en Cardozo, art. cit., p. 127; y Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 337.

En primera instancia, las evaluaciones del desempeño deben servir para que las organizaciones públicas adquieran una orientación más hacia los resultados que hacia las funciones, lo cual va implícito en las nuevas tendencias de gestión de las administraciones públicas. Las evaluaciones del desempeño intentan generar un compromiso entre los funcionarios respecto de los objetivos institucionales y, en esa medida, pueden ayudar a mejorar el funcionamiento organizacional. Más aún, al funcionar en torno a objetivos claros,⁶⁶ y regularmente establecidos con anterioridad, el sistema de evaluación del desempeño se vincula de manera estrecha con la pla-

evaluación del desempeño: un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas”, en Méndez y Raich (coords.), *op. cit.*; y el de José Luis Méndez, “Evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral”, en *ibid.*, pp. 41-60. Para una revisión más orientada a la práctica véanse Center for Accountability and Performance, *Performance Measurement: Concepts and Techniques*; General Accounting Office, *Designing Evaluations*; Jerry W. Gilley, Nathaniel W. Boughton y Ann Maycunich, *The Performance Challenge. Developing Management Systems to Make Employees Your Organization's Greatest Asset*; y OCDE, “Improving Evaluation Practices”. Para el caso del servicio civil francés, véase École Nationale d'Administration, “Evaluation”.

⁶⁶ Ésta es, sobre todo, una idea de las administraciones anglosajonas y, en particular, de la administración estadounidense. Véase Center for Accountability and Performance, *op. cit.*

neación de actividades de la organización y permite una actuación más eficaz, eficiente y de mayor calidad.⁶⁷

CUADRO 10

Diseño de objetivos inteligentes ("SMART")

S	Específicos (<i>specific</i>)
M	Medibles (<i>measurable</i>)
A	A alcanzables (<i>achievable</i>)
R	Realistas (<i>realistic</i>)
T	Delimitados temporalmente (<i>time bound</i>)

Fuente: elaboración propia con base en Center for Accountability and Performance, *op. cit.*, p. 13.

Otro objetivo fundamental del sistema de evaluación del desempeño es aportar información abundante y oportuna acerca de las cualidades y limitaciones laborales de los funcionarios. Con ello, este sistema contribuye a que las decisiones que se toman en el marco del servicio civil sean más objetivas, transparentes y adecuadas en por lo menos cuatro puntos: a) respecto de las recompensas otorgadas a los funcionarios; b) respecto de la mejor ubicación (puesto) para cada funcionario en el marco de la función pública; c) respecto de las posibilidades de que un funcionario vea aumentadas sus responsabilidades, su salario o su nivel jerárquico (promociones); d) respecto de las posibles sanciones que puede recibir un funcionario por un desempeño deficiente.

⁶⁷ Aunque referida a la evaluación de políticas, la siguiente cita va en este mismo sentido: "[e]l acento en los resultados es un elemento central en las recientes reformas del sector público en los países de la OCDE. La evaluación es importante en un ambiente orientado a resultados pues aporta información acerca de la eficiencia, efectividad y desempeño de las políticas públicas y puede ser crítica para la innovación y mejora de las políticas. En esencia, ella contribuye a una gobernabilidad más responsable (*accountable governance*)" (OCDE, "Improving...", p. 4). Véase la relación entre planeación y evaluación del desempeño en el caso concreto del Servicio Profesional Electoral en Méndez, "Evaluación...".

CUADRO 11

Aspectos básicos de las evaluaciones del desempeño

<i>Preguntas fundamentales</i>	<i>Evaluadores potenciales</i>	<i>Métodos de evaluación</i>
-¿Por qué evaluar?	-Autoridades superiores	Centrados en
-¿Qué evaluar?	-Superior inmediato	el ejecutor
-¿Cómo evaluar?	-Consultores externos	Centrados en
-¿A quién evaluar?	-Compañeros de trabajo	la comparación
-¿Quién debe evaluar?	-Subordinados	Centrados en
-¿Cuándo y con qué periodicidad evaluar?	-Usuarios de los servicios	los resultados
-¿Cómo entregar los resultados?	-El mismo funcionario (auto-evaluación)	Centrados en
-¿Cómo utilizar la información?		la conducta

Fuente: elaboración propia con base en Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 334.

Gracias al sistema de evaluación del desempeño las autoridades que llevan la gestión del servicio civil pueden estar en posibilidades de decidir con más precisión y justicia cuáles serán los destinos de las carreras de los funcionarios basándose en el conocimiento del desempeño real de éstos, así como en sus potencialidades profesionales e intelectuales. Éste es el sentido que ha adquirido en los últimos años la evaluación del desempeño en buena parte de los países europeos, permitiendo una gestión más completa de las carreras individuales.⁶⁸

Un objetivo más del sistema de evaluación del desempeño que debe destacarse del cuadro anterior es que ayuda a diagnosticar las necesidades de formación de los funcionarios. Si se mira de nuevo la figura 1, se notará que existe una flecha punteada que va del sistema de evaluación del desempeño al sistema de formación continua; esto se explica porque las evaluaciones del desempeño, en el marco de un servicio civil coherente y de buen funcionamiento, deben ser útiles también para detectar cuáles son los puntos débiles de los funcionarios.⁶⁹ A partir del diagnóstico originado por el sistema de evaluación del desempeño, el servicio civil debe ser capaz de (re)orientar el sistema de formación continua con el fin de subsanar estas fallas e involucrarse en un proceso de mejora continua que abarque los conocimientos, las habilidades, las aptitudes y las capacidades de los funcionarios.

El sistema de promoción

Volviendo a la figura 1, el siguiente recuadro hacia abajo corresponde al sistema de promoción del servicio civil. Este sistema sirve para establecer las condiciones que determinarán las posibles modificaciones en la carrera.⁷⁰ En principio, pueden distinguirse tres formas en las que se concretan las promociones en los servicios civiles: a) promoción salarial, b) promoción funcional y c) promoción jerárquica.⁷¹

⁶⁸ "La mayor parte de las reformas recientes o en curso están inspiradas por una misma filosofía tendiente a pasar de una lógica del juicio a otra de auditoría, es decir un diagnóstico variado de proposiciones. Los modernos sistemas de evaluación están así fundados sobre un cierto número de ambiciones comunes: motivar al agente, informarle sobre la calidad de su trabajo, ofrecerle perspectivas de carrera definidas a través de un plan, y en definitiva constituir un útil de gestión de recursos humanos, mirando a la realización de los objetivos de la organización o del servicio" (Claisse y Meininger, *op. cit.*, pp. 93-94). Véase también ENA, "Evaluation..."

⁶⁹ Méndez, "Evaluación...", p. 54; Cardozo, art. cit., p. 135.

⁷⁰ Véase, sobre esto, Claisse y Meininger, *op. cit.*, pp. 85-88; y Rouban, *op. cit.*, pp. 82-84.

⁷¹ El *Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera*, por ejemplo, en su capítulo segundo establece que las promociones por concurso serán de tres tipos: a) lateral, que significa el movimiento

La promoción salarial es la más común y se refiere, simplemente, a un aumento en las percepciones económicas periódicas del funcionario. En la mayoría de los países europeos este aumento va ligado a la antigüedad que tiene el funcionario en el servicio civil, lo cual supone que avanza en función de ciertos escalones salariales.⁷² Si bien la tendencia en los últimos años ha sido la de introducir nuevas formas de recompensa salarial vinculadas al desempeño del funcionario (especialmente en los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido),⁷³ en realidad este sistema no demuestra aún su eficacia al tiempo que la antigüedad sigue predominando como criterio fundamental de las promociones salariales.⁷⁴

La promoción funcional constituye, obviamente, un aumento en las funciones y responsabilidades del funcionario, pero también suele estar acompañada por un cambio en el nivel salarial. Ahora bien, más que tratarse de una alternativa real del sistema de promociones de los servicios civiles, este tipo de promociones puede ser, algunas veces, más bien una estrategia de motivación/reordenamiento organizacional.⁷⁵ En todo caso, se trata de una promoción que media entre la salarial y la jerárquica.

hacia un puesto diferente del mismo grupo y grado (incluye incremento salarial); b) en grado, que significa moverse hacia un puesto de mayor responsabilidad y salario pero en el mismo grupo de funcionarios; y c) en grupo, que supone un movimiento hacia un puesto clasificado en un grupo de mayor responsabilidad jerárquica y salarial. El capítulo quinto del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, en cambio, diferencia conceptual y prácticamente entre ascensos y promociones; en el primer caso, se trata de movimientos en la escala jerárquica (por concurso abierto), y por tanto de cambios de puesto; en el segundo caso se trata de movimientos en la escala de grados (por antigüedad, evaluaciones y según las condiciones presupuestales) y supone la entrega de incentivos económicos solamente.

⁷² Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 86.

⁷³ OCDE, *In search...*, p. 24; OCDE, *Integrating...*, pp. 20-22; Greer, *op. cit.*, pp. 98-100; Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit*, pp. 80-87.

⁷⁴ Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 112. Ramió señala sobre esto lo siguiente: “[l]os complementos de productividad en la Administración pública no han funcionado en la práctica como estímulo a los empleados públicos. Algunas organizaciones públicas han optado por repartir de forma uniforme, en función de cada categoría profesional, el complemento de productividad. Esto significa que no han utilizado este instrumento para vincular la productividad y calidad con los estímulos económicos; en la práctica han incrementado linealmente el salario a todos los empleados. Otras organizaciones públicas sí han hecho, en cambio, uso de los complementos de productividad como incentivo a la productividad y calidad en el trabajo de los empleados públicos. Pero el resultado, en términos generales, ha sido desastroso porque ha generado múltiples agravios comparativos, desmotivación en muchos empleados y un clima organizativo negativo [...] El fondo del problema reside en que es difícil definir criterios y evaluar el desempeño de los empleados públicos de forma objetiva” (“La organización...”, p. 96). Más adelante se hablará de esto.

⁷⁵ Sobre las características motivacionales de este tipo de cambios en las responsabilidades de los funcionarios véase Villoría y del Pino, *op. cit.*, pp. 113-114.

Finalmente, la promoción jerárquica es, sin duda, la más conocida en los servicios civiles y en prácticamente cualquier organización. Se trata de un cambio vertical del funcionario en la estructura de puestos o categorías del servicio civil para lo cual existen, regularmente, dos grandes tendencias. Por un lado, el sistema tradicional, vinculado a los servicios civiles de carrera clásicos como el alemán o el francés, establece la promoción jerárquica por antigüedad del funcionario en el puesto. Por lo general estas promociones van acompañadas de una revisión del desempeño previo del funcionario, basada en sus evaluaciones periódicas anteriores (Francia)⁷⁶ o en una evaluación integral, comúnmente conocida como de "360°" (Reino Unido),⁷⁷ e incluso en una prueba especial (Reino Unido);⁷⁸ en cualquier caso, en esta vertiente del sistema de promociones el peso de los años de servicio de un funcionario sigue siendo considerable.

Por otro lado, la promoción jerárquica puede realizarse por medio de concursos o procesos de selección abiertos al público. Se trata de un sistema de promociones más vinculado a los servicios civiles de tipo "empleo" (como el estadounidense o el holandés), según se les describió arriba, y supone una competencia por el cargo superior sin que exista, de manera clara, una vinculación entre los años de antigüedad del funcionario y sus posibilidades de obtener el ascenso.⁷⁹

⁷⁶ Véase, ENA, "Evaluation...".

⁷⁷ Las "evaluaciones de 360°" incluyen la participación de los superiores del funcionario, pero también de sus pares, sus subordinados y los clientes o usuarios directamente relacionados con su área u organización.

⁷⁸ Por supuesto que estos mecanismos no están generalizados; sin embargo, para algunos puestos del servicio civil inglés los funcionarios son evaluados (antes de ser promovidos) por el conjunto de personas que los rodean (superiores, pares, subordinados, clientes de la agencia) o pasan tres días en un centro especializado para evaluar sus capacidades.

⁷⁹ Debe señalarse, sin embargo, que los servicios civiles de carrera también utilizan en ocasiones los concursos de promoción jerárquica, pero por lo regular son concursos internos, es decir limitados a los funcionarios de carrera que laboran dentro del servicio. A la inversa, los servicios civiles de empleo también pueden recurrir a su personal interno para las promociones jerárquicas. Por ejemplo, en el caso holandés existen mecanismos que permiten valorar el desempeño previo de un funcionario que aspira a un puesto superior, como ciertos formatos que incluyen un número determinado (por decir algo, 30) de definiciones de habilidades gerenciales que los funcionarios podrían tener; este formato se entrega a los superiores del candidato para que seleccionen entre el conjunto de definiciones cuáles son las diez habilidades que lo caracterizan mejor. Finalmente, esta evaluación de habilidades se compara con el perfil requerido para el puesto vacante y se define si el candidato es el indicado para el puesto o se continúa el proceso de selección (ENA, "Qualifications...").

