

3

SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES Y PROPUESTAS TENTATIVAS (*)

Carles Ramió Matas
Miquel Salvador

(Universidad Pompeu Fabra,
Barcelona, España)

RESUMEN

El papel que juegan los Estados en las sociedades contemporáneas ha ido cambiando, y con ello las funciones asignadas y los instrumentos utilizados y desplegados para lograrlas. Sin embargo, existe una frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas tradicionales a esos procesos de cambio. La modernización y reforma de los aparatos públicos administrativos en América Latina, además de ser ya un rasgo distintivo y característico desde hace ya varias décadas, ha reconocido explícitamente el papel clave de la gestión de los recursos humanos, considerando, en buena parte de los programas de reforma desarrollados, la introducción (o transformación) de un modelo de servicio civil de carrera. En este trabajo se propone describir algunas experiencias de implantación de un servicio civil de carrera en las administraciones públicas en América latina, he introduce nuevos elementos para la reflexión sobre el cambio en los sistemas de gestión de los recursos humanos, analizando algunos de los componentes de especial importancia para la transformación.

PALABRAS CLAVE:

servicio civil, reforma del Estado, América latina.

ABSTRACT

The role played by the States in contemporary societies has been changing, and together with it the functions assigned and the instruments used and deployed in order to obtain them.

Nevertheless, there exists a frequent lack of adaptation of the traditional public administrative structures to those processes of change. In Latin America, the modernization and reform of the administrative public apparatus, as well as being a distinctive and characteristic feature for many decades, have acknowledge explicitly the key role of the human resources management, considering the introduction (or transformation) of a model in the Civil Service Career in most of the reform programs that have been developed. This work attempts to describe some of the experiences of instilment of a Civil Servant Career in the public administration in Latin America, introducing new elements to think about a transformation in the human resources management systems, and to analyze some of the especially important components for such transformation.

KEY WORDS:

civil service, State's reform, Latin America.

(*) Una versión previa de este trabajo fue publicada en la *Revista Vasca de Administración Pública*; Número: 65-I, 2003.

1 INTRODUCCIÓN

Los importantes procesos de cambio del papel que juegan los Estados en las sociedades contemporáneas tienen un reflejo directo tanto en las funciones que éstos desarrollan como en las estrategias utilizadas para hacerlas efectivas. La frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas tradicionales a este proceso de cambio y con las crisis políticas y económicas han propiciado el surgimiento de programas de modernización y reforma de estos aparatos públicos. Sin embargo, el origen y el tipo de presiones para el cambio son bastante distintos, y también por ello deberían serlo las respuestas ofrecidas. Mientras que en Europa occidental y en los países anglosajones los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, en buena parte de los países latinoamericanos la presión venía por los problemas asociados a la debilidad del Estado y de sus sistemas democráticos y desde los organismos internacionales que ofrecían soluciones importadas para superar su situación. A resultas de ello, hace ya varias décadas que la modernización de las administraciones públicas parece ser un rasgo distintivo o consustancial a su propia existencia, apareciendo con cierta asiduidad en las agendas de los poderes públicos.

Mediante una pluralidad de programas de cambio, con diferentes etiquetas

calificativas y con distintas orientaciones subyacentes, los procesos de modernización de las administraciones públicas han tendido a moverse siguiendo referentes conceptuales e ideológicos que van cambiando según una suerte de modas u oleadas, de duración e impacto variables. En buena parte de estos programas se reconoce explícitamente el papel clave de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, el cual implica, en América latina, actuaciones encaminadas a la introducción o a la transformación de un modelo de servicio civil de carrera.

Más allá de enumerar o describir las distintas experiencias en la implantación de un servicio civil de carrera en diversos países de América latina, lo que se propone en este artículo es introducir nuevos elementos para la reflexión sobre el cambio en los sistemas de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas. Con este objetivo, se propone analizar las dinámicas que se desarrollan alrededor de los sistemas de gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas entendidos como instituciones para, posteriormente, estudiar algunos de los componentes clave que permiten identificar el modelo resultante y que resultan de especial importancia para su transformación efectiva.

2 LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS COMO INSTITUCIÓN: LOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL EN SU CONTEXTO

Definir un sistema de gestión de los recursos humanos entendido como institución supone centrar la atención en cómo las normas, las reglas, los valores y los procesos asociados a sus diferentes ámbitos de actuación inciden o configuran una determinada “manera de hacer” en cuanto a las actuaciones que una organización plantea para con sus empleados. En otros términos, la concreción de esas “reglas del juego” en el campo de la gestión de los recursos humanos supone entrar a valorar el funcionamiento de los ámbitos de selección, formación, retribución, evaluación, entre otros, atendiendo a cuáles son las normas y reglas (implícitas y explícitas), cuáles los valores subyacentes (aunque con mayor o menor grado de visualización), y cuáles los procedimientos que acompañan y refuerzan la interacción de estos elementos. Se entiende así un modelo de servicio civil como un conjunto interrelacionado de normas, principios y valores, estructuras, rutinas y procesos. Sin embargo, más importante que sus componentes considerados de forma aislada, lo destacado del concepto es el refuerzo mutuo que ejercen entre ellos y que explica su configuración efectiva y su posible resistencia al cambio.

En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1989; Peters, 1999) que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución facilita a los actores un marco para interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera como apropiado de su papel. En este contexto institucional algunas opciones de acción no se tendrán en cuenta o se considerarán inviables, en beneficio de otras alternativas que centrarán la discusión y muy probablemente la decisión finalmente seleccionada.

Una primera caracterización de los sistemas de servicio civil puede hacerse atendiendo a su carácter abierto/cerrado y a su grado de politización/profesionalización. Ambas variables establecen una clara dicotomía que condiciona el desarrollo de los distintos ámbitos de gestión de los recursos humanos (Ballart y Ramió, 2000).

En cuanto a la primera variable, en nuestros contextos administrativos de referencia existen dos grandes modelos de gestión de los empleados públicos: uno cerrado que parte del principio de polivalencia de los empleados públicos (referidos como “funcionarios de carrera”), y un modelo abierto inspirado en el principio de especialización.

El *modelo cerrado* de servicio civil parte de la consideración de que el empleado público (funcionario) va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional. Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la administración. Su operativización se da a partir de una estructura que se define por los cuerpos o colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo concreto sino a un cuerpo o a una categoría desde la cual desarrollar cierto tipo de funciones. Ello preconfigura tanto los instrumentos de selección (básicamente oposiciones) como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida (formación y adiestramiento de entrada)

que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización. Los ejemplos más próximos a este modelo se dan en los sistemas de función pública de Francia y España (basados en cuerpos) o en el Reino Unido.

El *modelo abierto* de servicio civil se basa en los diferentes puestos de trabajo de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. Con el principio de *buscar la mejor persona para cada puesto*, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, mediante la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto. Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, a partir de la cual organizar los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. En el ámbito de las administraciones públicas, los países nórdicos europeos, como Suecia, siguen este modelo abierto o de empleo. En la misma línea se situaba el tradicional sistema de *spoils system* estadounidense del siglo XIX, con una lógica de selección *post-by-post*, con un importante componente de confianza política.

