

El servicio civil en la administración del personal

INTRODUCCION

El Servicio Civil está en expansión en el mundo entero y ello es el reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado. La administración pública tiene cada vez más tareas, diversas y complicadas, de las que tenía en el siglo pasado.

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. 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, cuáles los valores subyacentes, 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" 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.

A una administración pública tradicional, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos, se sustituye una administración promotora del desarrollo económico y social que, para desempeñar sus nuevas tareas, necesita personal competente.

La finalidad de este trabajo es demostrar los aspectos fundamentales del Servicio Civil dentro de la administración de personal, enfocado en diferentes países.

EL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL

1. ORÍGENES DEL SERVICIO CIVIL

Duhalt Krauss concibe el servicio civil de carrera como "un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos; basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública".

Para las Naciones Unidas, se considera el servicio civil de carrera para designar el grupo de funcionarios y empleados no políticos: "un servicio de carrera (al que se dan también otros nombres, como por ejemplo servicio civil o público) es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración (pública)".

Podemos definir el servicio civil de carrera, como aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, la noción puede ser cuestionada, pues no recubre los mismos aspectos en un país capitalista que en un país socialista. En algunos países capitalistas, el personal público tiene un régimen aparte que el personal privado (Francia, Inglaterra, México); en otros, tanto el personal público como el privado, pueden ser reglamentados por el mismo derecho (Estados Unidos) y en los países socialistas en los que no existe separación entre personal privado y público, sino que todos son personal al servicio del Estado, la noción del servicio civil no tiene sentido. (China, URSS). Es decir que, en los países capitalistas y liberales, la administración pública está muy aparte del conjunto de actividades económicas del país, pero en los países socialistas en donde no se distingue sector privado y sector público es muy difícil hacer la misma distinción. Por otro lado, otra cuestión que hay que resolver es la de saber si todo trabajador al servicio del Estado es servidor público. Los obreros, ingenieros y administradores de las empresas públicas en la mayoría de los países con servicio civil, no los consideran como servidores públicos y sin embargo, son remunerados con fondos del Estado.

El primer "servicio civil" fue el prusiano en el siglo XVIII. Surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, de controlar la burocracia¹. El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito; de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada.

El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas.

"La dicotomía es una formulación teórica que pretende representar en el marco del pensamiento conceptual, la desvinculación de la política y la administración", aunque no se ha demostrado en la práctica. La dicotomía política-administración se fundamenta en la separación de poderes (poder legislativo y poder ejecutivo), proclamada por la doctrina liberal y ampliada por los teóricos del derecho público (derecho constitucional y derecho administrativo). El poder normativo corresponde al parlamento, detentador de la soberanía nacional y con facultades de control sobre el ejecutivo; mientras que la autoridad administrativa tiene sólo la función de ejecutar las leyes.

Una razón teórica es que, en un régimen democrático, la administración pública no tiene

legitimidad propia, ya que no es electa ni responsable políticamente; debe obedecer al poder político y no tomar partido por sí misma. Una razón práctica se encuentra en varios autores. La idea es que un buen funcionamiento de la administración pública necesita una clara separación entre administradores y políticos, pues las cualidades y las funciones exigidas a unos y a otros no son las mismas.

Wilson y Goodnow en Estados Unidos y Weber en Europa defendieron esta tesis. Para Wilson, la administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política es el dominio especial del estadista y la administración lo es del funcionario técnico.

Wilson discute estas ideas en el momento en que surgen los partidos políticos que alternaban en el poder, provocando que los puestos de la administración pública fueran otorgados basándose en la lealtad al partido en el poder, para asegurar el cumplimiento de sus programas. Este "sistema de despojo", que degeneró en "padrinazgo", incompetencia de los funcionarios federales, inseguridad del personal y corrupción, según Wilson debería ser sustituido por un "sistema de mérito".

El "sistema de despojo" basado en la clientela electoral, la influencia política y en principios partidistas estaba obstaculizando el funcionamiento de la administración pública, por lo que era necesario sustituirlo por un sistema de "servicio civil de carrera", técnico y neutral, que brinde un eficiente servicio a la población.