*El sistema de pensión*⁸⁰

Finalmente, llegando a la parte central inferior de la figura 1 se puede observar el sistema de pensión del servicio civil, que es el último punto en la carrera normal de un funcionario. Este sistema, que surgió y se consolidó en el sector público antes que en el privado,⁸¹ ha constituido, tradicionalmente, uno de los principales factores de los servicios civiles para atraer a sus funcionarios.⁸²

Se trata, en este caso, de un sistema que asegura una recompensa justa a los funcionarios que han dedicado un número determinado de años de su vida al servicio público o que han llegado a una edad preestablecida legalmente como límite para el desempeño de ciertas labores públicas.

CUADRO 12

Sistemas de pensiones y edades de retiro

<i>País</i>	<i>Edad de retiro</i>		<i>Régimen de pensión especial para sector público</i>
	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	
Australia	65	65	Sí
Canadá	No hay edad obligatoria	No hay edad obligatoria	Sí
Estados Unidos	55 a 62	60-62 en promedio	Sí
Finlandia	63 a 65	63 a 65	Sí
Francia	60 a 65	A partir de 60	Sí
Hungría	62	62	No
Japón	60	60	Sí
Nueva Zelanda	65	65	Sí

Fuente: adaptado de OCDE, "Evolution...", p. 31.

⁸⁰ La literatura sobre el tema de las pensiones en los servicios civiles es bastante escasa. Para tener una idea general clara del tema véase OCDE, "Civil Service Pension Schemes". También pueden consultarse Claisse y Meininger, *op. cit.*, pp. 121-126; y la página web del Banco Mundial <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/pension.htm>.

⁸¹ "El Estado fue el primer empleador en asumir la responsabilidad de cuidar a sus empleados y sus sobrevivientes desarrollando sistemas para edad avanzada, invalidez y pensiones de sobrevivientes. [...] La idea de apoyar a los viejos, a los enfermos y a las viudas e hijos sobrevivientes se esparció gradualmente desde el sector público hacia otros sectores [...]" (OCDE, "Civil Service...", p. 16).

⁸² <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/pension.htm>

Los regímenes de pensiones también suelen integrar a los funcionarios que por algún accidente de trabajo debieron retirarse antes de la edad o el tiempo límite establecidos, así como a sus familiares más cercanos (esposa e hijos menores de edad), en caso de fallecimiento del funcionario.

Ahora bien, aun cuando el de las pensiones ha recibido menos atención que otros temas de los servicios civiles, en términos presupuestales es sin duda de los más importantes de cualquier sistema de función pública. Como señalaba Staffan Ekebrand hace unos años, “las promesas de pensiones representan importantes compromisos de largo plazo. Los sistemas de pensión diseñados hoy pueden generar beneficios por pagar a mediados del siglo siguiente”.⁸³

Además, la importancia del sistema de pensión es aún mayor en función de futuros cambios demográficos, como lo demuestra el caso europeo, en el que la población que deberá estar pensionada (y, por tanto, deberá ser sostenida con base en los recursos generados por los funcionarios en activo) se duplicará durante los próximos 50 años.⁸⁴

Con el sistema de pensión podría decirse que se cierra el conjunto de sistemas que integran la “columna vertebral” de todo servicio civil. Sin embargo, existen otros sistemas que he denominado “latentes”, y que son igualmente importantes. Sobre ellos habrá que discutir en las siguientes páginas.

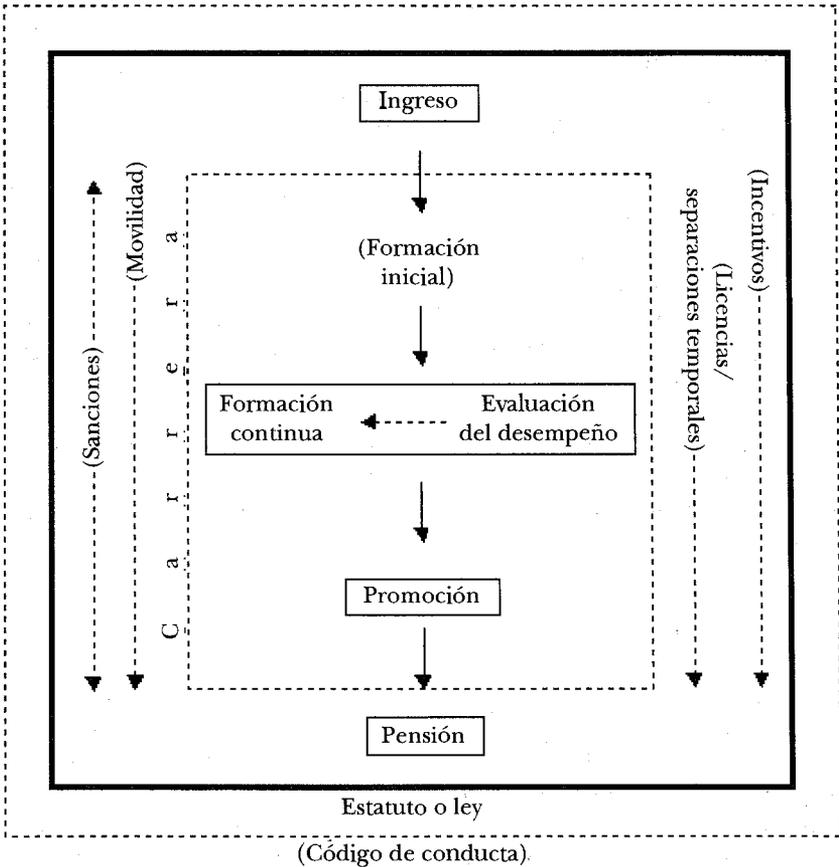
LOS “SISTEMAS LATENTES”

Como se puede observar, la figura 2 presenta ciertas modificaciones respecto de la figura 1 que tratan de mostrar la “radiografía” completa de los servicios civiles. Se incluyen ahora un conjunto de sistemas que no tienen una aplicación directa indispensable en el curso de las carreras de los funcionarios, pero que permanecen todo el tiempo y pueden (más no necesitan) usarse en cualquier momento. Ésa es la razón por la cual los nombres de estos “sistemas latentes” se encuentran encerrados entre paréntesis y están orientados lateralmente en la figura 2 por medio de flechas intermitentes.

⁸³ OCDE, “Civil Service...”, p. 11.

⁸⁴ *Loc. cit.* Para un caso concreto de estos cambios demográficos, véase “L’urgence démographique”, en Commissariat Général du Plan, *op. cit.*, pp. 25-49.

FIGURA 2
Radiografía del servicio civil
(visión completa)



Fuente: elaboración propia con base en Ramíó, "La organización...", p. 76; y Méndez, "Aportaciones...".

El sistema de sanción

Comenzando por el lado izquierdo de la figura 2, el primer "sistema latente" que se encuentra es el sistema de sanción, cuya primera característica (que se intentó representar por medio de las flechas con direcciones hacia

arriba y hacia abajo) es que su aplicación puede suceder en cualquier momento de la carrera del funcionario público. A diferencia de los sistemas que habrán de describirse en los apartados siguientes, el sistema de sanción puede activarse desde la formación inicial de los funcionarios, por ejemplo en los casos en que éstos no cumplieron con los requisitos necesarios para ser titularizados en sus puestos (servicios civiles alemán y francés) y, en consecuencia, son separados del servicio civil.⁸⁵

El sistema de sanción suele incluir tres elementos fundamentales;⁸⁶ el primero es la descripción del tipo de sanciones a las que el funcionario puede hacerse acreedor, así como las causas por las cuales pueden aplicarse las sanciones. En el cuadro siguiente se trata de sintetizar un conjunto de ejemplos sobre esto.⁸⁷

CUADRO 13

Tipo y causales de sanción

<i>Tipos de sanciones</i>	<i>Causales de aplicación de las sanciones</i>
–Amonestación	–Desempeño inadecuado en formación inicial
–Amonestación pública	–Incumplimiento de funciones y obligaciones
–Suspensión	–Indiscreción y filtración de información
–Multa	–Participación política electoral
–Deducción en las retribuciones	–Actos de corrupción
–Reubicación geográfica	–Desempeño de actividades laborales incompatibles con el cargo público
–Reubicación en la escala jerárquica	–Reprobación de evaluaciones del desempeño
–Destitución	–Impuntualidad o inasistencia

Fuente: elaboración propia.

El segundo elemento que todo sistema de sanción considera regularmente es el conjunto de procedimientos, tiempos y formas que deben tomarse en cuenta para la aplicación efectiva de una sanción, así como las autoridades que intervienen en el proceso que llevará a dicha aplicación.

⁸⁵ ENA, "Qualifications...".

⁸⁶ Un buen ejemplo práctico de la estructura de un sistema de sanción puede encontrarse en el título quinto del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, que trata "Del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones".

⁸⁷ Para el caso del sistema disciplinario de la función pública española, véase Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 308-313. Para el caso francés, véase Lachaume, *op. cit.*, pp. 92-102.

Finalmente, el tercer elemento que forma parte esencial de un sistema de sanción es la inclusión del derecho de defensa y réplica del que todo funcionario acusado debe gozar. Esto se traduce para beneficio del funcionario acusado o sancionado de dos maneras: de un lado, el funcionario debe tener derecho a contestar y replicar durante todas las etapas del procedimiento que se le aplique; de otro lado, el funcionario deberá tener siempre la libertad de inconformarse ante la sanción que finalmente se le haya impuesto.

Por medio de estos tres grandes elementos del sistema de sanción, los servicios civiles pueden establecer reglas claras para mantener la disciplina adecuada entre los funcionarios públicos.

El sistema de movilidad

Continuando hacia el centro de la figura 2, el siguiente sistema "latente" de los servicios civiles que se puede describir es el sistema de movilidad. Este sistema generalmente se utiliza a partir de que los funcionarios han cumplido determinado tiempo en el servicio civil y, por tanto, han adquirido cierta experiencia.

La movilidad se presenta cuando un funcionario deja su puesto de origen para desempeñarse en otro puesto del mismo (o equivalente) nivel jerárquico, con actividades y características funcionales similares, pero ubicado en otra administración (ministerio, agencia, secretaría de Estado) o en otra ciudad o país (órgano descentralizado, embajada). Así, la movilidad puede ser organizacional o geográfica, e incluso puede combinar ambos aspectos.

Tradicionalmente, el sistema de movilidad ha tenido poca importancia pues se ha argumentado que es difícil llevarlo a la práctica a causa de las características específicas de cada puesto y, por tanto, de la extrema especialización que necesitan los funcionarios. Sin embargo, una buena cantidad de funciones administrativas suelen ser comunes a todas las organizaciones públicas, o por lo menos al grupo de organizaciones que integran un mismo sector de actividades públicas (social, económico, de salud).⁸⁸

⁸⁸ "En ciertos casos, la movilidad es casi imposible: una especialidad muy marcada y clara en un ministerio o una administración restringe la movilidad del agente que la posee. Pero este caso es raro: en buena parte de los casos, de las especialidades incluso puntuales, [los funcionarios] son exportables de un servicio y de un ministerio a otros. *A fortiori*, las competencias claramente orientadas, por ejemplo en derecho, en gestión de recursos humanos, en gestión presupuestal, son perfectamente transplantables de un ministerio a otro, de una administración a un servicio desconcentrado, de un hospital a un establecimiento público" (Commissariat Général du Plan, *op. cit.*, p. 110).

En los últimos años, sin embargo –y en particular en el caso de la función pública francesa–, se ha puesto mayor atención a la importancia que puede tener la movilidad de los funcionarios,⁸⁹ llegando al extremo de plantearse algunos servicios civiles la posibilidad de sancionar la inamovilidad de los funcionarios.⁹⁰

Se ha argumentado que la movilidad favorece la apertura intelectual de los funcionarios y desarrolla sus capacidades de aprendizaje y adaptación ante situaciones laborales diferentes. Además, el sistema de movilidad también les brinda los mecanismos y las posibilidades de mejorar su situación familiar por medio de reubicaciones geográficas.