Dado que la realidad suele combinar los modelos definidos idealmente, el sistema de función pública (servicio civil) español puede servir como una clara muestra de algunos desajustes que se producen al intentar esa combinación. El mismo combina rasgos propios del modelo cerrado, con un sistema de cuerpos y categorías, con la introducción de modificaciones que apuntan al modelo de estructura abierta a partir de la definición de puestos de trabajo. De ello surge un modelo en el que el acceso se realiza a cuerpos, mediante los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa. En este escenario la descripción de los puestos de trabajo que tan sólo se ocupan temporalmente pierde cierta importancia, y con ello pierde también importancia la elaboración rigurosa de catálogos y relaciones de puestos de trabajo, es decir, la base del modelo abierto. Se establece de este modo la dicotomía entre un acceso a través de cuerpos (modelo cerrado) y una carrera administrativa a través de puestos de trabajo (modelo abierto). Resulta de esto un equilibrio inestable en el que se supone que los conocimientos y aptitudes exigidos para la entrada al cuerpo no son específicos para la ocupación de un puesto concreto, por lo que se tiende a aumentar la discrecionalidad en los sistemas de provisión. De ello se deriva el

predominio de la lógica del modelo cerrado sobre el modelo abierto, aunque no tanto basada en cuerpos como en grupos de titulación, especialmente en las administraciones de menor tradición, como es el caso de las comunidades autónomas (gobierno y administración regional española).

A este primer eje definidor de la estructura del servicio civil cabe añadir la dimensión de *politización/profesionalización*, que hace referencia al predominio de una lógica que priorice la confianza política o los méritos profesionales en el reclutamiento y selección de los diferentes grupos de empleados públicos. En la mayor parte de los modelos administrativos suelen predominar los criterios de validez profesional para el conjunto de empleados, aunque existen importantes excepciones en los altos cargos de las organizaciones públicas, los cuales suelen ser ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política, con una vinculación temporal con la administración. El predominio de este carácter en países como Francia o España contrasta con otros modelos, como el caso del Reino Unido, donde se reduce al máximo el espacio político, reservándose puestos de rango muy elevado para su provisión por parte de profesionales y no por políticos (por ejemplo los secretarios permanentes de los ministerios). El sistema opuesto, la politización de la mayor parte de la administración, lo encontramos en la administración de los Estados Unidos del siglo XIX (*spoil system*) o en la propia experiencia española también en el siglo XIX (las *cesantías*). El sistema de botín o de cesantías consistía en que los empleados públicos se renovaban después de las elecciones cuando el partido vencedor en las mismas recompensaba a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos.

Aunque los modelos francés y español de servicio civil se pueden considerar cercanos al modelo profesional, presentan igualmente muchas tensiones propias del modelo politizado. Un primer elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a los altos cargos y a determinados directivos públicos (por ejemplo gerentes) seleccionados en base a criterios de confianza política y subsidiariamente de carácter profesional. Estos colectivos configuran un ámbito de gestión estratégico que algunos autores, como Quermonne (1994), definen como *spoil system de circuito abierto*. Un segundo elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a jefes administrativos profesionales que son seleccionados por una combinación de méritos profesionales con criterios de confianza personal o política, utilizando el mecanismo de la libre designación. Este colectivo configura un ámbito de gestión semiestratégico que Quermonne (1994) define como *spoil system de circuito cerrado*.

Se configuran así distintas combinaciones de las variables clave consideradas, a partir de las cuales plantear el desarrollo de los distintos ámbitos que constituyen el sistema de gestión de los recursos humanos: selección, formación, retribución, evaluación del desempeño y carrera administrativa.

Lo que interesa destacar, sin embargo, es que detrás de estas opciones estratégicas (modelo abierto/cerrado y grado de politización/profesionalización) aparecen complejos institucionales distintos, que incentivan ciertos comportamientos y dinámicas de funcionamiento y que propician o facilitan algunos valores y normas y no otros.

Para su análisis cabe considerar tanto la definición de las interacciones que se dan entre los rasgos básicos del modelo y su desarrollo desde de los distintos ámbitos de la gestión de recursos humanos, como el papel de los valores y principios propios de cada realidad administrativa que, con dinámicas de *decoupling*¹, van a matizar el resultado.

3 LOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA: CLIENTELIZACIÓN O PROFESIONALIZACIÓN

Los países de América latina ofrecen un espectro muy variado de modelos y submodelos de servicio civil: desde los países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional, lo cual es la opción mayoritaria en la práctica, hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil, habitualmente en el sur de América latina. Estos dos polos definen una amplia variedad de situaciones intermedias: países que no poseen modelos generales de servicio civil y, en cambio, que sí tienen servicio civil en colectivos profesionales muy concretos (un ejemplo muy extendido es la carrera diplomática de las cancillerías), países que en la última década han intentado con mayor o menor éxito implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (por ejemplo, Bolivia, República Dominicana, México o Nicaragua), o países en los cuales, a pesar de poseer un modelo histórico de servicio civil, éste ha sido desvirtuado por las dictaduras militares de los '80 y actualmente están impulsado su revisión (por ejemplo, Chile y Argentina)².

No obstante las enormes diferencias entre los países de América latina, se pueden establecer algunos puntos de contacto entre los mismos. En términos generales, los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, en un contexto donde los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos de

las administraciones públicas. A esta falta de estabilidad se le une el hecho de que, pese a invertir en la formación de sus cuadros, las administraciones públicas no puedan aprovechar (o “rentabilizar”) sus capacidades debido a una importante movilidad de los profesionales entre el sector público y el privado, muchas veces no por razones de índole laboral sino política.

Otro punto de contacto con relación a los sistemas de servicio civil emergentes es su fascinación y réplica (siguiendo lógicas de isomorfismo mimético³) del modelo abierto de servicio civil derivado de una fascinación más genérica del modelo administrativo de los Estados Unidos. En esta situación, la implantación de estos jóvenes sistemas de servicio civil se encuentra con las dificultades ocasionadas por su escaso encaje con una realidad social, política y administrativa.

Una interesante reflexión sobre una institución vigente en gran parte de los modelos de función pública de los países desarrollados, el sistema de mérito, se encuentra en un texto de J. Prats (documento electrónico de la Biblioteca del IIG-PNUD, colección textos, Nº 058). A partir de los estudios realizados por Johnson y Libecap (1994) y Horn (1995) sobre la evolución de los sistemas de patronazgo y mérito en la función pública de Estados Unidos, Prats plantea una reflexión sobre la verdadera funcionalidad a la que responde la existencia de estas instituciones de gestión de los recursos humanos.

Con un enfoque esencialmente neoinstitucionalista, Prats indica cómo el sistema de mérito, en tanto que pilar de un sistema de servicio civil profesionalizado, se ha extendido “no por su belleza intrínseca sino porque resuelve problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva” (Prats, texto 058:1-2).