Por otra parte, los métodos que han sido utilizados con éxito en las grandes empresas industriales pueden y deben ser introducidos a la administración pública.

Goodnow por su parte, era partidario de la división política-administración, identificando la política con la "expresión de la voluntad del Estado y a la administración" con la "ejecución" de dicha voluntad. La expresión se da a través de grupos de presión, de partidos políticos, de opinión pública en general y la ejecución se realiza mediante el conjunto de técnicas y métodos empleados por la administración.

Estas ideas son el origen de la reforma del servicio civil. En Gran Bretaña, Macaulay crea en 1834 el "civil service" para reclutar los funcionarios en base al mérito. En Estados Unidos se sigue el modelo británico, creando en 1833 la ley "civil service act" y la "civil service commission", para instaurar el servicio civil de carrera.

El objetivo primordial de la reforma del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito: el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo.

Este objetivo es un reflejo, a su vez, de ciertos valores totalmente respetados en nuestra sociedad:

1. Que en la rama administrativa los empleados han de preocuparse por la eficiencia del servicio gubernamental y que la competencia de los empleados es el principal determinante del nivel de eficiencia que se alcance.

2. Que los empleados de la rama administrativa deben despreocuparse de cuestiones administrativas que ejecute la voluntad poli-servicio civil puede y debe ser políticamente neutral.
3. Que las oportunidades económicas de empleo gubernamental tendrían que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor. Un sistema de méritos se idea y destina a lograr las siguientes cualidades en el servicio civil:
 - **Competencia.** Para que sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probadas.
 - **Neutralidad.** Para que la rama ad-tica del cuerpo legislativo y no imponga la voluntad propia.
 - **Igualdad de oportunidad.** Para que las instituciones gubernamentales contribuyan a la democracia económica.

Esta reforma originó la existencia de un estatuto jurídico especial para los trabajadores al servicio del Estado y la neutralidad política de la administración pública. Por otra parte, Max Weber, en Europa, estima que el verdadero funcionario no debe hacer política, es decir, luchar por el poder y tomar partido, si no el aparato administrativo se derrumbaría. La distinción que hace se refiere al ejercicio de la profesión, ya se trate del administrador o del político. Weber distingue tres principios de legitimación, a los que corresponde un cierto tipo de organización y según los cuales se definen tres tipos de dominación.

En otras palabras, a cada tipo de dominación corresponde un tipo de legitimidad, e históricamente se encuentran mezclas de distintos tipos de legitimidad y dominación.

Los tres tipos de dominación, que propone Weber, son los siguientes:

1. **Dominación carismática:** Carisma significa, literalmente, "dotado de gracia", una calidad excepcional en virtud de la cual se deviene en jefe. El líder carismático justifica su dominación por sus extraordinarias proezas y por su capacidad. Sus súbditos aceptan su poder porque tienen fe en su persona. La organización administrativa se caracteriza en este caso por su inestabilidad y su indeterminación. Si son muchos los seguidores, ellos tienen el papel de intermediario entre el líder y las masas.
2. **Dominación tradicional:** En este caso la legitimación del poder procede de la manera tradicional de hacer las cosas. El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado; sus órdenes son personales y arbitrarias aunque marcadas por la costumbre. Sus súbditos obedecen por dos razones: bien por una lealtad personal o bien por su status tradicional.

La organización administrativa, en este caso, toma las dos formas ideales siguientes:

- **Forma Patrimonial:** Los funcionarios de la organización son servidores personales, normalmente dependientes de sus amos por remuneración.
- **Organización Feudal:** Aquí los funcionarios feudales no son dependientes personales, sino que están vinculados al señor en virtud de un juramento de fidelidad, que viene a ser una especie de contrato que les permite ejercer en una jurisdicción independiente.

3. **Dominación legal:** La creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador que sustenta este tipo de dominación. El tipo de dominación legal (racional) es aquél que se implanta cuando las funciones administrativas se complican a tal grado que exigen la superioridad técnica y preparación de un grupo especial, que se constituye en organización burocrática al servicio de los dominadores y de sus fines. La dominación legal que se erige a partir de un sistema de reglas de la constitución de una organización permanente de funcionarios, sujetos a normas previamente establecidas, se desarrolla sólo a partir de un ambiente total que permita su constitución.