Las organizaciones públicas, por su parte, pueden obtener beneficios del sistema de movilidad en dos sentidos: para la organización receptora, porque la llegada bajo este esquema de un nuevo funcionario le asegura que éste tendrá los conocimientos requeridos para las especificidades del puesto, al tiempo que traerá ideas nuevas o, por lo menos, puntos de vista distintos que ayuden a “airear” la organización. Para la organización que deja ir al personal, la ventaja principal radica en que por medio de sus funcionarios movilizados o reubicados pueden establecerse nuevas redes de colaboración entre organizaciones.

Sin embargo, a pesar de las ventajas mencionadas es necesario apuntar que este sistema puede enfrentar algunas limitaciones. Por un lado, las organizaciones públicas tienden a retener a sus mejores funcionarios, con lo cual las aportaciones que éstos podrían hacer a otras áreas del servicio civil quedan seriamente coartadas. Por otro lado, las organizaciones públicas tienden a movilizar a los funcionarios con el desempeño menos satisfactorio, y así los beneficios antes descritos desaparecen e incluso llegan a revertirse.⁹¹

El sistema de licencias/separaciones temporales

Siguiendo hacia la derecha en la figura 2, después de pasar la “columna vertebral” de la función pública, continuaría el sistema de licencias/separaciones temporales. Como en el caso del sistema de movilidad, este sistema regularmente requiere para su activación (salvo en casos de licencias médicas) que los funcionarios cumplan ciertas condiciones, como tener una antigüedad mínima en el servicio civil.

⁸⁹ École Nationale d'Administration, “L'ouverture internationale de la fonction publique”.

⁹⁰ Commissariat Général du Plan, *op. cit.*, p. 119.

⁹¹ ENA, “L'ouverture...”.

El sistema de licencias/separaciones temporales suele incluir toda la gama de opciones legales que existen para que los funcionarios puedan ausentarse durante un tiempo determinado del servicio civil. Entre sus elementos, este sistema regularmente incluye la distinta duración de los permisos; las condiciones para lograr la renovación de las licencias; las posibilidades de conservar o no el salario y la acumulación de antigüedad en el puesto durante el periodo de ausencia; y, finalmente, las actividades que pueden realizarse durante la separación temporal y aquellas que están estrictamente prohibidas.

Entre los ejemplos más comunes de permisos o licencias para los funcionarios se encuentran las licencias médicas, los permisos para tomar o impartir cursos en horas de trabajo y las solicitudes para terminar estudios universitarios o iniciar estudios de posgrado. Sin embargo, los servicios civiles pueden llegar a incluir en este sistema las condiciones para otorgar a los funcionarios permisos con el fin de que laboren en organismos internacionales o en organizaciones privadas encargadas de gestionar servicios públicos; para que desempeñen cargos de elección popular; para que creen una empresa propia; e incluso –como en el caso francés– para que cuiden y eduquen a sus hijos (recién nacidos o adoptados).⁹²

El sistema de incentivos

El último sistema de los servicios civiles que quedaría por describir es el sistema de incentivos,⁹³ que está ubicado en la extrema derecha de la figura 2. Se trata de un sistema que también requiere para su aplicación de ciertas condiciones –como una determinada antigüedad en el servicio civil–, y que normalmente debe estar vinculado al sistema de evaluación del desempeño⁹⁴ (y quizás al sistema de formación continua).

El Sistema de Incentivos está integrado, por lo regular, con base en dos elementos fundamentales: las causas que originan que un funcionario reciba un incentivo o estímulo, y el tipo de incentivos o estímulos que los funcionarios pueden recibir de parte de la organización. Comúnmente, los servicios civiles han partido de la suposición de que los funcionarios tienen incentivos suficientes para su buen desempeño: prestigio social, un trabajo estable, la promesa de una pensión. Además, se ha supuesto que

⁹² Lachaume, *op. cit.*, pp. 79-83.

⁹³ Para una introducción al tema de los incentivos, véanse Peters, art. cit., pp. 204-212; y la página web del Banco Mundial.

⁹⁴ Méndez, "Evaluación...", p. 54.

existen otros incentivos inherentes al servicio público, como la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas públicas o de contribuir a la equidad y el progreso social.⁹⁵

Sin embargo, los funcionarios públicos, como los empleados de cualquier empresa privada, en ocasiones necesitan (exigen) otras recompensas que valoren su buen desempeño en el puesto, sus aportaciones (ideas, estudios, análisis) originales y útiles para mejorar la organización, o el logro de nuevos grados académicos. Por ello, los servicios civiles han comenzado a construir sistemas que les permitan garantizar la motivación permanente de los funcionarios.

En este sentido, el diseño del sistema de incentivos puede seguir dos vías principales, que no son por fuerza excluyentes.⁹⁶ La primera, considerada la más efectiva por lo regular, es que se otorguen ciertas primas o bonos en dinero a los funcionarios destacados por su desempeño cotidiano o por sus contribuciones extraordinarias.⁹⁷ La segunda vía es otorgar a los funcionarios incentivos en especie, como becas de estudio, apoyos escolares para sus hijos, viajes, diplomas, etcétera.

Ahora bien, podrían señalarse tres problemas que normalmente aparecen en la aplicación de este sistema: el primero y más grande es la facilidad con que pueden generarse serios conflictos entre los funcionarios, y entre éstos y las autoridades encargadas de conducir el servicio civil. La percepción de los funcionarios acerca de la justicia en la entrega de incentivos o premios es algo muy delicado y variable, y con facilidad los funcionarios no premiados consideran merecer los premios más que las personas que los reciben, sea porque creen desarrollar con mejor calidad su trabajo o porque desempeñan un puesto de mayor responsabilidad.⁹⁸

El segundo problema que enfrenta el sistema de incentivos es el de lograr la adecuación de los premios o recompensas que otorga a las necesidades y preferencias de cada funcionario.⁹⁹ Junto a esto, el tercer problema del sistema es el de otorgar recompensas o estímulos que realmente

⁹⁵ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 119.

⁹⁶ Véase sobre este tema Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 113-121; y Ramió, "La organización...", pp. 87-103.

⁹⁷ Ya se han comentado en la sección del sistema de evaluación del desempeño algunos de los problemas relacionados con el uso de bonos de productividad.

⁹⁸ Esto sobre todo puede ocurrir si el sistema de incentivos está diseñado para premiar a los que obtienen las mejores calificaciones en determinada área o periodo, sin importar su nivel jerárquico o salarial, lo cual supone que algunos mandos superiores no obtengan premios mientras que algunos mandos medios sí. Una posible salida es la de premiar por cuotas, es decir premiar a grupos de funcionarios que sean los mejores de cada categoría o puesto del servicio civil.

⁹⁹ Según señalan Villoria y del Pino, "es conveniente conocer cómo valora cada empleado el tipo de recompensa. No todas las personas desean el mismo tipo de recompensa, o su

sean significativos para los funcionarios que los reciben. Como diría John Turner, una beca para realizar unos estudios breves puede ser mucho más importante para un funcionario que cien diplomas firmados por el líder de la organización. Los sistemas de incentivos, sin embargo, no pueden escapar fácilmente a estos riesgos; al mismo tiempo, la importancia de su efectividad es enorme pues, por un lado, sus elementos son útiles para consolidar el apego del funcionario a su organización, mientras que, por el otro, pueden servir para disuadirlo de abandonar el servicio civil con el objetivo de incorporarse al sector privado.¹⁰⁰

Estatuto o ley

Como resulta obvio, los distintos sistemas que se ha tratado de describir en las páginas anteriores deben mantener una enorme coherencia entre sí. Tradicionalmente, ésta ha pretendido concretarse por medio de un estatuto o una ley del servicio civil, los cuales están específicamente dedicados a establecer los principios y criterios que rigen el funcionamiento general de los servicios civiles (aunque en Bélgica existe más bien un conjunto de regulaciones,¹⁰¹ y en Nueva Zelanda la legislación del servicio civil es la misma que existe para el sector privado).¹⁰²

CUADRO 14

Primeras legislaciones sobre servicio civil

<i>País</i>	<i>Fecha del estatuto o legislación</i>
España	1852
Luxemburgo	1872
Estados Unidos	1883
Dinamarca	1899
Italia	1908
Holanda	1929
Francia	1941

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Luc Rouban, *op. cit.*, p.21; y Villoria y del Pino, p. 61.

valor no es el mismo para unos y otros. Además, las personas pueden variar a lo largo de su vida de preferencias respecto a las recompensas que desean" (*op. cit.*, p. 114).

¹⁰⁰ Como sucede con cierta regularidad en Francia y Japón. Véase abajo.

¹⁰¹ Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰² OCDE, "Evolution...", p. 22.

El estatuto o la ley del servicio civil suele concentrar un número amplio de elementos entre sus artículos.¹⁰³ En primer lugar, el marco normativo define a las autoridades responsables de implementar, conducir, modificar y revisar el servicio civil, y delinea claramente sus atribuciones. La experiencia internacional muestra que las autoridades responsables de guiar el servicio civil varían según el país: Francia y España tienen ministerios dedicados exclusivamente a las cuestiones de la función pública; los Estados Unidos han desarrollado una oficina especializada en esta materia que depende directamente del presidente; Finlandia ubica el cuidado del servicio civil en el ministerio de finanzas; y Alemania y Holanda asignan al ministerio del interior importantes facultades en la materia.¹⁰⁴

En segundo lugar, el marco normativo suele precisar los alcances de la legislación, es decir qué personal público (y de cuáles dependencias o ministerios) es considerado parte de la función pública y, por tanto, estará sujeto a las regulaciones del servicio civil. Como se mencionó en las primeras páginas de este artículo, los alcances de la legislación del servicio civil varían de manera importante según el país, por lo que tampoco es posible definir aquí un solo modelo de funcionario público.

En tercer lugar, como se mencionó antes, el marco regulatorio incluye una descripción suficiente de todos y cada uno de los sistemas que integran el servicio civil. Los métodos de reclutamiento e ingreso, los mecanismos de formación inicial y continua, las vías para evaluar el desempeño, los procedimientos para lograr promociones, los esquemas de pensión, las opciones de licencias o separaciones temporales, los incentivos posibles, las bases de la movilidad y las causales de sanción suelen estar descritos en el estatuto. Si bien la descripción de cada sistema no suele ser exhaustiva para evitar rigideces innecesarias, sí es importante que los principios esenciales de cada uno de los sistemas estén claramente expresados, y que la forma en que se relacionan entre sí sea explicitada de la manera más transparente posible.¹⁰⁵

¹⁰³ Para un revisión de los distintos aspectos que los estatutos suelen incluir, véanse "Recomendaciones de la OCDE sobre el contenido de la legislación sobre servicio civil", en Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, pp. 231-256; Francisco Cardona, "A General Structure of Topics to be Covered by a Law on Civil Service"; OCDE, "Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)"; y OCDE, "Questionnaire on Civil Services and State Administrations in Central and European Countries Applying for Accession to the European Union".

¹⁰⁴ Para una introducción muy completa acerca de los distintos elementos que contemplan las legislaciones europeas en materia del servicio civil, incluyendo este tema, véase OCDE, "European Principles...", *op. cit.*

¹⁰⁵ Existe una gran necesidad de armonizar desde el diseño legislativo todos los sistemas del servicio civil, pues "[e]l profesionalismo y la eficiencia de la administración dependen no

En cuarto lugar, los estatutos o leyes del servicio civil incluyen un catálogo amplio de derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. En secciones específicamente dedicadas a ello, la legislación describe qué puede esperar el funcionario de su participación en el servicio civil y qué debe brindar a cambio. Además, el marco normativo suele aclarar puntualmente si el funcionario puede tener otro empleo o no (y de qué tipo), si puede o no participar en política, si tiene derecho a formar asociaciones o no, etc. En el siguiente cuadro se resumen las posiciones de distintos servicios civiles sobre algunos de estos aspectos.

CUADRO 15

Algunos derechos y obligaciones de los funcionarios

<i>País</i>	<i>Posibilidad de ejercer un mandato de elección</i>	<i>Derecho de huelga</i>	<i>Derecho de asociación</i>
Alemania	Sí	Prohibido	Sí
Bélgica	Después de dimitir	Reconocido de facto	Sí
Dinamarca	Sí	Prohibido	Sí
España	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos*	Limitado a funciones locales no políticas	Prohibido	Sí, si la organización es reconocida
Francia	Sí	Sí	Sí
Grecia	Después de dimitir	Sí	Sí
Holanda	Después de dimitir	Reconocido de facto	Sí
Irlanda	Restringido y variable según el nivel jerárquico	Reconocido de facto	Sí
Italia	Sí	Sí	Sí
Luxemburgo	Después de dimitir	Sí	Sí
Portugal	Sí	Prohibido	Sí
Reino Unido	Restringido y variable según el nivel jerárquico	Reconocido de facto	Sí

* Funcionarios federales.