Tomando el caso citado a modo de ilustración, el sistema de patronazgo cumplió una función estratégica de apoyo a un sistema en expansión económica y territorial, con un fuerte apoyo social, y contribuyó a la consolidación de los partidos políticos en los Estados Unidos en la etapa anterior a la Guerra Civil. Valores como competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica no se consideraban fundamentales en su entorno social y económico de referencia, y sí se apostaba por valores como el compromiso, la dedicación, la receptividad y la responsabilidad.

La expansión económica posterior a la Guerra Civil, el cambio en las dimensiones y la estructura de los partidos políticos, con el crecimiento de los servicios y empleo públicos propios de un Estado más intervencionista, comportaron la crisis del sistema de patronazgo. El surgimiento de unas pequeñas y medianas empresas, que reclamaban seguridad jurídica y fijación de marcos regulativos aceptables y de aplicación previsible frente a la acción

del Poder Ejecutivo, produjo la aparición y consolidación del sistema de mérito en la función pública. La combinación de factores de cambio institucional con unos actores sociales que impulsan el proceso se apunta como una explicación plausible del cambio de sistema de gestión de la función de personal estadounidense.

La función social asociada al surgimiento del sistema de mérito en la función pública era la de procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos en base al mérito y a los criterios de carrera burocrática (Prats, texto 058:6). Siguiendo este análisis, no es de extrañar que este sistema sea blanco de críticas cuando se lo evalúa según otros criterios y algunas funciones distintas a las que originaron su aparición y consolidación (como las características del sector privado).

La necesidad de introducir modificaciones en los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas debería plantearse, de acuerdo con esta argumentación, atendiendo a los valores o funciones sociales que se proponen impulsar. Si se pretende convertir a las organizaciones públicas en meras proveedoras de servicios o relegar su papel a la vigilancia del correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado y la economía, o si se propone desarrollar su papel de promotoras de ciertos valores de equidad social, cambiarán de forma importante tanto los mecanismos de gestión de los empleados públicos como la capacitación y las actitudes con las que éstos deberán realizar su labor.

Entonces, el problema destacado con relación al déficit de capacidad institucional en las administraciones públicas de una buena parte de los países de América latina es la inexistencia de un servicio civil profesionalizado y estable. La cultura clientelista y la falta de incentivos económicos son los dos máximos impedimentos al desarrollo efectivo de esta imprescindible profesionalización. Para conseguirlo debería apostarse por una transformación real y efectiva de los actuales fundamentos institucionales de los sistemas de patronazgo o clientelización hacia un sistema de mérito en el empleo público.

4 LOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA: UNA ORIENTACIÓN ENTRE DOS MODELOS

De un análisis detallado de las ventajas y de los inconvenientes de implantar en los países de América latina un modelo de servicio civil inspirado en el modelo abierto, propio del antes citado *spoils system* estadounidense, o en

el modelo cerrado, propio de la Europa continental, la conclusión suele ser la misma: el modelo abierto se asocia a la flexibilidad, el dinamismo, y supuestamente facilita la creación de instituciones públicas eficaces y eficientes. En cambio, el modelo cerrado se vincula a la rigidez y a la burocratización, mostrando una clara tendencia a convertirse, en la práctica, en una rémora para el funcionamiento de las organizaciones públicas, dificultando su gestión. Como prueba de ello, ¿no es cierto que la mayoría de los países europeos intenta escapar de la rigidez y burocracia de sus modelos cerrados de servicio civil?

Atendiendo a estos razonamientos, parece evidente que los emergentes o renovados modelos de servicio civil de los países de América latina, si quieren aportar eficacia y eficiencia a sus instituciones públicas, deben apostar por el modelo abierto y descartar decididamente el modelo cerrado europeo continental. Pero, ¿es acertada esta decisión estratégica? Desde nuestro punto de vista es un error derivado de una confusión sobre los objetivos y las aportaciones efectivas de un modelo de servicio civil.

Es cierto que los países de América latina buscan un modelo de servicio civil que les permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes, pero no es menos cierto que el objetivo profundo de la implantación de modelos de servicio civil reside fundamentalmente en superar el modelo de patronazgo o clientelar y en contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones públicas. Creemos que el principal problema de las administraciones públicas de América latina es su débil institucionalización⁴.

En este sentido, un aspecto muy importante a considerar es la propia realidad social, política y administrativa en la que surgen y se mantienen los diferentes sistemas de servicio civil, es decir, la tradición administrativa de referencia de la cual toman sus características esenciales y de la que provienen los principales rasgos de funcionamiento. Los sistemas administrativos que habitualmente se han tomado como referencia pueden dividirse en dos grandes modelos o tradiciones administrativas: el modelo anglosajón y el modelo de la Europa continental.

Uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad en ambos, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político en tanto se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características los sistemas

administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad e incrementan su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto a un bajo grado de politización, viene a reforzar este carácter “estable” de continuidad ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo caracterizador de las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos: si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al “pluralismo”, expresado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de “estatismo” (donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de “corporatismo”, donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se configura claramente como una institución adaptada a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y el mantenimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos con normas, reglas, valores, estructuras y procesos diferenciados. Así, mientras un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado en un Estado fuertemente interventor se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, en el polo opuesto, con un contexto políticamente estable y con una sociedad civil muy articulada que limitaba las actividades de los aparatos públicos, se conformaba un modelo de servicio civil distinto al anterior.

Algunos programas de modernización contemporáneos en países en vías de desarrollo han partido de juzgar los logros de un modelo con los parámetros del otro y olvidaron su funcionalidad concreta con relación a su contexto de referencia. Condenar el funcionamiento de un modelo de servicio civil pensado para aportar estabilidad y seguridad por sus fallos en cuanto a los principios de eficiencia y economía resulta tan inapropiado como intentar implantar fórmulas exógenas que ignoren la realidad en la que el mismo se desarrolla. La idea que se pretende destacar es la necesidad de considerar las características implícitas de los modelos de servicio civil y el contexto en el que éstos aparecen y se desarrollan como paso previo a incorporar cualquiera de sus propuestas a otras realidades político-administrativas.

Puesto que la realidad política y administrativa de la mayoría de los países de América latina se caracteriza por la inestabilidad tanto de su sistema político como de su sistema administrativo, que se refuerzan mutuamente, debería apostarse por un modelo de servicio civil que aportase fundamentalmente estabilidad al sistema administrativo como primer paso para estabilizar el conjunto.

5 LOS MODELOS DE REFERENCIA Y LA REDEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE AMÉRICA LATINA

Considerando los argumentos anteriores, se propone centrar la reflexión sobre el papel de los modelos de referencia en la redefinición de los sistemas de servicio civil de América latina. Como reflexión inicial se plantea la necesidad de definir las bases del modelo de función pública que se pretende construir según las dimensiones consideradas de modelo abierto/cerrado y politización/profesionalización y su adaptación a cada realidad social, política y administrativa.

Esta clarificación conceptual previa va en la línea de optimizar el aprovechamiento de las experiencias de los modelos de referencia consolidados (ya sean europeos continentales o anglosajones), de cara a generar dinámicas de aprendizaje institucional basadas en la “explotación” o en la “exploración” de instituciones⁵ para la configuración de unos modelos de servicio civil propios y diferenciados.