Tal ambiente es el de la sociedad moderna con una economía monetaria donde las tareas administrativas se expanden y, en consecuencia, la burocracia se transforma en el mejor instrumento técnico y de dominación, comparativamente a los existentes en tipos de dominación diferentes.

2. **LOS DOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL**

Cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y sus estructuras políticas, económicas y sociales. Haciendo abstracción de los particularismos de tiempo y lugar para analizar lo que en esencia constituye el servicio civil, se pueden construir dos modelos extremos que no son realizables en ninguna parte.

Según Gazier existen dos concepciones opuestas: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada. Todos los servicios civiles de carrera se reconstruyen combinando los elementos de los dos modelos.

1. **El Servicio Civil de Estructura Abierta**

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.

Las características de un servicio civil de estructura abierta son las siguientes:

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración

pública.

- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.
- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.
- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Las ventajas de este sistema son:

- Simplicidad, pues aunque la clasificación de puestos es un trabajo laborioso, a eso se limita la gestión de personal. No hay que establecer todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, de promoción y de retiro.
- Flexible, pues se puede trabajar en el sector público como en el privado.
- Rentable, pues se emplea sólo la gente que se necesita y por otra parte concuerda especialidad, pues son reclutados exactamente para el puesto que se necesita.

Los inconvenientes que presenta este tipo de servicio civil los podemos resumir en tres:

- Se necesita tener una administración pública muy especializada y no todo en la administración pública es especialización; hay tareas de administración general.
- La administración pública no es una organización como cualquier otra; se requiere una mentalidad de servicio público.
- Se necesitan llenar dos requisitos que el régimen educativo sea muy diversificado y contar con un sector privado importante.

El ejemplo más claro de este tipo de servicio civil es el de Estados Unidos de Norteamérica.

2. El Servicio Civil de Estructura Cerrada

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 .

La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida 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 o en el Reino Unido.

En este tipo de modelo, el servicio civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa.

El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales:

- **El estatuto o ley:** Esto significa que existen reglas particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de "derecho público".
- **La carrera administrativa:** Esto significa que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados.

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio público. Otra ventaja es que en este sistema son formados desde la entrada y capacitados para tener calificación y competencia más elevada.

Los inconvenientes se pueden resumir en lo siguiente:

- Este sistema es más complicado que el sistema de estructura abierta. Hacer funcionar un sistema de carrera con mecanismos que son delicados, de manera que cada quien avance en su carrera administrativa y que corresponda al mismo tiempo a las necesidades del servicio administrativo, es muy difícil y complicado.
- La administración pública se preocupa de la formación y capacitación del personal, lo que supone organizar escuelas e instituciones y cursos especiales.
- El riesgo que se corre es la rutina, la monotonía y el aburrimiento que provoca bajo rendimiento.

Los ejemplos más notables de este sistema son Francia y Gran Bretaña. Así, los principales problemas del funcionamiento del servicio civil de carrera se refieren a la gestión del personal, al reclutamiento y selección, a la formación y capacitación del personal administrativo, la clasificación de puestos, la organización de la carrera administrativa, derechos y obligaciones de los servidores públicos, su remuneración y garantías a los cuales se les da diversas soluciones dependiendo de los países y de los sistemas puestos en práctica.

3. **EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN EUROPA, PAÍSES SOCIALISTAS Y AMÉRICA LATINA**

1. El Servicio Civil en Europa

El servicio civil en Europa Occidental ha tenido una evolución paralela, con influencias recíprocas. Por un tiempo, el servicio civil prusiano fue considerado como un modelo; luego, a mitad del siglo XIX cuando se creó el "civil service", en Inglaterra, fue el que predominó y el servicio civil francés cuando se creó, se aproximó al inglés.