Fuente: adaptado de Luc Rouban, *op. cit.*, p. 27.

sólo de la calidad del reclutamiento, sino también de la organización del desarrollo de la carrera [...] El desarrollo de la carrera basado en el principio de compensar el mérito constituye un elemento central para profesionalizar el servicio civil y motivar a sus funcionarios. Con el fin de recompensar el mérito, es necesario primero establecer un sistema de evaluación que haga posible que las decisiones relacionadas con el desarrollo de una carrera estén basadas en un conocimiento justo de las calificaciones y el desempeño, asegurando así la promoción de los oficiales cuyas aptitudes puedan ser reconocidas objetivamente" (OCDE, "Promoting...", pp. 5-6).

El marco normativo, finalmente, debe establecer las condiciones que pueden provocar la salida de los funcionarios del servicio civil. Si bien el ingreso a la función pública se ha visto como el ingreso a un trabajo permanente,¹⁰⁶ y generalmente los países así lo han garantizado (con las salvedades ya descritas), siempre existe la posibilidad de que algún área administrativa sea reestructurada, recortada o desaparecida y, en consecuencia, su personal deba ser reubicado o simplemente suprimido. Por otra parte, la estabilidad en el empleo no debe ser sinónimo de una inamovilidad total,¹⁰⁷ y por ello el estatuto o ley también debe establecer con claridad por qué razones un funcionario puede ser destituido de su puesto, para asegurar así el profesionalismo del servicio civil.¹⁰⁸

Para terminar este apartado, valdría la pena reiterar que el estatuto o ley del servicio civil debe entenderse como una oportunidad importante para dar coherencia al sistema general, es decir que debe verse como un medio para alcanzar ciertos fines. A fin de cuentas, "una ley del servicio civil es sólo un componente más de una reforma",¹⁰⁹ y su diseño (por más adecuado, completo y consensuado que sea) no significa que las complejidades posteriores se habrán evitado. En realidad la publicación de la ley es, en más de un sentido, el comienzo de la historia.

El código de conducta

En años recientes, algunos servicios civiles (como el suizo, el inglés, el estadounidense, el australiano y el neozelandés)¹¹⁰ han empezado a reforzar sus sistemas por medio de la publicación de documentos denominados códigos de conducta o códigos de ética. Los cada vez más numerosos (y publicitados) casos de corrupción entre los servidores públicos, así como el aumento en la frecuencia de salida de altos funcionarios rumbo al sector

¹⁰⁶ "Aquellos que se integran al servicio civil lo hacen bajo el supuesto de que eso les proveerá una carrera para toda la vida. Los términos de su empleo incluyen sacrificios en forma de (regularmente no muy altos) niveles de pago establecidos en una estructura de grados, pero también les ofrecen la ventaja de un empleo seguro y una buena pensión" (OCDE, "Civil Service...", p. 17).

¹⁰⁷ Méndez, "El Servicio Profesional Electoral", ponencia ya citada.

¹⁰⁸ "El objetivo principal de una ley del servicio civil no es definir mejores y más seguras condiciones para los empleados públicos. El principal objetivo para el Estado es salvaguardar una cierta calidad, profesionalismo e imparcialidad en el desempeño de la administración" (Staffan Synnerström, "Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers").

¹⁰⁹ Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, p. 113.

¹¹⁰ Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 297-298.

privado,¹¹¹ han servido de catalizadores para incrementar la preocupación mundial con referencia al tema de la ética pública.¹¹²

Insertos en esta situación, los códigos de conducta son de utilidad para los servicios civiles por lo menos en tres aspectos. Primero, sirven para estructurar y presentar el conjunto de principios o valores que son la base de cada servicio civil, y que por lo mismo deben regir todos los comportamientos de los funcionarios públicos. En este sentido, los códigos difunden interna y públicamente los valores que guían a la organización o al servicio civil en su conjunto y vuelven predecibles sus acciones.¹¹³

¹¹¹ El caso paradigmático en este tema es el de Francia, en donde el fenómeno del *pan-touflage* (es decir el paso de los altos funcionarios públicos hacia puestos importantes de las empresas del sector privado) es bastante común (véase Dominique Chagnollaud, "Du pantouflage ou la 'descente du ciel'", "L'ENA", *Pouvoirs*, núm. 80, 1997, pp. 77-87). Según Rouban, para mediados de los noventa 45% de los dirigentes de las grandes sociedades privadas francesas habían pasado por la ENA o por la École Polytechnique (*op. cit.*, p. 65). Por ello se entiende que en este país se haya creado en 1993 una comisión especial para revisar el paso de funcionarios del sector público al privado (Instituto Internacional de Administración Pública, *op. cit.*, p. 114) y que esté prohibido que los funcionarios, en los cinco años posteriores a su salida del sector público, ingresen a empresas sobre las cuales tenían tareas de vigilancia, control o algún otro tipo de relación cercana (Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 38). Sin embargo, el caso francés no es el único: según Peters, "[e]n los Estados Unidos hay también grandes desplazamientos de carreras gubernamentales a puestos gerenciales en la industria privada, sobre todo de los puestos militares y de la defensa civil a las empresas contratistas de la defensa. Sin embargo, la ley de ética en el gobierno, promulgada durante el mandato de Carter, ha limitado la rapidez con la que pueden hacerse legalmente tales movimientos" (Peters, art. cit., p. 200).

¹¹² "Los asuntos éticos y los códigos de conducta para los servidores públicos fueron señalados por aproximadamente la mitad de los países de la OCDE como un área de importancia creciente en los últimos años. Las razones ofrecidas acerca de este crecido énfasis variaron, incluyendo temas como la necesidad de articular valores clave y estándares de conducta claramente en un ambiente gerencial de mayor delegación y miedo a la corrupción conectados con tareas públicas que están siendo crecientemente desempeñadas por subcontratación" (OCDE, *Integrating...*, p. 21). El tema de la ética pública merece una discusión aparte en la que, por razones obvias, no puedo ahondar. Sin embargo, el lector puede encontrar opiniones, análisis, conceptos e ideas interesantes en las siguientes fuentes: Villoria y del Pino, "La ética pública: conceptos y principios", en *op. cit.*, pp. 294-314; François Chambon y Olivier Gaspon, *La déontologie administrative*; École Nationale d'Administration, "Déontologie", documento del seminario "La gestion des ressources humaines, condition de l'efficacité des administrations publiques"; Agustín Izquierdo, "Ética y administración", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*; John C. Tait, *A Strong Foundation. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*; State Services Commission, "Public Service Code of Conduct"; OCDE, "Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries"; Rodríguez-Arana, art. cit.; y finalmente, la página web del Banco Mundial.

¹¹³ "La deontología aparece así a la vez como un código de autodisciplina elegido para una profesión, y como una fuente de garantías ofrecidas a una clientela tributaria de un saber o una prerrogativa" (Chambon y Gaspon, *op. cit.*, p. 5).

Segundo, y muy vinculado a lo anterior, los códigos de conducta pueden funcionar como base para desarrollar y orientar planes de socialización de los funcionarios precisamente en el área de la ética pública que subyace en el servicio civil. Así, los funcionarios tienen a su alcance un marco valorativo claro y visible, a partir del cual pueden interiorizar los principios deontológicos de su organización.

Finalmente, los códigos de conducta sirven para complementar las secciones de los estatutos que se refieren a los derechos, obligaciones y prohibiciones de los funcionarios. En este sentido, los códigos de conducta intentan definir con mayor precisión el “cuerpo de referencias sobre aquello que debe hacerse y aquello que no puede hacerse”,¹¹⁴ especialmente en puntos conflictivos como las actividades políticas y las relaciones con el público usuario, sin que por ello puedan eliminar todas las posibles ambigüedades de la vida administrativa.¹¹⁵

CUADRO 16

Principios fundamentales del Código de Conducta del Servicio Público en Nueva Zelanda

Primer principio

Los empleados deben cumplir sus obligaciones legales hacia el gobierno con profesionalismo e integridad.

Segundo principio

Los empleados deben desarrollar sus deberes oficiales con honestidad, compromiso y eficiencia, respetando los derechos del público y sus colegas.

Tercer principio

Los empleados no deben afectar la reputación de su empleador por medio de sus actividades privadas.

Fuente: elaboración propia con base en State Services Commission, “Public...”.

Con esta breve explicación de los códigos de conducta daría por terminada la presentación de los elementos fundamentales de los servicios civiles. Las siguientes páginas se dedicarán a presentar algunos problemas que los sistemas administrativos de los servicios civiles traen consigo.

¹¹⁴ Chambon y Gaspon, *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁵ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 298.

TENSIONES RECURRENTES EN LOS SERVICIOS CIVILES

Desde la sección anterior se comenzaron a describir algunas de las complejidades que existen en el funcionamiento de los sistemas de función pública. Esta sección se dedicará a completar ese cuadro complejo, a veces conflictivo, revisando para ello –en forma exhaustiva– cuatro de los sistemas que integran la “columna vertebral” de los servicios civiles: ingreso, formación (agrupando aquí la inicial y la continua), evaluación del desempeño y promoción.

Las tensiones que se describirán son recurrentes, pues se presentan en un momento u otro, en mayor o menor grado, en el desarrollo de los servicios civiles, e incluso pueden surgir simultáneamente en el proceso de creación de una nueva función pública. Si bien el modelo básico del servicio civil (de carrera o de empleo) puede agudizar o aminorar algunas de estas tensiones, en realidad ambos modelos presentan en lo general riesgos similares.

Las tensiones en el sistema de ingreso

Según se describió arriba, una buena parte de los servicios civiles mundiales han optado por realizar concursos de ingreso para allegarse funcionarios competentes dentro de un esquema que garantice la igualdad de oportunidades y el mayor grado de objetividad posible.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra también que con los concursos de ingreso equitativos, imparciales y objetivos no se selecciona siempre a los funcionarios más competentes y de mayores méritos. En primer lugar, los concursos de ingreso tienden a centrarse en la examinación de los conocimientos académicos de los aspirantes y no en sus habilidades prácticas. Así, lo que regularmente miden los exámenes de incorporación son las capacidades memorísticas¹¹⁶ o la cultura general del aspirante; en consecuencia, quienes ingresan al servicio civil después de haber pasado los exámenes de ingreso no son, necesariamente, los de mayores méritos, sino sólo aquellos con los mayores méritos académicos.¹¹⁷

El corolario natural de lo anterior es que, al seguir modelos de examinación similares a los usados en las universidades, los concursos de ingreso

¹¹⁶ Ramió, “Experiencias...”.

¹¹⁷ Puede suceder también que los conocimientos solicitados para los concursos sean tan complejos académicamente hablando que los aspirantes no puedan aprobar las exámenes y, en consecuencia, los concursos deban declararse desiertos. En este caso puede tratarse de un conjunto de candidatos poco preparados, pero puede suceder igualmente que los exámenes estén mal diseñados y su nivel de exigencia académica sea demasiado elevada.

impiden conocer las habilidades profesionales de los aspirantes, incluyendo su capacidad para reaccionar adecuadamente ante situaciones prácticas reales. No está por demás señalar que, según el Banco Mundial, algunas investigaciones recientes han demostrado una relación bastante débil entre altas calificaciones académicas y un buen desempeño laboral.¹¹⁸

En segundo lugar, los concursos de ingreso suelen realizarse sobre una base extremadamente homogénea.¹¹⁹ Las referencias bibliográficas, la estructura de los exámenes y los conocimientos buscados en estos últimos suelen partir de una visión “cerrada”, que prácticamente impide encontrar a los aspirantes que poseen las características específicas adecuadas para llenar las necesidades (también específicas) de los distintos puestos del servicio civil.¹²⁰ Lo anterior puede complicarse aún más porque, en ocasiones, las convocatorias al concurso establecen requisitos muy generales, que incluyen la exigencia de un nivel académico determinado, pero no en un área de formación universitaria específica.¹²¹ Así, si el aspirante ganador para un puesto de gestión de recursos humanos es una persona especializada en literatura, que por razones extrañas decidió concursar y lo hizo con éxito, el problema de la relación entre el perfil del puesto y el perfil del funcionario se agrava considerablemente.¹²²

En tercer lugar, como lo muestran las experiencias de varios países, los concursos de ingreso suelen ser demasiado largos. Entre la publicación del anuncio del puesto vacante y la selección definitiva de un aspirante para ocuparlo pueden pasar varios meses.¹²³ El corolario de ello, si además se considera una afluencia de aspirantes regularmente amplia,¹²⁴ es que los concursos de ingreso sean mecanismos muy onerosos para las finanzas públicas. Así, aun cuando la tradición inglesa señala con razón que “es más costoso elegir a la persona equivocada que gastar tiempo buscándola”,¹²⁵

¹¹⁸ <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>.