Sin pretender ofrecer una recomendación unívoca para las distintas realidades latinoamericanas, la propuesta que se defiende en este documento es la conveniencia de definir un sistema de servicio civil que combine elementos de los modelos de empleo abierto y cerrado con una opción decididamente profesionalizada para el núcleo básico de empleados públicos. Aunque supuestamente los modelos abiertos se asocian al principio de eficiencia y los modelos cerrados se vinculan al principio de la seguridad jurídica, una verdadera estrategia de refuerzo de las instituciones públicas requiere de una adecuada combinación de ambos para lograr su efectividad con relación a la sociedad a la que pretende servir.

Un adecuado modelo mixto abierto-cerrado permite superar los inconvenientes asociados a los dos planteamientos radicales y atender a la evolución que han ido experimentando los modelos consolidados de servicio civil. A este respecto, los países con un modelo cerrado han tendido a incorporar elementos de un modelo abierto y, a la inversa, los países con un modelo abierto han incorporado dimensiones de un modelo cerrado. Es evidente

que no debe ser incompatible la especialización (modelo abierto) con una cierta polivalencia (modelo cerrado), la vinculación estable de los empleados públicos (modelo cerrado) con cierta flexibilidad (modelo abierto).

En definitiva, se propone un modelo de servicio civil asociado básicamente al modelo cerrado: definición de cuerpos y categorías, polivalencia, vinculación estable de los empleados públicos con la administración; con elementos internos de un modelo abierto: establecer un “mercado” interno que permita aprovechar los perfiles más idóneos para cada puesto de trabajo y con ello fomentar la especialización, combinado con un cierto grado de flexibilidad en el sistema resultante.

En cuanto a la segunda dimensión, la profesionalización y la estabilidad son dos de las esencias de un sistema de servicio civil moderno en la medida en que permite asegurar principios básicos como los de legalidad, igualdad, mérito, capacidad y objetividad.

Sin embargo, ello no ha sido impedimento para que los sistemas de servicio civil ya consolidados hayan introducido tensiones de politización en un marco de profesionalización. Hay muchos puestos reservados a empleados públicos seleccionados con criterios de confianza política: altos cargos, directivos públicos, gerentes, eventuales, asesores, personal de gabinetes son sólo algunas figuras correspondientes a puestos que se cubren con criterios de libre designación. Es decir, en el marco de un sistema objetivo y profesionalizado se manifiestan pautas propias de *spoils system* de “circuito abierto” (puestos no profesionales de confianza política) y de *spoils system* de “circuito cerrado” (puestos de carácter profesional ocupados por empleados públicos pero bajo criterios de confianza política) (Jiménez Asensio, 1998). A nuestro entender, estas manifestaciones políticas pueden desvirtuar los principios básicos de un modelo de gestión de recursos humanos. Además, en el caso de América latina se busca en el modelo de servicio civil un modo de superar los planteamientos tradicionales de base clientelar. Si se optara por un modelo de servicio civil con un alto grado de politización no se conseguiría avanzar en la dirección deseada.

El elemento clave reside en definir de forma clara hasta dónde llegan los puestos de naturaleza estrictamente política (imprescindibles en un sistema basado en la legitimidad democrática de la administración, en la cual los dirigentes requieren de ciertos cuadros que compartan su ideología y se adhieran a su proyecto político) y hasta dónde los puestos estrictamente profesionales. La frontera se puede ubicar en un punto muy alto (como en el Reino Unido) o más bajo (como en Francia y España), pero lo importante es definir de forma nítida esta frontera. Lo que es muy pernicioso para un

modelo de servicio civil son los puestos de trabajo donde se combinan, de forma desdibujada y confusa, criterios profesionales y criterios de confianza política (puestos de libre designación que conforman el denominado *spoils system* de “circuito cerrado”). Esta definición, además de clara, debe ser plenamente aceptada por parte de los agentes implicados en la determinación e implementación del modelo de servicio civil, especialmente atendiendo a las dinámicas de *decoupling* comentadas en el apartado anterior.

De modo que se destaca la necesidad de una verdadera implicación de los agentes clave que supere la mera importación de instrumental legislativo o de técnicas de gestión de recursos humanos para redefinir de forma efectiva el modelo de servicio civil según la realidad en la que éste se pretende desarrollar.

6 ALGUNOS ASPECTOS CONCRETOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

La definición inicial del modelo a partir de los parámetros abierto/cerrado y politización/profesionalización es el primer paso para la construcción del sistema de servicio civil. Ubicados en estos referentes, y atendiendo a las políticas desarrolladas desde las administraciones públicas, el siguiente paso consiste en establecer con claridad las políticas de recursos humanos que se consideren adecuadas a los fines establecidos, así como las actividades de gestión y administración que permitan implementarlas (Prats, 1987).

La definición de la *política de recursos humanos* resulta de establecer los objetivos estratégicos en materia de personal, entendidos como las grandes líneas de desarrollo de las actuaciones en el ámbito de personal, en coherencia con el resto de actuaciones en las demás esferas de actividad de la administración, pero también con la filosofía y la cultura organizativa que se pretende promover. Esta doble coherencia exige prestar especial atención a las dinámicas de isomorfismo institucional comentadas y a los efectos no contemplados derivados del “decoupling”. Tener claros los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas representa el primer paso para el diseño del modelo de servicio civil y permite seleccionar con mejor criterio qué experiencias resultan adecuadas si se buscan como referentes de apoyo al proceso de institucionalización.

La puesta en práctica las líneas estratégicas definidas en la política de personal requiere el desarrollo de la *gestión de recursos humanos*, nivel donde las líneas estratégicas se concretan, en términos de problemas y soluciones, en

términos de recursos y condicionantes, y en términos de objetivos operativos y valores de la propia organización. Precisamente lo que convierte las técnicas de gestión en “gestión de personal” es el hecho de estar al servicio de una política de personal. Ello conlleva asegurar no tan sólo la adecuación de las técnicas adoptadas a los valores y cultura organizativas, sino también a unos objetivos estratégicos claramente identificados.

El siguiente nivel de operativización de las políticas de recursos humanos es la administración de personal. La *administración de recursos humanos* supone la aplicación de unas técnicas predeterminadas con las cuales los gestores de personal (los diseñadores de la gestión de recursos humanos) consideran que se podrán alcanzar los objetivos prefijados, de acuerdo con la política de personal.

Según estos conceptos, la ausencia de política de personal implica, en la práctica, la inexistencia de una auténtica gestión de personal. Puesto que la gestión consiste en definir los instrumentos para conseguir los objetivos de política de personal, si éstos no están definidos solamente pueden introducirse técnicas puntuales sin un planteamiento estratégico y cuyo desarrollo seguirá muy probablemente caminos erráticos.