Las Características de la carrera administrativa:

- El servicio civil es un elemento constitutivo del derecho administrativo, que define su estructura y funcionamiento. Es un derecho de servidores públicos distinto al derecho de empleados privados.
- En Europa son servicios civiles complejos, por su desarrollo tecnológico y con personal muy diversificado: administradores que asumen tareas jurídicas o financieras, y especialistas: maestros, magistrados, arquitectos, agrónomos.
- Siendo de estructura cerrada el servicio civil europeo, conlleva la organización de una carrera administrativa que contiene mecanismos de reclutamiento, formación, ascensos y promociones hasta la salida o retiro.
- La clasificación de funciones sigue el modelo de clasificación inglesa. Existe una clase administrativa (servidores superiores con funciones de dirección y orientación); una clase ejecutiva (servidores encargados de la aplicación con cierta iniciativa; una clase "clerical" (servidores de ejecución que cumplen con las funciones rutinarias reglamentadas); y, por último, una clase menor (servidores encargados de tareas manuales).
- El reclutamiento obedece al principio de "igual acceso de todos a las funciones públicas", sin tomar en cuenta sexo, religión u opinión política.
- La selección es en base al mérito y no en base a recomendaciones políticas o familiares (nepotismo). El concurso es un procedimiento obligatorio.
- La capacitación está a cargo de la administración pública. En algunos casos la preparación en la Universidad es suficiente (Gran Bretaña), y en otros, se crearon Escuelas de Administración (Francia, España).
- El ascenso se organiza como en todo sistema de estructura cerrada: ascenso en el cuerpo donde fue reclutado; promoción interna que permite llegar a un puesto superior en un cuerpo distinto al que fue reclutado, siguiendo el sistema de calificación y evaluación de puestos.
- El retiro se organiza. El servidor público no puede ser despedido, salvo si comete faltas disciplinarias graves, y tiene derecho a terminar su carrera administrativa.

Características de la ley o estatuto:

- La ley o estatuto representa un equilibrio entre obligaciones sancionadas por un régimen de responsabilidad y derechos y prestaciones por un sistema de garantía y estabilidad.
- Obligaciones. El funcionario está obligado a consagrarse completa y exclusivamente al servicio público, obedecer las órdenes de sus superiores y ser discreto, guardar secreto

profesional y neutralidad política.

- Responsabilidad. El funcionario tiene responsabilidad penal por delitos sancionados por tribunales penales; responsabilidad administrativa que limita los abusos de los funcionarios en contra del público; y responsabilidad disciplinaria.
- Derechos. El funcionario tiene el derecho de estabilidad (conserva su puesto cualquiera que sea el cambio de la organización) y de remuneración (sueldo base, suplementos, primas, prestaciones diversas y pensiones). Tiene libertad de opinión, de religión, de asociarse en sindicatos (con ciertas restricciones).¹¹

2. El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de Norteamérica

El servicio civil de carrera en Estados Unidos de Norteamérica es un sistema de estructura abierta. No hay una distinción entre empleado público y privado y existe un movimiento del personal del sector público al privado. La Comisión de Servicio Civil se creó en 1833 en los términos de la "Pendleton Act", inspirada en el modelo inglés, para reclutar el personal del servicio civil en base al mérito.

Sus características son las siguientes:

- El funcionario se concibe como una persona especializada capaz de realizar funciones, tanto en el sector público como en el privado.
- El servicio civil estadounidense en un principio fue muy politizado, debido al uso del "sistema de despojo" en el reclutamiento de los funcionarios.
- No existe un estatuto general sobre el servicio civil, por lo que la protección del personal es a través de disposiciones legales, aunque no constitucionales. Se constata que existe una evolución hacia el sistema de carrera administrativa, por la introducción del reclutamiento basado en el mérito.
- El órgano central es la Comisión del Servicio Civil, que depende del presidente y está integrada por tres miembros, cuya designación es ratificada por el Congreso; de los tres miembros no más de dos deben ser militantes de un mismo partido. La comisión es responsable de la administración de las principales funciones de personal, pero la operación directa está delegada en oficinas descentralizadas en cada dependencia, bajo la coordinación y asesoría de la comisión.
- El reclutamiento se basa en capacidades especializadas, por lo que el consenso no se realiza con una previa preparación. Los candidatos tienen que responder a cuestiones prácticas y precisas, correspondientes a una especialidad determinada: economista, contador, estadístico. De ahí la utilización de tests psicotécnicos y cuestionarios.