¹¹⁹ Obviamente éste es un problema que se presenta en menor grado en los servicios civiles de empleo que en los servicios civiles de carrera.

¹²⁰ ENA, “Qualifications...”.

¹²¹ Que es fundamentalmente la tradición inglesa tan criticada incluso en el mismo Reino Unido. Véase *supra*.

¹²² Aun cuando parece un caso extremo, en ocasiones la gran cantidad de aspirantes no permite detectar adecuadamente los perfiles específicos de cada persona sino hasta las etapas finales del concurso.

¹²³ Villoria y del Pino señalan que para el grupo A de la función pública española pueden pasar de siete a doce meses (*op. cit.*, p. 53).

¹²⁴ En el caso de Francia, por ejemplo, durante el año de 1997 se ofrecieron a concurso 70 085 puestos de carrera, se presentaron 885 415 aspirantes y se ocuparon 67 445 puestos. Es decir que aún quedaron más de 2 500 vacantes.

¹²⁵ Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, p. 139.

los concursos de ingreso en realidad pueden necesitar de importantes erogaciones, sin que se seleccione a la persona indicada.

Ahora bien, el sistema de ingreso de los servicios civiles de carrera no considera sólo una fase de exámenes teóricas, sino que regularmente incluye una etapa de entrevistas, que en los servicios civiles de empleo suelen ser el principal mecanismo de selección. En este caso, ambos tipos de servicio civil se enfrentan en su sistema de ingreso con por lo menos tres dificultades. La primera de ellas, la más obvia, es que en las entrevistas "la parte de arbitrariedad es [...] más grande y se sabe que la selección social juega mucho más a través de la apreciación de la personalidad de los candidatos".¹²⁶ Así, que un aspirante comparta la misma formación universitaria, el mismo origen económico o incluso una forma de vestir similar a la de su(s) entrevistador(es) puede tener mayor importancia que sus conocimientos o actitudes reales.

La segunda dificultad que se presenta es que las autoridades entrevistadoras rara vez están preparadas para realizar su labor con la seriedad requerida; por el contrario, no existe un entrenamiento previo que permita aprender cuáles preguntas es necesario plantear o cómo se deben interpretar las respuestas de los aspirantes. Así, la objetividad de la entrevista se arriesga no sólo por cuestiones relacionadas con los prejuicios del entrevistador y su origen socioeconómico, sino también por problemas de interpretación y falta de profesionalismo de los entrevistadores como tales.¹²⁷

La tercera dificultad que se tiene con las entrevistas es que éstas pueden permitir detectar ciertas actitudes y capacidades del aspirante, pero, obviamente, no permiten detectar todas; en consecuencia, no siempre se puede saber si el aspirante tiene las capacidades y cualidades necesarias para trabajar en equipo, relacionarse con el personal de una oficina o tratar con los ciudadanos según lo requiera el puesto vacante.¹²⁸

Finalmente, el sistema de ingreso enfrenta ciertas dificultades al plantearse la disyuntiva de ofrecer las vacantes existentes en una categoría o puesto a quienes ya pertenecen al servicio civil (concursos cerrados) o al público en general (concursos abiertos). Si bien los sistemas de carrera tradicionalmente han seleccionado a sus nuevos funcionarios para la parte más baja de un grupo o categoría profesional, en los últimos años han intentado flexibilizar este esquema y han abierto la posibilidad de que aspirantes externos concursen por algunos puestos ubicados en la parte media o superior de la estructura jerárquica.

¹²⁶ Rouban, *op. cit.*, p. 77.

¹²⁷ ENA, "Qualifications...".

¹²⁸ *Ibid.*

Para algunos, los concursos abiertos suelen preferirse con base en dos supuestos que son ciertos sólo parcialmente: a) que el número de candidatos es mayor y, por ello, las posibilidades de encontrar al mejor candidato son más altas; b) que la llegada de nuevos funcionarios permite airear las estructuras administrativas. Lo que suele dejarse de lado es que los concursos abiertos para puestos que no están en la parte baja de la jerarquía son recibidos por parte de los funcionarios como una agresión contra el principio de la carrera.¹²⁹ Por tanto, cuando un aspirante externo efectivamente gana un concurso de ingreso se presentan un par de consecuencias negativas para el servicio civil: la primera es que se genera una fuerte desmotivación entre los funcionarios que no son promovidos a un puesto superior y que ven llegar a ese puesto a alguien "ajeno" a la organización. La segunda es que los aspirantes externos, de nuevo, ganan con base en sus capacidades académicas y teóricas, y no por sus habilidades prácticas ni su experiencia profesional; además, a diferencia de los funcionarios que concursaron a su lado, el ganador desconoce las características del puesto y la organización a los que llega, por lo que debe pasar cierto tiempo antes de acoplarse al nuevo lugar de trabajo.¹³⁰

Las tensiones en el sistema de formación

Tradicionalmente, las dificultades de los sistemas de formación se han planteado con base en un conjunto de dilemas en los que diferentes modelos de formación compiten cotidianamente.¹³¹ Así, aun cuando en páginas anteriores describí la existencia de dos sistemas de formación complementarios (inicial y continua), en algunos países esto sirve más bien para plantear un primer dilema entre modelos de formación opuestos.¹³²

Cuando se selecciona la formación inicial (modelo clásico francés)¹³³ los funcionarios efectivamente adquieren una idea clara de las actividades

¹²⁹ Rouban, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁰ Esto, por supuesto, no siempre es cierto ya que el ganador del concurso puede ser alguien que haya trabajado anteriormente en la organización o en un sector parecido, o un profesional especializado en la materia por sus antecedentes académicos o por tener importante experiencia laboral en un puesto igual o similar de otra dependencia pública. Véase al respecto lo dicho en el apartado del sistema de movilidad.

¹³¹ Parte de esta sección está basada en el excelente artículo de Jacky Richard, "À quoi sert l'ENA pour l'administration?", en el número especial de la revista *Pouvoirs* sobre "L'ENA", núm. 80, 1997, pp. 13-22.

¹³² Rouban, *op. cit.*, p. 75; Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 75.

¹³³ Aunque, precisamente por las limitaciones que a continuación se describen, el servi-

de su futura organización. También reciben un conjunto de conocimientos y habilidades que les serán útiles en el curso de sus carreras profesionales y adquieren un espíritu de cuerpo y una cierta vocación de servicio.

Sin embargo, al confiar extremadamente en la formación inicial los servicios civiles pueden caer en dos problemas importantes: por un lado, se genera en los funcionarios una actitud desfavorable hacia la necesidad-posibilidad de tomar nuevos cursos de capacitación o formación, pues los funcionarios tienden a suponer que en su paso por la formación inicial adquirieron los conocimientos y habilidades suficientes para desarrollar bien su carrera.¹³⁴ Por otro lado, los mismos servicios civiles pierden de vista la necesidad de actualizar de manera permanente las habilidades y conocimientos de sus funcionarios para que éstos puedan desempeñarse con mayor profesionalismo y eficacia ante nuevas situaciones o necesidades organizacionales y públicas.

Cuando en cambio se prefiere desarrollar el sistema en torno a la formación continua, los funcionarios son capacitados de manera constante para realizar con eficacia sus funciones, y adquieren de forma permanente las habilidades y los conocimientos que las características de su puesto exigen. Sin embargo, al no haber contado con un conjunto de habilidades y conocimientos básicos homogéneos, el desarrollo profesional de los funcionarios es, por decirlo de alguna forma, “disparejo” y el riesgo de que ciertas “lagunas” continúen presentes entre ellos es inevitable. Además, la organización pierde la oportunidad de inculcar en todos los funcionarios un conjunto de valores y actitudes similares, dejando que la vida laboral cotidiana (con los riesgos y ventajas que esto supone) se encargue de socializarlos.

El segundo dilema que cruza buena parte de las discusiones en los sistemas de formación es el de preparar funcionarios generalistas o funcionarios especialistas. Cuando se elige la primera opción los funcionarios tienen la

cio civil francés ha tendido a usar también el sistema de formación continua sin abandonar su prestigiado sistema de formación inicial (ENA, “Qualifications...”). Actualmente, una buena parte de los ministerios franceses poseen escuelas o ciclos de formación continua para sus funcionarios (Chanut, *op. cit.*, pp. 17-30); también algunos ministerios alemanes cuentan con sus propios programas de formación (Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 79). Véase *supra*.

¹³⁴ Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 75. Según destaca un responsable de cursos de formación acerca de los egresados de la ENA: “entre los enarcas, no hay una cultura de la formación permanente. En el fondo, para ellos, no es un imperativo categórico. Los egresados de la ENA consideran, a veces con arrogancia, que conocen todo o casi todo de la administración” (Chanut, *op. cit.*, p. 31). Y en el mismo sentido, un egresado de la ENA comenta: “[p]ara nosotros, la autoformación es la principal forma de formación. Es importante ver bien que en la ENA nos han enseñado sobre todo a aprender. Es una idea que uno tiene: uno sabe ir a buscar los saberes en donde éstos se encuentran; por formación, no hace falta entender necesariamente una estancia de especialización” (*loc. cit.*).

posibilidad de adquirir habilidades y conocimientos que les permiten laborar en diversos tipos de organizaciones públicas; asimismo, por las características de su formación los funcionarios desarrollan una mayor capacidad de adaptación ante nuevas situaciones de trabajo y se vuelven polivalentes. En sentido contrario, la formación generalista impide a los funcionarios profundizar en el análisis concreto y detallado de numerosos asuntos acerca de los cuales no comparten los lenguajes técnicos o las habilidades prácticas.¹³⁵

Cuando se elige la formación especializada como método la situación es, obviamente, la opuesta: los funcionarios adquieren conocimientos y capacidades muy específicos que les ayudan a resolver problemas extremadamente técnicos, o les permiten proponer soluciones muy finas sobre las materias de su especialidad. Sin embargo, al tiempo que aumentan las ventajas de un funcionario en una materia, las posibilidades de que labore en otra área u organización disminuyen, mientras que la creciente importancia que adquiere en su puesto limita (paradójicamente) la probabilidad de que sea considerado para ascender en la estructura.¹³⁶

El tercer dilema de los sistemas de formación es proveer a los funcionarios conocimientos teóricos o conocimientos prácticos. Al estructurar los programas de formación en torno a textos, cursos, sesiones y materiales más bien teóricos los servicios civiles consiguen impartir una formación relativamente uniforme a todos sus funcionarios; al mismo tiempo, generan entre el personal una mayor capacidad para reflexionar en términos amplios y abstractos. Finalmente, un diseño de este tipo en los sistemas de formación suele ser más rápido y fácil de conducir por parte de los responsables.

Sin embargo, la lectura de textos muy generales, abstractos, "teóricos" suele encontrarse con tres problemas muy vinculados entre sí: primero, los funcionarios muchas veces ya no están acostumbrados a estudiar, a tomar un libro o a escuchar una conferencia y, por tanto, tienen una actitud desfavorable ante los programas de formación que se les proponen. Segundo, la actitud desfavorable de los funcionarios crece cuando las materias o los instrumentos de formación que se les presentan no tienen una aplicación directa en sus labores cotidianas; los funcionarios sienten, en este caso, que pierden su tiempo pues no aprenden nada realmente importante, es decir nada que les ayude con los problemas que enfrentan en sus puestos

¹³⁵ Como se ha mencionado ya acerca del caso inglés.

¹³⁶ Obviamente, la discusión sobre este tema es aún más compleja. "Por una parte, el modelo tradicional de funcionario generalista es cada vez más puesto en duda por la tecnicidad creciente de los asuntos que la administración debe conocer. Por otra parte, importantes evoluciones estructurales necesitan la permanencia de un fuerte componente generalista. Es el caso en particular del desarrollo de políticas interministeriales y de reagrupación de servicios públicos, que impone a los agentes una gran polivalencia" (ENA, "Qualifications...").

cotidianamente.¹³⁷ Tercero, se genera entre los funcionarios una “hipertrofia de saber y una atrofia de saber hacer”.¹³⁸

Por otra parte, cuando el modelo escogido es el que brinda a los funcionarios un conjunto de conocimientos y habilidades orientados a la práctica la situación se invierte. Los funcionarios reciben una formación útil para el corto plazo, para las características de su puesto y su organización. Sin embargo, la formación orientada a la práctica pierde en el camino la oportunidad de brindar a los funcionarios conocimientos históricos, teóricos, abstractos que en el mediano o largo plazo podrían ser igualmente útiles. Se pierde, además, la posibilidad de crear entre los funcionarios una reflexión más amplia sobre temas que afectan a su organización, al sector público o incluso al país: legitimidad administrativa, calidad en el servicio, modernización administrativa, globalización, etcétera.¹³⁹

Ahora bien, más allá de los tres dilemas principales que se han descrito hasta este punto, los sistemas de formación inicial y formación continua enfrentan en su desarrollo práctico un conjunto de problemas que vale la pena advertir.