Sin embargo, definir una política de personal es una actividad muy difícil para los cargos políticos, básicamente debido a que:

- Técnicamente, implica conocer los puntos fuertes y débiles del modelo actual, hacer un análisis de prospectiva para definir el modelo de organización que pueda dar respuesta a las necesidades y retos del futuro y, una vez identificadas sus necesidades, establecer una estrategia acorde con las transformaciones requeridas.

- Políticamente, cualquier decisión trascendente en materia de personal puede generar fenómenos de resistencia individuales y colectivos por parte de los empleados públicos. La definición y la primera fase de implementación de una política de personal genera, a corto plazo, conflictos, mientras que las ventajas sólo se perciben a medio y a largo plazo, momento en el que probablemente ocuparán los puestos políticos personalidades distintas a las que impulsaron, trabajaron y “sufrieron” el proceso de mejora.

En contrapartida, una organización que cuenta únicamente con administración de personal, es decir, sin política ni gestión de recursos humanos, es una organización que sólo puede reproducir el modelo organizativo del cual parte (del que derivan los criterios de gestión vigentes en los que se basa la administración de personal) y que será incapaz de adaptarse a las transformaciones del entorno y cumplir los objetivos que legitiman su existencia.

Siguiendo la secuencia expuesta, con la identificación del modelo en los ejes abierto/cerrado y politización/profesionalización, los tres niveles que constituyen la “cascada” de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas (política, gestión y administración de personal) son una primera concreción del modelo de servicio civil, previa al desarrollo de los distintos ámbitos de actuación. Si se toma conciencia de esta identificación inicial y de los objetivos estratégicos de la organización pública se está en mejores condiciones para valorar la relevancia y conveniencia de las experiencias que se toman como referentes de cara a su incorporación al modelo de servicio civil, ya sea a través de dinámicas de exploración o de explotación institucional.

Otros ámbitos que se destacan en clave de definición del modelo de función pública son la selección, la carrera administrativa, la retribución y la evaluación de los recursos humanos.

6.1. LA SELECCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El proceso de selección de los empleados públicos es una variable crítica en la configuración del modelo de servicio civil. La concreción de los criterios y procesos a través de los cuales se selecciona a los empleados públicos explica mucho sobre qué es lo que la organización valora de los candidatos. Cuestión a parte son los valores que se transmiten en el propio proceso selectivo, a partir tanto del proceso mismo como de los contenidos de las pruebas selectivas.

Si en los modelos cerrados basados en cuerpos se establecen sistemas selectivos que promueven perfiles generalistas, sustentados en conocimientos compartidos por el mismo cuerpo, y que posteriormente se concretarán en ocupar un determinada función, en los sistemas abiertos se potencian perfiles especializados adecuados a los puestos concretos a cubrir. Los mecanismos selectivos utilizados finalmente deberían tener en cuenta tanto las funciones a desarrollar como las perspectivas de empleo que se propongan con posterioridad al ingreso, pero también los valores que se desean promover en la organización.

La promoción de principios como los de legalidad, igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad y publicidad son fundamentales para la consolidación de un sistema de servicio civil clásico, al estilo del modelo europeo continental. Aunque resulta frecuente encontrar críticas a la “ineficiencia” de estos mecanismos de selección, su aporte en términos de credibilidad, con un claro reconocimiento público de la igualdad en el trato que se da a los aspirantes, por ejemplo, es uno de los soportes básicos del modelo resultante.

Además, esta supuesta “ineficiencia” tiene su origen en cierta interpretación de estos principios en su aplicación a los procesos selectivos, según la cual se recurre a mecanismos formales que son poco útiles de cara a la elección de los mejores candidatos. Es decir, en la forma en que las instituciones vigentes (entendidas como interacción entre normas, valores y procesos) plantean el respeto a los principios de legalidad, igualdad, mérito y capacidad, imparcialidad o publicidad a través de sistemas formales. Éste sería el caso de las oposiciones, donde las normas y valores que se desean promover (como la igualdad, el mérito y la capacidad) se concretan en un alto grado de formalismo que se proyecta en procesos selectivos basados en pruebas que evalúan habilidades teóricas y memorísticas, sin que ello implique necesariamente conseguir una mejor adecuación de los candidatos seleccionados a las funciones que deberán desempeñar.

Respecto de la implantación de un sistema de función pública en América latina, es difícil definir unas recomendaciones unívocas: es evidente que hay que optar por un modelo más flexible, que facilite la adecuación de los profesionales seleccionados a los puestos a cubrir, pero debe tenerse en cuenta el peso de la tradición y de la cultura política y administrativa de los distintos países. En este sentido, implantar directamente un modelo altamente flexible en América latina, al estilo de las reformas impulsadas en los países de tradición anglosajona, podría generar muchos riesgos al favorecer dinámicas de *decoupling* (que pueden concretarse en presiones clientelares y políticas). Por ello una buena opción inicial sería apostar por los modelos más formalistas para introducir nuevos valores y consolidar la cultura política y administrativa, complementándolos con procesos de adecuación de la persona al puesto para, posteriormente, adaptarlos a los requerimientos de flexibilidad requeridos por el sistema.

6.2. CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

La carrera administrativa es otra de las dimensiones esenciales para definir el modelo de servicio civil, aunque resulta ser uno de los temas no muy bien resueltos por los diferentes modelos de referencia. Ello en buena parte debido a su complejidad, que lo convierte en un ámbito que tampoco funciona de forma satisfactoria en las organizaciones privadas.

El modelo mixto de empleo (carácter abierto-cerrado) que caracteriza a la mayoría de los modelos de servicio civil, que combina el sistema basado en los puestos de trabajo (sistema abierto) y el de cuerpos y categorías (sistema cerrado), determina la doble dimensión de la carrera administrativa en las administraciones públicas. Así, se define una serie de mecanismos de carrera

ligados al empleado público y vinculados al sistema de grupos o cuerpos que coexisten con otro grupo de elementos de la carrera relacionado con la sucesiva ocupación de diferentes puestos de trabajo.

Los elementos de carrera vinculados a las características del empleado público derivan de la dimensión de *modelo cerrado* o de cuerpos propio del servicio civil. En el modelo español, por ejemplo, los determinantes de la carrera administrativa atinentes a la persona son la *promoción interna* y el *grado personal*. La promoción interna es el ascenso desde cuerpos y escalas de un grupo de titulación a otros superiores. El avance de la carrera a través del *grado personal* se corresponde con el incremento de la categoría personal de cada funcionario definida a partir de los intervalos de la clasificación de niveles, dentro de los márgenes asociados a cada cuerpo o escala que caracterizan al modelo de empleo cerrado.

Los distintos puestos de trabajo que ocupa el empleado público a lo largo de su trayectoria profesional constituyen los elementos de carrera relacionados con el *modelo abierto* o de puestos. Esta dimensión de la carrera administrativa, a través del cambio de puestos de trabajo, está directamente vinculada a: a) el incremento del *grado personal* que resulta de ocupar un puesto de *nivel superior* y b) el *acceso a jefaturas* o a puestos singulares de mayor rango jerárquico.