3. El Servicio Civil en los Países Socialistas

La tesis marxista sostiene que los funcionarios son simples mandatarios del pueblo y pueden ser revocados cuando es necesario. Desempeñan un papel transitorio, en espera que la

construcción del socialismo haga desaparecer el Estado y, por ende, a la burocracia. Criticando que la creación de un régimen jurídico especial para los funcionarios, es una invención del capitalismo para garantizar su lealtad a las clases dirigentes, los países socialistas se inclinan por no reconocer ninguna especificidad a los funcionarios y por no otorgarles ventajas particulares. Los trabajadores son como cualquier otro y no tiene objeto estudiarlos por separado. En realidad el Estado no ha desaparecido, sino por el contrario, se ha reforzado y necesariamente cuenta con un número mayor de funcionarios.

Las características más importantes son:

- En los países socialistas todos los trabajadores son trabajadores del Estado. No hay distinción entre el trabajador al servicio del Estado y el empleado en actividades privadas, en virtud de que no existe la división sector público y sector privado. Por lo tanto, "los derechos, obligaciones, remuneraciones y estabilidad en el empleo son comparables en los dos sectores".
- No hay estatuto general del servicio civil. Sólo existen reglamentos particulares, pero están subordinados al código general de trabajo, que enuncia los derechos generales de los funcionarios y de otros empleados del Estado.
- El reclutamiento se basa en las ideas y resoluciones expresadas en el XXIII Congreso del Partido Comunista: "En los puestos directivos se debe colocar a los trabajadores leales a las ideas del comunismo, que conozcan bien su trabajo, constantemente ligados a las masas"
- En vista de que existen relaciones estrechas entre el Estado y el partido, el problema de la neutralidad política no existe.
- Se busca un aparato estatal sencillo y eficiente, que no haga necesario considerar el trabajo en el gobierno como una profesión separada del resto.

4. El Servicio Civil en América Latina

El servicio civil de carrera en América Latina es influenciado principalmente por Estados Unidos de Norteamérica. El "apadrinaje" y el "favoritismo" en Estados Unidos, que durante mucho tiempo resistió a las reformas, puede deberse a que fueran utilizadas por el Ejecutivo para ejercer presión sobre el Congreso. Esta práctica nació de la separación de poderes entre rama ejecutiva y rama legislativa y que existe también en numerosos países de América Latina, (Venezuela, Colombia). Sin embargo, también se tienen otras influencias, sobre todo inglesa y francesa, en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

A pesar de lo anterior cada país ha desarrollado su propia concepción del servicio civil.

Existen países que ya han comenzado a desarrollar el servicio civil de carrera, basado en una ley o estatuto del servicio civil y en un órgano central de personal, como Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia, Ecuador y, recientemente, en México.

Las características más sobresalientes son:

- Reemplazo de todos los funcionarios públicos en el momento del cambio de régimen político. No existe uniformidad en materia de títulos y salarios; no hay capacitación ni órgano central de personal.
- No hay un sistema de carrera administrativa. Existe una lista de títulos y salarios, pero no descripción de los puestos públicos. En gran medida hay inseguridad, pero también hay un grupo importante de técnicos que en la práctica gozan de seguridad y permanencia en el empleo.
- Cuando existe una ley sobre la carrera administrativa no se aplica.
- El reclutamiento del personal es política y sin previo examen o concurso.

1. 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, 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).

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 mimético) 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.

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”. 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. 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.

2. Los modelos de referencia y la redefinición de los sistemas de servicio civil de América latina

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 instituciones 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 spoilsystem de “circuito abierto” (puestos no profesionales de confianza política) y de spoilsystem 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.

3. 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.

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 la 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.
- 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.

4. LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La evaluación de los recursos humanos 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, 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”.

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. 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.

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.

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. Considerados los sistemas de servicio civil, 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.

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 continentales, 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.

BIBLIOGRAFÍA

_____. P.R.C.G.E.A. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana: Comisión de Administración Pública 1967". (Colee. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Federal, Serie: Documental No. 1. México, 1977, reedición p. 47-51

_____. Naciones Unidas. "Manual de Legislación y Prácticas del Servicio Civil." Nueva York. 1967, pp. 175-176.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>

DRAGO, R. "Science Administrative: Caracteres Generaux de la Science Administrative: Les Structures Administratives Les Structures Adminimstratives". París, Les Cours de Droit, 1975, p.