El primero de ellos se relaciona con la falta de claridad en los objetivos del programa o instrumento de formación. Quienes estructuran los cursos o diseñan los materiales no siempre saben con certeza para qué deben hacerlo, qué están buscando con ello, ni a qué población va dirigido. El segundo problema, estrechamente vinculado con lo anterior, es que las materias y temas incluidos en los programas de formación no siempre son los adecuados para la etapa, área o nivel jerárquico del funcionario, ni para el momento, condiciones y características particulares de la organización. Así, el sistema de formación puede tener desde el principio serias deficiencias que afectarán con toda seguridad su evolución.

Un tercer problema que se presenta en los sistemas de formación es la ausencia de una reflexión prospectiva entre los responsables que advierta de las futuras necesidades de formación de los funcionarios y sirva para preparar con la previsión debida los cursos y materiales correctos.¹⁴⁰

¹³⁷ Véase ENA, “Qualifications...”.

¹³⁸ Chanut, *op. cit.*, p. 26.

¹³⁹ Chanut señala que es importante que los funcionarios se pregunten también sobre las finalidades de la acción pública en un mundo continuamente en cambio (*op. cit.*, p. 72).

¹⁴⁰ En otras palabras, el sistema “no es el resultado de un análisis de necesidades de adaptación de competencias a nuevas condiciones” ni es producto de “una reflexión estructurada sobre las formaciones que hay que desarrollar prioritariamente en función de las nuevas necesidades” (ENA, “Qualifications...”). Se trata, obviamente, de un problema que existe en especial dentro del sistema de formación continua. En el mismo sentido, véase Chanut, *op. cit.*, pp. 26-27; y Claisse y Meininger, *op. cit.*, p. 85.

“Mientras que sus misiones evolucionan rápidamente, la administración conoce mal el contenido de sus empleos y no puede generar más que una reflexión prospectiva limitada sobre la evolución de sus necesidades.”¹⁴¹

El cuarto problema que se enfrenta, cuando coexisten en un solo esquema un sistema de formación inicial y un sistema de formación continua, es la falta de articulación entre ambos. Los problemas de comunicación entre escuelas o autoridades formadoras, así como la ausencia de una reflexión conjunta, son situaciones que perjudican la formación de los funcionarios e impiden un diseño coherente en el que los dos sistemas puedan complementarse.¹⁴²

Un quinto problema de los sistemas de formación se relaciona con la calidad de los métodos pedagógicos usados, así como del mismo personal docente.¹⁴³ No existe realmente una revisión continua y cuidadosa de la utilidad de uno u otro método de enseñanza,¹⁴⁴ tampoco existe una evaluación objetiva y constante de las capacidades profesionales de los docentes, ni mucho menos una evaluación de sus conocimientos. Si bien algunos sistemas acostumbran usar cuestionarios en los que se pregunta a los funcionarios su opinión acerca de los cursos, en realidad sólo suelen servir para conocer el grado de satisfacción con estos últimos y para realizar algunos cambios concretos en el programa en marcha, mas no para reestructurar seriamente el sistema.¹⁴⁵

Derivado de lo anterior, un sexto problema que los sistemas de formación enfrentan es la inexistencia de verdaderos programas de “formación de formadores”.¹⁴⁶ En numerosas ocasiones quienes son responsables de impartir los cursos correspondientes son funcionarios destacados, especialistas en sus materias, que sin embargo desconocen las técnicas pedagógicas mínimas necesarias para llevar a buen puerto semejante tarea. Esto se debe, fundamentalmente, a que los docentes carecen de preparaciones previas a su desempeño como profesores.

El séptimo problema que se enfrenta a este respecto es la carencia de mecanismos para evaluar la eficacia de la formación misma. Ningún servicio civil ha podido desarrollar suficientes y adecuados instrumentos de evaluación que permitan corregir a fondo las deficiencias en los sistemas de formación.¹⁴⁷ Por el contrario, los servicios civiles desconocen regularmen-

¹⁴¹ ENA, “Qualifications...”.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Chanut, *op. cit.*, p. 52.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 38.

¹⁴⁶ Rodríguez-Arana, art. cit.

¹⁴⁷ Chanut, *op. cit.*, pp. 38-41.

te si los cursos, conferencias, talleres, pláticas, seminarios, reuniones o materiales de formación realmente ayudaron a mejorar el desempeño de sus funcionarios, si sirvieron para que éstos mejoraran las condiciones de su organización, o si ayudaron a elevar la calidad de los productos, bienes o servicios que la administración provee.

Finalmente, los sistemas de formación suelen toparse con un conjunto de "efectos perversos" que les restan efectividad.¹⁴⁸ a) los funcionarios toman los cursos sólo para acumular puntos que eventualmente sirven para definir promociones en la carrera; b) los funcionarios toman los cursos sólo para romper la monotonía y no para aprender; c) los cursos son usados como premios para los funcionarios por parte de sus superiores: jerárquicos a falta de otros incentivos; d) los funcionarios muy ocupados reciben con molestia la formación porque sienten que les quita tiempo útil y, en consecuencia, toman los cursos con descuido. Por todo esto, las actividades de formación pierden su sentido original y, por supuesto, dejan de aportar los beneficios que los funcionarios y sus organizaciones necesitan encontrar.

Las tensiones en el sistema de evaluación del desempeño

El sistema de evaluación del desempeño, como se dijo antes, es de incorporación relativamente reciente a los servicios civiles. Es un sistema que ha visto crecer su importancia conforme los recursos y la legitimidad de las organizaciones públicas han disminuido. Al mismo tiempo, el sistema de evaluación del desempeño se ha considerado desde el inicio como el más complejo de todos los sistemas administrativos dentro (y fuera) de los servicios civiles,¹⁴⁹ no sólo por las relaciones que mantiene con los demás sistemas del servicio civil, sino por una serie de complicaciones que rutinariamente se presentan en el momento de su implementación.

La primera complicación que enfrenta el sistema de evaluación del desempeño, la más natural, es la resistencia de los funcionarios a ser evaluados.¹⁵⁰ Las evaluaciones del desempeño son algo relativamente novedoso en las administraciones públicas y son pocos los servicios civiles en los que se ha desarrollado una cultura administrativa adecuada para ello (Reino Unido, Canadá, Australia y los Estados Unidos). Por tanto, los funcionarios no están acostumbrados a comprometerse con la entrega de cuentas y resultados concretos, ni tampoco están habituados a que alguien revise críti-

¹⁴⁸ Sisternas, art. cit., p. 111.

¹⁴⁹ Méndez, "Evaluación...", p. 42.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 44.

ca y detalladamente su desempeño; además, los funcionarios suelen temer las repercusiones que la evaluación puede significar en ciertos aspectos de su empleo (salario, *status*, autoestima, prestigio).¹⁵¹

La segunda complicación de los sistemas es que quienes tienen la responsabilidad de evaluar el desempeño de los funcionarios regularmente no saben hacerlo de manera correcta. Si en el apartado anterior mencioné que casi no existen programas de formación de formadores, la situación es aún más grave en el caso de la evaluación pues los servicios civiles no desarrollan programas de formación de evaluadores; por lo mismo, la objetividad, la justeza y la utilidad de la evaluación del desempeño puede cuestionarse con facilidad.

Este problema se agrava, además, porque los sistemas de evaluación existentes en buena parte de los servicios civiles concentran la responsabilidad evaluadora en los superiores jerárquicos de los funcionarios evaluados. Al no existir una cultura de la evaluación tampoco entre los evaluadores, las evaluaciones del desempeño son blanco fácil de “contaminaciones” como las siguientes:¹⁵² a) las relaciones amistosas, que pueden causar una sobrevaloración del desempeño verdadero del funcionario evaluado; b) los estereotipos, que pueden provocar que se evalúe mejor o peor a un funcionario por los prejuicios socioeconómicos del evaluador; c) las conductas que afectan negativa o positivamente la valoración que se hace de un funcionario, por ejemplo, a consecuencia de un acontecimiento reciente y no según su desempeño durante todo el periodo evaluado; y d) cuestiones de similitud, que se presentan cuando el evaluador califica muy bien a un funcionario porque posee cualidades semejantes a las propias y muy mal cuando no es así.

Vinculado a lo anterior, una tercera complicación que puede resaltarse en los sistemas de evaluación del desempeño (sobre todo aquellos que se aplican en culturas administrativas como la nuestra) es que los resultados de las evaluaciones corren el riesgo de ser más el producto de una negociación que de una apreciación objetiva; o, en otros casos, las evaluaciones pueden volverse mecanismos de presión o venganza de los superiores jerárquicos hacia sus subordinados, en especial cuando se sabe que las evaluaciones pueden repercutir en el sistema de promoción, en el sistema de incentivos o en el sistema de sanción.

La cuarta complicación del sistema de evaluación del desempeño es que en un buen número de servicios civiles los evaluadores tienden a con-

¹⁵¹ Cardozo, art. cit., p. 131.

¹⁵² Véase sobre este aspecto Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 340-341; y Cardozo, art. cit., pp. 133-134.

centrar sus calificaciones en un nivel muy alto.¹⁵³ Algunos evaluadores temen desmotivar a sus subordinados o afectar su rendimiento futuro y prefieren no distinguir con claridad entre ellos.¹⁵⁴ Sin embargo, al hacerlo provocan que los resultados de la evaluación pierdan buena parte de su sentido, ya que valoraciones demasiado homogéneas no permiten comparar y diferenciar entre funcionarios y, por tanto, las recompensas o sanciones difícilmente se otorgan o imponen con la objetividad y precisión que deberían tener.¹⁵⁵

Una quinta complicación del sistema de evaluación del desempeño es la dificultad técnica inherente al diseño del sistema.¹⁵⁶ Qué evaluar, cómo evaluar, cuándo hacerlo, qué periodos abarcar, quién debe ser el responsable y un largo etcétera de preguntas de no fácil, pero indispensable, respuesta acompañan siempre a los encargados de estructurar el sistema.¹⁵⁷ Además, una vez delineados con claridad los objetivos, los alcances y los tiempos, y seleccionados los evaluadores, los diseñadores de la evaluación todavía deben lidiar con la siempre compleja construcción de estándares, indicadores y definiciones operativas necesarios para el buen funcionamiento del sistema.¹⁵⁸

Muy relacionada con todos los puntos anteriores, la sexta complicación que se presenta es la relativa a la objetividad en el sistema de evaluación del desempeño.¹⁵⁹ Los países anglosajones han tendido a buscar esta objetividad en sistemas que establecen objetivos, metas, estándares de fácil (o por lo menos posible) medición; así, se supone que con base en pruebas claras y contundentes el desempeño de los funcionarios es evaluado objetivamente.¹⁶⁰ La dificultad de estos sistemas es que, al centrarse fundamentalmente en el cumplimiento de objetivos, que además están siendo medidos cuantitativamente, la evaluación deja de lado otros aspectos del desempe-

¹⁵³ ENA, "Evaluation...". El documento señala que esto sucede también en algunas organizaciones privadas.

¹⁵⁴ Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 341.

¹⁵⁵ Por supuesto que las calificaciones también pueden concentrarse en la parte baja de la escala de evaluación o en su parte central. En ambos casos el problema sigue siendo el mismo pues las calificaciones no permiten comparar y diferenciar a los funcionarios. Véase Carodo, art. cit., p. 133.

¹⁵⁶ OCDE, "Improving...", p. 22.

¹⁵⁷ Méndez, "Evaluación...", p. 53.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 45.

¹⁵⁹ Las líneas siguientes, por supuesto, simplifican la situación por un afán explicativo. Como se señaló antes, existen numerosos mecanismos para evaluar el desempeño y lo común es que éstos se combinen en un mismo sistema.

¹⁶⁰ Véanse Center for Accountability and Performance, *op. cit.*; y General Accounting Office, *op. cit.*

ño del funcionario que sólo pueden captarse por medio de mecanismos cualitativos; en el extremo, este tipo de evaluaciones se convierte más bien en un sistema de control de gestión que no necesariamente informa acerca del desempeño cotidiano del funcionario, sus comportamientos negativos/positivos, su potencial o sus necesidades en materia de formación.