80

Este modelo de progresión profesional basado en la movilidad de puestos de trabajo comporta ciertos problemas:

- La *inflación orgánica*: puesto que las posibilidades de carrera vienen determinadas por la cantidad de puestos disponibles, suelen generarse dinámicas organizativas que tienden a la creación de nuevos puestos, especialmente de mando, sin que ello responda al desarrollo de nuevas funciones. Recalificaciones de puestos existentes para promocionar al personal que los ocupa, creación de nuevas jefaturas sin apenas personal a quien dirigir y vacías de un contenido directivo, son algunos de los procesos asociados a la necesidad de ofrecer expectativas de carrera a partir del sistema de progresión a través de puestos.

- La necesidad de disponer de un contingente de puestos a los que poder acceder *dificulta la carrera* administrativa en *organizaciones de dimensiones reducidas*.

- El requerimiento del cambio de puesto *dificulta la especialización* en la medida en que suele comportar un cambio de tareas sólo por razones de desarrollo de la carrera administrativa. Así, por ejemplo, no es extraño que personal altamente cualificado para ciertas funciones de carácter técnico deje de realizarlas para pasar a asumir funciones de mando, que pueden

ser adecuadas para su carrera profesional pero no para sus capacidades ni para sus motivaciones.

Un modelo de carrera administrativa para América latina debería tener en cuenta estos problemas. Una posible vía para superarlos sería el diseño de un modelo que atendiera a los siguientes requisitos:

- Diseñar una carrera amplia, que agrupe muchos niveles (categorías internas) y conseguir, de este modo, la posibilidad de que los empleados públicos tengan la sensación real de que van ascendiendo con el tiempo en función de sus méritos profesionales. Iniciar una carrera administrativa en niveles bajos, a partir de los cuales ascender en función del mérito pero evitando al máximo las carreras excesivamente rápidas que siempre deben tener un carácter excepcional. Esta estrategia evitaría la presión, que existe en muchos modelos actuales, de generar inflación de puestos de niveles superiores mediante los cuales prolongar la carrera administrativa.

- Evitar que el desarrollo de la carrera administrativa obligue de forma automática a cambiar de puesto de trabajo. En este sentido, hay que abrirse a la posibilidad de que un empleado pueda ascender sin cambiar de puesto de trabajo (de esta forma se amortiza la inversión del período de aprendizaje y se optimiza la formación invertida) aunque se puedan ir ampliando las responsabilidades dentro del mismo con el seguimiento de lógicas de enriquecimiento de puestos que se correspondan con mejoras en las condiciones laborales.

6.3. LAS RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

La retribución es otro de los elementos esenciales que contribuyen a definir el sistema de servicio civil. Puesto que el conjunto de compensaciones que efectúa la organización y que percibe el trabajador por el desarrollo de su actividad profesional puede variar según los factores que determinan la cuantía, los sistemas de compensación o la modalidad de pago, su concreción se concibe como un mensaje directo a la cultura organizativa que se pretende promover.

Desde esta perspectiva, la política retributiva suele perseguir tres objetivos básicos: atraer a los empleados a la organización, retenerlos y motivarlos. Sin embargo, el grado de autonomía para la utilización de las retribuciones como instrumento para desarrollar una política de recursos humanos en las administraciones públicas viene determinado por el propio modelo de servicio civil.

Así, por ejemplo, resulta habitual que un modelo mixto de servicio civil incorpore conceptos retributivos vinculados al modelo cerrado, es decir, a la

pertenencia a un determinado cuerpo o escala (las retribuciones básicas) y conceptos retributivos relacionados con el modelo abierto o con la ocupación de un puesto de trabajo (las retribuciones complementarias). La importancia cuantitativa que se otorgue a cada uno de los conceptos retributivos favorecerá el predominio de uno de los dos modelos (abierto/cerrado) y el conjunto de valores, normas y procesos asociados.

Además del objeto de la retribución (si se retribuye la pertenencia a un cuerpo o categoría personal o la ocupación de un puesto de trabajo), otro elemento esencial para analizar el papel de las retribuciones es el carácter fijo o variable de los distintos conceptos, es decir, hasta qué punto se consolidan éstos como una partida fija o varían en función de diversos criterios.

En tanto predominen los conceptos fijos, el sistema retributivo resultante tenderá a promover la estabilidad pero también la rigidez. Si a ello se le une el efecto de una cultura organizativa que, como en el caso español, interpreta la igualdad como uniformidad, el modelo retributivo que deriva ofrece un reducido abanico salarial.

Con ello se dejan en un segundo plano principios como la individualización o competitividad externa, con lo que se presentan importantes dificultades para cumplir con los tres objetivos básicos de la política retributiva desde la perspectiva de la gestión: atraer, retener y motivar. Por el contrario, se consolidan con fuerza principios como la homogeneidad y la continuidad, la equidad interna y la persistencia. Resulta fácil concebir algunas consecuencias de ello sobre el modelo de servicio civil y sobre las posibilidades de desarrollar verdaderas políticas de recursos humanos para su modernización.

Con estos referentes como elemento de reflexión para el ámbito latinoamericano, una de las primeras ideas a destacar es la necesidad de articular un sistema retributivo que apoye la opción tomada al definir el modelo de servicio civil. Para ello sería interesante combinar adecuadamente la necesaria continuidad y seguridad para generar una estructura administrativa estable, con los requerimientos de eficacia en su funcionamiento a través de complementos retributivos de carácter variable que permitan incidir tanto en el rendimiento como en la propia cultura organizativa (utilizados como “mensajes” de la dirección sobre qué es aquello que la organización valora y, por tanto, retribuye especialmente).

6.4. LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La evaluación de los recursos humanos (o evaluación del desempeño) permite cerrar el círculo iniciado con el proceso de selección y que prosigue con la carrera administrativa y el sistema retributivo. Su definición efectiva

contribuye a completar el sistema de gestión de recursos humanos mediante la configuración del modelo de servicio civil resultante. Este ámbito de la gestión de recursos humanos es uno de los de más reciente desarrollo en los sistemas de servicio civil, tanto en los modelos anglosajones como en los europeos continentales y en diversas e interesantes experiencias latinoamericanas.

A pesar de estas iniciativas, de carácter incipiente y experimental, en la mayoría de los sistemas de servicio civil (en especial los europeos) no existen programas consolidados que, de forma sistemática y generalizada, evalúen a los empleados públicos. En todo caso, los diferentes intentos realizados en los modelos europeo-continentales de servicio civil son reflejo de una clara intencionalidad de avanzar en este ámbito, que sí se ha desarrollado con más firmeza en países con un modelo abierto y con tradición y cultura de la evaluación (de unidades administrativas y de programas públicos), como el caso de algunos referentes anglosajones.