A la inversa, cuando se selecciona un sistema totalmente cualitativo existen dos riesgos muy importantes: por un lado, el peligro de que la subjetividad domine las calificaciones es muy alto, tanto por culpa del evaluador y los problemas ya señalados arriba, como por la falta de referentes concretos que éste puede necesitar para justificar ciertos juicios.¹⁶¹ Por otro lado, con evaluaciones cualitativas es posible tener a la mano una gran cantidad de información acerca del funcionario, sus habilidades y deficiencias, pero no se sabe realmente si su desempeño está contribuyendo al cumplimiento de los objetivos organizacionales, si está causando retrasos (“cuellos de botella”), si ha desarrollado sus funciones con mayor eficiencia que sus compañeros, etcétera.

La séptima complicación que uno encuentra en el sistema de evaluación del desempeño tiene que ver con su legitimidad ante los ojos de los funcionarios. La teoría señala que “cuando los empleados participan activamente tienden a considerar que se les está evaluando o juzgando de una forma más justa, y los datos en los que se basan las valoraciones tienden a tener una mayor credibilidad”.¹⁶² Sin embargo, el diseño de los instrumentos de evaluación es, como se mencionó antes, muy complejo y no siempre es posible que los funcionarios que serán evaluados participen en la elaboración del sistema, mucho menos cuando los tiempos para la preparación están muy limitados por una norma legal. De esta forma, la legitimidad de las evaluaciones queda afectada *ab initio*.

Qué hacer con los resultados de la evaluación es la complicación número ocho, pues una vez recopiladas las calificaciones se presentan dos problemas principales: el primero es si deben entregarse a los evaluados o no, y en qué tiempos y formatos. Si la organización decide entregar los resultados la transparencia del ejercicio aumenta, pero también aumenta el riesgo de que se generen conflictos en caso de que los funcionarios no reciban las calificaciones que esperaban (algo que es relativamente frecuente). Si los resultados no se entregan, los conflictos relacionados con la

¹⁶¹ Un evaluador puede decir que la calidad con la que su subordinado realiza su trabajo es mediana. Sin embargo, ¿cómo se diferencia la calidad mediana de una alta (no una muy alta)? ¿Cómo se justifica ante una revisión de la evaluación?

¹⁶² Villoria y del Pino, *op. cit.*, p. 343.

evaluación disminuyen pero la desconfianza de los funcionarios hacia el sistema aumenta. El segundo problema es decidir cuáles serán los efectos que se sigan de las calificaciones obtenidas. La tendencia reciente, como se ha mencionado antes, es vincular los resultados de la evaluación con las promociones, con el otorgamiento de incentivos y con la eventual aplicación de sanciones; sin embargo, esto no es una tarea que pueda limitarse a un diseño legal cuidadoso, sino que debe considerar también aspectos organizacionales y, obviamente, presupuestales.¹⁶³

Finalmente, el sistema de evaluación del desempeño suele encontrarse con una complicación más ocasionada por la inexistencia de las meta-evaluaciones, es decir los procesos de evaluación de la evaluación. A excepción de los Estados Unidos, la mayoría de los países con servicio civil no han podido desarrollar aún las prácticas que les permitan adecuar continuamente sus sistemas de evaluación para conseguir plenamente los objetivos de los mismos.¹⁶⁴

Las tensiones en el sistema de promoción

La carrera de los funcionarios está determinada, en buena medida, por la eficacia del sistema de promoción. Tradicionalmente, los servicios civiles de carrera han considerado la antigüedad del funcionario como el elemento básico para determinar su ascenso en la estructura jerárquica.

El problema con este esquema es que la ambición de los funcionarios por demostrar sus capacidades, por destacar entre los de su cuerpo o categoría, se reduce al mínimo pues, por más eficaz que sea su desempeño, no tendrán posibilidades de avanzar verticalmente por ello. Debido a lo anterior, buena parte de las críticas a los servicios civiles de carrera se centran años atrás en este aspecto.

¹⁶³ Una de las organizaciones mexicanas que cuentan con servicio civil de carrera estableció que los funcionarios cuyas calificaciones fueran sobresalientes en sus evaluaciones anuales del desempeño obtendrían promociones en la estructura de rangos de la organización. (En este servicio civil las promociones estaban vinculadas, de manera directa, a un aumento en los sueldos de los funcionarios.) Por causa de los problemas ya mencionados en este apartado, un número muy alto de funcionarios obtuvo pronto su promoción a un rango superior y, por tanto, un aumento en su salario mensual. El resultado desafortunado fue doble: que en el lapso de sólo cuatro o cinco años la organización llegó a su tope presupuestal y no tuvo más dinero para seguir pagando los aumentos salariales que venían con las promociones; y que en consecuencia el sistema de evaluación (que era bastante completo) se detuvo pues ya no se podían otorgar más promociones.

¹⁶⁴ OCDE, "Improving...", p. 16.

Un segundo problema de las promociones por antigüedad es que los funcionarios regularmente conocen bien o muy bien los aspectos "técnicos" de sus áreas; sin embargo, al momento de cambiar a un puesto con mayor carga en aspectos "gerenciales" los funcionarios no saben desempeñar con eficacia sus nuevas responsabilidades.¹⁶⁵ Además, pocos servicios civiles (el inglés, el alemán, el francés en ciertos casos)¹⁶⁶ consideran un programa de formación de los funcionarios que van a ascender. Así, se crea un conflicto doble: por un lado, se pierde la experiencia concreta, específica de un funcionario en su área natural y, por otro, se establecen las condiciones para que existan problemas relacionados con la dirección de personal y el clima organizacional por los estilos de liderazgo de un funcionario que no está preparado para ser directivo.

Una primera vía de solución que han implementado los servicios civiles para paliar estos problemas consiste en vincular las promociones jerárquicas (y salariales) a los resultados de la evaluaciones del desempeño o al cumplimiento de ciertas etapas o cursos de formación (sin dejar de considerar la antigüedad).¹⁶⁷ Con ello el sistema se vuelve, en principio, más flexible y justo quizás. Sin embargo, las complicaciones llegan cuando el sistema de evaluación del desempeño: a) goza de poca legitimidad entre los funcionarios y, por tanto, las promociones se consideran injustas cuando se basan en él; y b) las valoraciones se agrupan en un mismo bloque de calificaciones y no permiten diferenciar entre los funcionarios de mayores méritos.

La segunda vía de solución propuesta por los servicios civiles para flexibilizar las promociones jerárquicas ha sido la de abrir las vacantes a concursos, ya sea cerrados o abiertos. Bajo este esquema, los problemas que se señalaron en el caso del sistema de ingreso se han repetido en cierta forma: enfoque muy académico, teórico, uniforme, que no selecciona necesariamente a los mejores candidatos.

Cuando los concursos han sido cerrados, los servicios civiles han enfrentado, además, otros problemas ya señalados antes: por una parte, el funcionario ascendido no es necesariamente el más apto para su nuevo puesto, sobre todo en lo que toca a las cuestiones gerenciales; por otra parte, después del concurso se genera una nueva vacante que se debe cubrir y la historia vuelve a comenzar.

¹⁶⁵ Ramió, "Experiencias...".

¹⁶⁶ ENA, "Qualifications...". Véase *supra*.

¹⁶⁷ Como sucede, particularmente, en el caso francés: "[I]a promoción de una escala a la siguiente depende tanto de la antigüedad como del rendimiento, que se evalúan en el informe anual, aunque, en la práctica, prevalece la antigüedad" (Instituto Internacional de Administración Pública, *op. cit.*, p. 108).

En cambio, cuando los concursos abiertos han sido la línea a seguir, las complicaciones que se generan tienen que ver con el descontento y las críticas de los funcionarios del servicio civil, quienes consideran que así se limitan sus oportunidades de ascender en la estructura. Para ellos, la oportunidad de que entren personas ajenas al servicio en puestos de nivel medio o superior no se entiende como un mecanismo útil para atraer individuos con nuevos enfoques o ideas que permitan “ventilar” la organización; por el contrario, significa una especie de “traición”, pues se fomentan carreras meteóricas en lugar de que se premie la lealtad institucional y la experiencia adquirida.¹⁶⁸

CONCLUSIONES

Después de este largo recorrido por la “anatomía de los servicios civiles”, pareciera que el artículo ha logrado cumplir con sus dos objetivos fundamentales. Por una parte, las primeras tres secciones se han dedicado a describir los elementos básicos y los sistemas administrativos principales que caracterizan a los servicios civiles modernos. En el camino, se ha intentado resaltar el significado de esos elementos y la importancia que los “sistemas de la columna vertebral” y los “sistemas latentes” pueden tener para una adecuada gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. Con ello, se ha deseado mostrar que los servicios civiles pueden ser, efectivamente, herramientas útiles en el inacabable proceso de modernización de nuestras organizaciones públicas.

Por otra parte, la última sección del artículo ha intentado resaltar algunas de las complicaciones y riesgos que los sistemas de función pública enfrentan de manera prácticamente inevitable. Ante los argumentos simplistas, que miran en los servicios civiles una “medicina” modernizadora invencible, estas últimas páginas han tratado de señalar diversas tensiones que incluso los países con mayor experiencia en materia de profesionalización han enfrentado.

Ahora bien, la atención se ha puesto en problemas, por así decirlo, de naturaleza “micro” —o sea de la gestión cotidiana de los sistemas de función pública—, con base en dos razones fundamentales: la primera es que las reflexiones internacionales (y nacionales) sobre la reforma de los servicios

¹⁶⁸ Por supuesto, éste es un problema que no afecta por igual a los sistemas de empleo, pues éstos tienen como regla básica la elaboración de un concurso para cada puesto que debe ser ocupado. En ellos la carrera de los funcionarios se realiza, como ya se mencionó, a través de los escalones de su mismo puesto y no por medio de los grados de la estructura.

civiles suelen quedarse en análisis más bien de índole "macro", es decir sobre las dificultades que el tamaño, los costos y las inercias burocráticas representan para los servicios civiles; la segunda es que quizás este recuento pueda servir (por lo menos como aviso) a quienes discuten actualmente en torno a la creación de un servicio civil para la administración pública federal, o a quienes están involucrados en procesos de diseño e implantación de servicios civiles en otras organizaciones públicas o entidades federativas.

Al tratar de abarcar los dos objetivos antes señalados, el artículo ha buscado presentar una visión más amplia y detallada de los servicios civiles, corriendo incluso el riesgo de presentar ideas y conceptos ya muy discutidos. La intención de fondo, anunciada desde la introducción, ha sido la de presentar un panorama "intermedio", de mayor complejidad, para que el lector obtenga sus propias conclusiones con base en ideas y argumentos un poco más elaborados que los de quienes abogan ciegamente por los servicios civiles o reniegan de su importancia con similar empeño.

La revisión de las administraciones ha puesto en claro que los servicios civiles deben ser transformados y mejorados para adecuarse a las nuevas exigencias de las sociedades, a las nuevas condiciones internacionales y a las nuevas tecnologías, por mencionar sólo algunas variables. Por ello los servicios civiles se han reducido, descentralizado, "agencificado", renovado; por ello también los servicios civiles han importado ideas, prácticas e incluso regímenes laborales provenientes del sector privado.

Sin embargo, la modernización de las administraciones ha redescubierto, sobre todo, la importancia de los sistemas de función pública para los estados (misma que se trató de resumir, en sus distintas vertientes, en el cuadro 2). En consecuencia, más allá de qué tan radicales han sido los cambios y las reformas, la intención generalizada en todo el mundo ha sido la de mejorar cada uno de los sistemas que integran la gestión de las carreras de los funcionarios públicos; así, el proceso de profesionalización de los funcionarios se ha continuado bajo el claro objetivo de lograr una provisión de bienes y servicios públicos de mayor calidad.

A comienzos de un nuevo siglo, quedan señaladas importantes grietas en el diseño de los sistemas de función pública. Pero, al mismo tiempo, las experiencias siguen apuntando a que los países más desarrollados son, precisamente, aquellos que en los cimientos administrativos de sus estados cuentan con un servicio civil. La situación tensa y ambivalente será, por tanto, una constante. Y, frente a todo esto, el proceso de profesionalización del Estado mexicano requiere de posturas imaginativas, que nos permitan aprender de las ventajas y aciertos de los servicios civiles; simultáneamente, el proceso requiere una actitud crítica, que también nos ayude a prever las limitaciones y los errores que sean evitables. Con estos dos ingredientes ini-

ciales me parece que se puede lograr bastante. Si a eso le sumamos cursos de formación inicial a la francesa, evaluaciones del desempeño a la inglesa, promociones jerárquicas a la holandesa, códigos de ética a la neozelandesa o prácticas gerenciales a la estadounidense —que pasen, obviamente, por una adaptación concienzuda—, tal vez la creación de nuestro(s) servicio(s) civil(es) pueda convertirse en una aventura interesante, que contribuya al desarrollo de una administración pública verdaderamente servidora de nuestra sociedad. Mientras esto sucede, sólo queda recordar al lector que, en materia de administración pública, las soluciones del día de hoy efectivamente corren el riesgo de convertirse en problemas por resolver el día de mañana.