El interés por el desarrollo de la evaluación del desempeño se asocia a su potencial como instrumento de apoyo al resto de los ámbitos de la gestión de recursos humanos. En función del enfoque con el que se plantee, a nivel de objetivos y estrategias y también de los métodos utilizados para su puesta en marcha, la evaluación puede constituir un instrumento clave para retroalimentar el sistema de gestión de recursos humanos y ofrecer información sobre ámbitos como la selección, la formación, la promoción o la retribución, entre otros. Puede servir, además, para introducir cambios en la cultura organizativa, modificar el clima laboral y apoyar la planificación de personal. De hecho, “abordar la evaluación como una medida aislada carece de lógica (...) e incluso es difícil concebir su sentido si está aislada del resto de políticas organizativas, especialmente las de recursos humanos” (Losada y Xirau, 1995).

Este potencial hace de la evaluación de recursos humanos o evaluación del desempeño la “guinda del pastel” de un modelo de servicio civil. En América latina se presta mucha atención a la evaluación del desempeño por diversas razones, que van desde la influencia de los referentes anglosajones (isomorfismo institucional) a la voluntad de vincular estabilidad en el empleo público a desempeños y no a cuestiones de mera confianza política.

Aunque existen experiencias positivas al respecto, resulta interesante reflexionar sobre por qué en muchos países avanzados todavía no se ha consolidado un sistema de evaluación.

Una primera razón es su dificultad técnica y de aceptación por parte de los implicados (la generación de una “cultura de evaluación”). Este concepto se puede explicar diciendo que evaluar los recursos humanos significa emitir un

juicio de valor sobre el personal de una organización, ya sea atendiendo a sus características actuales, a su potencial de desarrollo o bien a sus resultados. En el análisis de los sistemas de evaluación desarrollados se apunta la distinción entre evaluación de personas y evaluación de resultados.

Más cercana a la orientación al control, se plantea la evaluación de resultados como la evaluación del grado de realización de las tareas asignadas, pudiéndose fijar la atención en las personas individualmente consideradas o en las unidades como responsables de la consecución de determinados objetivos. Suele presentarse como una evaluación más objetiva, que tiene en cuenta los hechos concretos, verificables, y que pueden ser más fácilmente cuantificados. Sin embargo, se le critica la imposibilidad de cuantificar resultados e impactos de muchas actividades de la administración, así como el no considerar buena parte de la realidad concreta que los rodea y explica.

Respecto de la orientación al desarrollo, se plantea la evaluación de personas para considerar elementos tales como la personalidad, la conducta o el potencial del individuo. Se toman en cuenta criterios poco cuantificables (y muchas veces poco “objetivables”) pero que informan de la situación concreta y de las posibilidades de desarrollo del empleado, y se pone el énfasis en las capacidades de desarrollo y no en las realidades concretas actuales, que se toman tan sólo como punto de partida. Se presenta como una evaluación más justa, que da cuenta de la aportación global del individuo a la organización, integrando elementos no cuantificables pero no por ello menos importantes. Se critica, sin embargo, su eficacia en la implementación y el hecho de provocar inseguridad en el evaluador y la consiguiente desconfianza en el evaluado.

En todo caso, y a partir de una definición clara de los objetivos que persiguen el diseño y la implementación de un programa de evaluación, resulta recomendable combinar la evaluación de resultados como punto de partida y complementarla con la consideración de elementos de la persona y con elementos del entorno del trabajo que pueden incidir en su desempeño y en sus posibilidades de desarrollo profesional.

Cuestiones aparte, y de mayor complejidad, son la correspondencia de los resultados de la evaluación en términos retributivos y de carrera administrativa y los costes de la puesta en marcha y mantenimiento del sistema, tanto en personal dedicado a evaluar como en tiempo del personal evaluado. Además, el desarrollo e implementación de un programa de evaluación de recursos humanos conlleva ciertos riesgos en la medida en que crea expectativas, genera oposiciones importantes y, según cómo se plantee, puede ocasionar más problemas y conflictos que beneficios. Ello tiene mucho que ver con la

cultura organizativa de cada administración y la falta de hábitos de evaluación de su actividad. A ello generalmente se debe, en parte, su relativa falta de consolidación en la mayor parte de los sistemas de servicio civil.

En definitiva, lo destacado de la evaluación como instrumento de gestión es su potencial de interrelación con el resto de los ámbitos de actuación sobre los recursos humanos y sobre otros ámbitos de la organización. Se constituye así como instrumento de apoyo a la introducción de cambios organizativos a nivel global, incidiendo en los diferentes ámbitos de actuación con una perspectiva integral. Previamente, sin embargo, debe definirse tanto el modelo de servicio civil como el conjunto de políticas de recursos humanos adecuadas a los objetivos de la organización, y asimismo los sistemas de gestión y de administración que permitan su desarrollo.

7 ALGUNOS APUNTES A MODO DE CONCLUSIÓN

La necesidad de adecuar el funcionamiento de las administraciones públicas a los nuevos retos que se plantean a los Estados latinoamericanos exige la revisión de los modelos de servicio civil vigentes. Después de enfatizar el papel estratégico de los empleados públicos en todo proyecto modernizador, la proliferación de recetas sobre cómo reestructurar el sistema de gestión de personal ha propiciado el surgimiento de múltiples iniciativas de cambio que, con mayor o menor alcance y permanencia, han alterado ciertos elementos de los modelos latinoamericanos de servicio civil.

Desde este artículo se ha propuesto una doble aproximación para la reflexión sobre la naturaleza y características más significativas de los modelos de servicio civil, con una perspectiva integral que destaca su papel en tanto “institución”, con una lógica que interrelaciona normas, valores y procesos para explicar los resultados de su funcionamiento. Considerados los sistemas de servicio civil desde esta perspectiva, el análisis de las posibilidades de cambio se plantea en términos de aprendizaje institucional, a partir de dinámicas de “explotación” de los arreglos existentes o a través de la “exploración” de nuevas configuraciones institucionales.

La obligada mención a los modelos de servicio civil que suelen tomarse como referencia, y que generalmente dan origen a procesos de isomorfismo institucional o reproducción mimética de algunas de sus características, debe contextualizarse atendiendo a la funcionalidad que cada uno de ellos cumple con relación a su entorno político y administrativo concreto.

Las peculiaridades de los procesos de copia institucional y de los de ajuste

informal (mediante dinámicas de *decoupling*) sirven como referentes para evaluar la validez de los modelos que habitualmente se consideran referentes al desarrollar una propuesta de cambio.

Como indica Oszlak, “muchas de las reformas que actualmente son consideradas propias de las *best practices* según el estado del arte, se reflejaron en la legislación de buen número de los países de la región, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones”, y ello debido principalmente a que “los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en la que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas” (2001:27).

Al plantear la utilización de referentes y su necesario ajuste a cada realidad, con la perspectiva neoinstitucionalista se ha pretendido destacar el papel que el modelo de servicio civil juega en el seno de cada sistema político administrativo. Aunque es imprescindible que el funcionamiento de los sistemas de gestión respondan con eficiencia a los retos planteados, cabe buscar su funcionalidad dentro del contexto en el que se desarrolla. Considerando esas premisas de partida, incorporar mecanismos que aseguren principios como la seguridad jurídica, la estabilidad y la continuidad del sistema, o la objetividad en el trato a los empleados públicos, son algunos de los requerimientos que se consideran necesarios y convenientes para los sistemas de servicio civil. Con ello se pretende enfatizar el papel que juega el servicio civil como refuerzo de las instituciones asociadas a la necesaria revalorización del papel del Estado y de sus políticas públicas en el contexto latinoamericano.

Teniendo en cuenta las dinámicas institucionales, y apostando por una versión “modesta” del aprendizaje organizativo a través de la “exploración” de nuevas iniciativas para cambiar los sistemas de servicio civil latinoamericanos, la propuesta que se defiende en el artículo viene a enfatizar la necesidad de clarificar previamente el modelo que pretende desarrollarse a partir de una doble clasificación (modelos abiertos-cerrados y politización-profesionalización). La claridad en las opciones en ambas dicotomías permite dibujar un escenario desde el cual plantear de forma coherente la concreción del modelo.

Definir la política, la gestión y la administración de los recursos humanos es el siguiente paso para configurar el modelo de servicio civil y plantear su desarrollo a través de los distintos ámbitos de gestión. Se expone así la conveniencia de identificar los objetivos estratégicos y su traducción en técnicas de gestión para su posterior implementación en la esfera de la administración de personal.

A modo de ejemplo para describir las implicaciones de las opciones tomadas al definir el modelo se han comentado algunos de los ámbitos clave de la gestión de personal: selección, carrera administrativa, retribución y evaluación de los recursos humanos. Al comentar la concreción de los modelos en estos ámbitos se destaca nuevamente el carácter de “institución” del servicio civil y se destaca cómo las normas son interpretadas a la luz de determinados valores y se operativizan mediante procesos que pueden llegar a alterar los objetivos inicialmente deseados.

Lo que pretende destacarse, en definitiva, es la necesidad de tomar conciencia de estas interrelaciones al planificar las propuestas de cambio y modernización de las administraciones públicas en general y de su servicio civil en particular. Reflexionar al respecto, considerando las experiencias anglosajonas y las de las europeas-continetales, puede contribuir a generar un nuevo orden institucional en este ámbito, ya sea a través de procesos de isomorfismo institucional claramente planteados, de dinámicas de “explotación” de las instituciones existentes, o mediante la generación de dinámicas de “exploración” que, conforme a los resultados de experiencias comparables, permitan desarrollar nuevas respuestas a los retos que se presentan en las administraciones públicas latinoamericanas.

NOTAS

¹ El concepto de *decoupling* o “desacople” muestra el desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto de las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (distintos marcos institucionales con pautas que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales

para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

² Oslak (2001) analiza de forma agregada los numerosos países de América latina que están implantando o reestructurando un modelo de servicio civil de carrera: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Guayana, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

³ Siguiendo a Powell y DiMaggio (1991), el isomorfismo mimético es el resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran como ejemplos a seguir. En entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos,

las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso.

⁴ Nuestra hipótesis es que la débil institucionalización de los sistemas político y administrativo de los países de América latina impiden su desarrollo. La débil institucionalización de las instituciones públicas (políticas y administrativas) de los países de América latina es la principal causa de sus problemas de gobernabilidad, de fragilidad del capital social y de corrupción.

Esto, evidentemente, no es algo nuevo pero sí es bastante reciente la conjunción de distintos elementos que han generado procesos de desinstitucionalización e incremento de la histórica debilidad de las instituciones públicas de América latina:

- a) El modelo de globalización más extendido, que tiende a debilitar los aparatos estatales y subestatales.
- b) El neoliberalismo como corriente que ha penetrado en el discurso y la práctica de diversos países y, especialmente, de organismos internacionales, planteando la reducción, cuando no el desmantelamiento, de los aparatos públicos como vía para el desarrollo económico.
- c) Ciertas corrientes de la Nueva Gestión Pública que propugnan modelos de servicio civil basados en el “adelgazamiento” de las burocracias y en la introducción de una mal entendida flexibilidad en su funcionamiento, que suele traducirse en desinstitucionalización.
- d) Los grandes procesos de descentralización en los países de América latina que asignan un gran protagonismo en unas administraciones subestatales muy poco institucionalizadas, con un sistema de relaciones intergubernamentales ya de por sí poco o nada institucionalizado.
- e) Unos modelos presidencialistas que no favorecen la estabilidad del sistema político, del sistema de partidos ni del sistema administrativo, y que suelen generar liderazgos carismáticos (y a veces mesiánicos) que dificultan la institucionalización. El modelo presidencialista no es el único motivo, pero, por ejemplo, hay que reconocer el problema del “nacer cada día”, esto es, que cada

pocos años, siguiendo los mandatos presidenciales, aparezcan nuevos modelos institucionales de diversa inspiración que, cuando ya están casi implementados y a punto de ofrecer algunos rendimientos, son rechazados en beneficio de los siguientes, acabando con todo lo construido y reiniciando el proceso con planteamientos distintos.

⁵ Con relación a los procesos de aprendizaje institucional distinguen las estrategias de exploración (de nuevas alternativas) y explotación (de las instituciones vigentes) (Lanzara, 1999).

La exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, mientras que la explotación de las instituciones ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones ya disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, a una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones.

Las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos a afrontar en el corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente en el medio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de exploración requiere de un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de resultados. Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión en la medida en que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar sólo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas, a corto plazo, y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en tanto se asuman como “legitimados” los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como punto de partida (Salvador, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

- Ballart, X. y Ramió, C. (2000):** *Ciencia de la administración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1991):** *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Chicago University Press.
- Horn, M.J. (1995):** *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Jiménez Asensio, R. (1998):** *Altos cargos y directivos públicos*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Johnson, R.N. and Libecap, G.D. (1994):** *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago, University of Chicago Press.
- Lanzara, G.F. (1999):** "Por qué es tan difícil construir las instituciones", en *Desarrollo Económico* Vol. 38, Nº 152, enero-marzo.
- Losada, C. y Xirau, J. (1995):** "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* Nº 2.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1989):** *Rediscovering Institutions*. New York, Free Press.
- Meyer, J.W. and Rowan, B. (1991):** "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony", en DiMaggio, P. and Powell, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Chicago University Press.
- Meyer, J.W.; Rowan, B. and Scott, W.R. (1992):** *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage.
- Oszlack, O. (2001):** "El Servicio Civil en América latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro." Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Peters, B.G. (1999):** *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London, Painter.
- Prats i Català, J. (1987):** "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas", en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, mayo-septiembre.

Prats i Català, J. (2000): “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional”, *Biblioteca IDEAS*, Instituto Internacional de Gobernabilidad y Universidad Oberta de Catalunya.

Prats i Català, J. (2000): “Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional”. Documento electrónico incluido en la *Biblioteca IDEAS* del IIG-PNUD. Col. Documentos, Nº 58: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/>

Quermonne, J.L. (1994): *La organización administrativa del Estado*. Barcelona, EAPC.

Tolbert, P.S. and Zucker, L.G. (1996): “The Institutionalization of Institutional Theory”, en Clegg, S.R.; Hardy, C. and Nord, W.R. (eds.): *Handbook of Organization Studies*. London, Sage.