BIBLIOGRAFÍA

- Baena del Alcázar, Mariano, "La administración en la edad moderna", en su libro *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, Tecnos, 2000, 4ª ed., pp. 73-98.
- , "Las administraciones públicas contemporáneas (II): los sistemas administrativos", en su libro *Curso de ciencia...*, *op. cit.*, pp. 126-170.
- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry y Theo A. J. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996.
- Bouckaert, Geert, "Techniques de modernisation et modernisation des techniques: évaluer la modernisation de la gestion publique", en Luc Rouban (dir.), *Le service public en devenir*, París, L'Harmattan, 2000, pp. 107-127.
- Cardona, Francisco, "A General Structure of Topics to Be Covered by a Law on Civil Service", <http://www.ocde.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/gens-structure.htm>.
- , "Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments", SIGMA, 2000.
- Cardozo, Miryam, "La evaluación del desempeño: un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas", en José Luis Méndez y Uri Raich (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, IFE-INAP, 2000, pp. 125-136.
- Center for Accountability and Performance, *Performance Measurement: Concepts and Techniques*, Washington, DC, ASPA, 1999, 2ª ed.
- Chambon, François y Olivier Gaspon, *La déontologie administrative*, París, L.G.D.J., 1996.
- Chanut, Veronique, *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État*, París, La Documentation Française, 1998.
- Claisse, Alain y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, Paris, Montchrestien, 1994.

- Commissariat Général du Plan, *Fonctions publiques: enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Paris, La Documentation Française, 2000.
- Drewry, Gavin y Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Londres, Basil Blackwell, 2ª ed., 1ª reimpr., 1993.
- Dreyfus, Françoise, *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 2000.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., "El servicio civil de carrera en el Distrito Federal", *Asamblea*, núm. 3, mayo de, 2001, pp. 46-50.
- , "El Servicio Profesional Electoral en una breve perspectiva comparada", *Boletín Info-Despe*, nueva época, núm.1, diciembre de 2001, <http://www.ife.org.mx>.
- , "La invención administrativa del Estado", *Este País*, núm. 124, julio de 2001, p. 8.
- , "Organizaciones y servicios públicos de calidad en el Reino Unido", *Asamblea*, núm. 6, agosto de 2001, pp. 47-50.
- , "Tres temas para la necesaria reforma de la administración pública mexicana", *Este País*, núm. 117, diciembre de 2000, pp. 40-43.
- École Nationale d'Administration, "Conditions d'emploi dans la fonction publique", documento del seminario "La gestion des ressources humaines, condition de l'efficacité des administrations publiques", 1999, <http://www.ena.fr/F/sg/semin/ac99/ac99-01.html>.
- , "Déontologie", documento del seminario "La gestion des ressources humaines, condition de l'efficacité des administrations publiques", 1999, <http://www.ena.fr/F/sg/semin/ac99/ac99-07.html>.
- , "Evaluation", documento del seminario "La gestion des ressources humaines, condition de l'efficacité des administrations publiques", 1999, <http://www.ena.fr/F/sg/semin/ac99/ac99-03.html>.
- , *La France et ses institutions*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative de la Grèce*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative de l'Allemagne*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative de l'Italie*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative de la Norvège*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative de la Pologne*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative du Portugal*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative de la République Tchèque*, Paris, ENA, 1999.
- , *Les Cahiers de l'École Nationale d'Administration. L'organisation administrative du Royaume Uni*, Paris, ENA, 1999.

- , “L’ouverture internationale de la fonction publique”, documento del seminario “La gestion des ressources humaines, condition de l’efficacité des administrations publiques”, 1999, <http://www.ena.fr/F/sg/semin/ac99/ac99-05.html>.
- , “Qualifications, formation, recrutement”, documento del seminario “La gestion des ressources humaines, condition de l’efficacité des administrations publiques”, 1999, <http://www.ena.fr/F/sg/semin/ac99/ac99-05.html>.
- Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.*
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.*
- Ferreira, Luis Nicolás, “Códigos de ética y capacitación para los funcionarios públicos”, ponencia presentada en el “IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, México, octubre de 1999.
- García Ruiz, José Luis, “Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México”, CIDE, Documento de Trabajo de Administración Pública, núm. 50, 1997.
- General Accounting Office, *Designing Evaluations*, Washington, DC, GAO, 1991.
- Gilley, Jerry W., Nathaniel W. Boughton y Ann Maycunich, *The Performance Challenge. Developing Management Systems to Make Employees Your Organization’s Greatest Asset*, Nueva York, Perseus Books, 1998.
- Gow, Ian y María del Carmen Pardo, “Comparer des fonctions publiques différents: les avantages d’une analyse à plusieurs niveaux dans la comparaison Canada-Mexique”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 65, núm. 4, 1999, pp. 623-649.
- Greer, Patricia, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Londres, Open University Press, 1994.
- Guerrero, Juan Pablo, “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, CIDE, Documento de Trabajo de Administración Pública, núm. 61, 1998.
- Haro Bélchez, Guillermo, *El servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP, 2000.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Los altos mandos de la administración pública mexicana”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 465-476.
- Hirsh, Darryl, “Merit Systems in Western Democracies. An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia and New Zealand”, Public Service Commission of Canada, 1999, <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.
- Ingraham, Patricia W., *The Foundation of Merit*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- y David H. Rosenbloom (eds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992.
- Instituto Internacional de Administración Pública, *Introducción a la administración francesa*, París, La Documentation Française, 1999.

- Izquierdo, Agustín, "Ética y administración", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 313-334.
- Kessler, Marie-Christine, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.
- Lachaume, Jean-Francois, *La fonction publique*, Paris, Dalloz, 1998.
- "L'ENA", *Pouvoirs*, núm. 80, 1997.
- Méndez, José Luis, "Aportaciones, dilemas y soluciones de los servicios civiles de carrera", ponencia presentada en la Cámara de Senadores, México, 13 de diciembre de 2000.
- , "El Servicio Profesional Electoral: un servicio civil para la democracia", *Universidad de México*, núm. 592-293, 2000.
- , "El Servicio Profesional Electoral", ponencia presentada en el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 22 de noviembre de 2000.
- , "La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México", por aparecer en *Revista de Administración Pública*.
- (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- "Oportunidades para la profesionalización de la Administración Pública: Análisis a la luz de la experiencia del Servicio Profesional Electoral", ponencia presentada en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Santo Domingo, octubre de 2000.
- Méndez, José Luis y Uri Raich Portman (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, IFE-INAP, 2000.
- Merino, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996, pp. 5-18.
- Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, *La fonction publique et la réforme de l'État*, Paris, La Documentation Française, 1999 (rapport annuel mars 1998-mars 1999).
- Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999.
- OCDE, "Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries", PUMA, núm. 7, 2000.
- , "Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)", SIGMA, 2000 (SIGMA Papers núm. 14).
- , "Civil Service Pension Schemes", SIGMA, 1997, (SIGMA Papers núm. 10).
- , "European Principles for Public Administration", SIGMA, 1999 (SIGMA Papers núm. 27).
- , "Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques", PUMA, 1999.

- , *Government of the Future: Getting from Here to There*, París, PUMA, 1999, (Coloquio Internacional del 14 y 15 de septiembre).
- , “Improving Evaluation Practices”, PUMA, 1999.
- , *Integrating People Management into Public Service Reform*, París, PUMA, 1996.
- , *In Search of Results: Performance Management Practices*, París, PUMA, 1997.
- , “La structure de l’emploi dans la Fonction Publique de sept pays de l’OCDE”, PUMA, 1997.
- , “Promoting Performance and Professionalism in the Public Service”, SIGMA, 1999 (SIGMA Papers núm. 21).
- , “Public Service Training Systems in OECD Countries”, SIGMA, 1997 (SIGMA Papers núm. 16).
- , “Questionnaire on Civil Services and State Administrations in Central and European Countries Applying for Accession to the European Union”, SIGMA, <http://www.ocde.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/countrypaperes/question.htm>
- , “Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems”, PUMA, <http://www.ocde.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/structural.htm>.
- Olsen, Johan P., “Civil Service in Transition. Dilemmas and Lessons Learned”, documento presentado en el “XIV International Congress on Training and Development of Senior Civil Servants”, Oslo, junio de 1997.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991.
- Peters, B. Guy, “La contratación de los administradores públicos”, en su libro *La política de la burocracia*, trad. Eduardo L. Suárez, México, FCE-CNCPyAP, 1999, pp. 181-240.
- Pindur, Wolfgang, John J. Kiefer y Pamela Smart, “Reinventing Government: The Role of Outcome-based Performance Measurement”, ponencia presentada en el “IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, México, octubre de 1999.
- Public Service and Merit Protection Commission, “Values in the Australian Public Service”, 2000, <http://www.psmpc.gov.au>.
- Pyper, Robert, *The British Civil Service*, Londres, Prentice Hall, 1995.
- Ramió, Carles, “Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y los Estados Unidos”, ponencia presentada en el “V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública”, Santo Domingo, octubre de 2000.
- , “La organización de los empleados públicos”, en su libro *Teoría de la organización y administración pública*, Barcelona, Tecnos-Universitat Pompeu i Fabra, 1999, pp. 74-103.

- Retos y propuestas. El servicio público*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, 1994.
- Revue Française d'Administration Publique*, "Les Administrations en Europe: d'une modernisation a l'autre", núm. 75, 1995.
- , "Les fonctionnaires et la politique dans les pays de l'Union Européenne", núm. 86, 1998.
- Revue Internationale des Sciences Administratives*, "La fonction publique hors statut", vol. 65, núm. 1, 1999.
- Richard, Jacky, "À quoi sert l'ENA pour l'administration?", *Pouvoirs, L'ENA*, núm. 80, 1997, pp. 13-22.
- Rodríguez-Arana, Jaime, "Formación de funcionarios: nuevas perspectivas", ponencia presentada en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Santo Domingo, octubre de 2000.
- Rouban, Luc, "Introduction. Le service public en devenir: la mondialisation, l'Europe et les ruptures sociales", en Luc Rouban (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 9-19.
- , *La fonction publique*, París, La Découverte, 1996.
- Salvador Serna, Miquel, *Polítiques de funció pública: l'avaluació des recursos humans. Algunes experiències recents a l'Administració catalana*, Barcelona, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1997.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, México, SECODAM, 1995.
- Sisternas, Xavier, "Formación para el cambio, cambio en la formación", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, 1999, pp. 109-117.
- Slivinski, Len W. y David C. Forster, *Developmental Recommendations and Ressources. Leadership Competencies for ADMs and Senior Executives*, Canadá, Public Service Commission of Canada, 1997.
- Sosa, José, "En torno a la descentralización: el papel de los gobiernos regionales en Europa Occidental", *Trimestre Fiscal*, año 19, núm. 61, 1998, pp. 85-105.
- , "Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta", *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 161, 2000, pp. 522-551.
- State Services Commission, "An Ethics Framework for the State Sector", Occasional Paper núm. 15, 1999, <http://www.ssc.govt.nz>.
- , "Learning and Returning: The Use of Secondments and Rotations in the New Zealand Public Service", Occasional Paper núm. 23, 1999, <http://www.ssc.govt.nz>.
- , "Public Service Code of Conduct", 1998, <http://www.ssc.govt.nz>.
- Synerström, Staffan, "Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers", PUMA, <http://www.ocde.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/ssyl.htm>.

Tait, John C., *A Strong Foundation. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*, Canadian Centre for Management Development, 1999.

Villoria Mendieta, Manuel, "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 77-103.

— y Eloísa del Pino Matute, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 2000, 2ª ed.

Wright, Vincent, "Lettre à un ami américain: les dix paradoxes de l'administration française", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 93, 2000, pp. 89-101.

—, "Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núm. 152-153, 1998, pp. 395-408.

SITIOS DE INTERNET

<http://www.ccmd-ccg.gc.ca>

<http://www.ena.fr>

<http://www.fonction-publique.gouv.fr>

<http://www.gao.gov>

<http://www.map.es>

<http://www.ocde.org>

<http://www.opm.gov>

<http://www.psmc.gov.au>

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/index.html>

<http://www.shcp.sse.gob.mx>

<http://www.ssc.govt.nz>