238.

FOUGERE, L. "La Fonction Publique: Etudes et choix de textes commentés". Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1961, p. 38.

GARCÍA, A. "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana". México, Ed. Porrúa, p. 210.

GAZIER, F. "La Fonction Publique Dans le Monde". París, Ed. Cujas, 1972, p. 50.

GUERRERO, O. "La Administración Pública del Estado Capitalista". México, Ed. INAP, 1979, p.132.

MARTÍNEZ, M. "Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal". Tomo I. F.C.P. y S. UNAM (Colee. Serie Estudios 26) 2a. Ed. 1976, p.28.

SMITH, S. "Administración Pública". México, Ed. Letras, 1968, p.284. Citado por Mario Martínez Silva en "Los Sistemas de Personal en la Administración Pública". La Administración Pública Federal. Tomo 1. p.30.

RESUMEN

1. ORÍGENES DEL SERVICIO CIVIL

Duhalt Krauss concibe el servicio civil de carrera como "un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos; basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública". Podemos definir el servicio civil de carrera, como aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública. El primer "servicio civil" fue el prusiano en el siglo XVIII. Surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, de controlar la burocracia¹. El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. En Gran Bretaña, Macaulay crea en 1834 el "civil service" para reclutar los funcionarios en base al mérito. En Estados Unidos se sigue el modelo británico, creando en 1833 la ley "civil service act" y la "civil service commission", para instaurar el servicio civil de carrera.

Esta reforma originó la existencia de un estatuto jurídico especial para los trabajadores al servicio del Estado y la neutralidad política de la administración pública. En otras palabras, a cada tipo de dominación corresponde un tipo de legitimidad, e históricamente se encuentran mezclas de distintos tipos de legitimidad y dominación.

2. LOS DOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL

5. El Servicio Civil de Estructura Abierta

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 ejemplo más claro de este tipo de servicio civil es el de Estados Unidos de Norteamérica.

6. El Servicio Civil de Estructura Cerrada

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.

3. EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN EUROPA, PAÍSES SOCIALISTAS Y AMÉRICA LATINA

1. El Servicio Civil en Europa

El servicio civil en Europa Occidental ha tenido una evolución paralela, con influencias recíprocas. Por un tiempo, el servicio civil prusiano fue considerado como un modelo; luego, a mitad del siglo XIX cuando se creó el "civil service", en Inglaterra, fue el que predominó y el servicio civil francés cuando se creó, se aproximó al inglés.

2. El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de Norteamérica

El servicio civil de carrera en Estados Unidos de Norteamérica es un sistema de estructura abierta. No hay una distinción entre empleado público y privado y existe un movimiento del personal del sector público al privado. La Comisión de Servicio Civil se creó en 1833 en los términos de la "Pendleton Act", inspirada en el modelo inglés, para reclutar el personal del servicio civil en base al mérito.

3. El Servicio Civil en los Países Socialistas

La tesis marxista sostiene que los funcionarios son simples mandatarios del pueblo y pueden ser revocados cuando es necesario. Desempeñan un papel transitorio, en espera que la construcción del socialismo haga desaparecer el Estado y, por ende, a la burocracia.

4. El Servicio Civil en América Latina

El servicio civil de carrera en América Latina es influenciado principalmente por Estados Unidos de Norteamérica. El "apadrinaje" y el "favoritismo" en Estados Unidos, que durante mucho tiempo resistió a las reformas, puede deberse a que fueron utilizadas por el Ejecutivo para ejercer presión sobre el Congreso.

4. 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. 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, países que en la última década han intentado con mayor o menor éxito implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (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 (Chile y Argentina). No obstante las enormes diferencias entre los países de América latina, se pueden establecer algunos puntos de contacto entre los mismos.

5. Los modelos de referencia y la redefinición de los sistemas de servicio civil de América latina

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. 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).

6. La configuración de los modelos de servicio civil en América Latina

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.

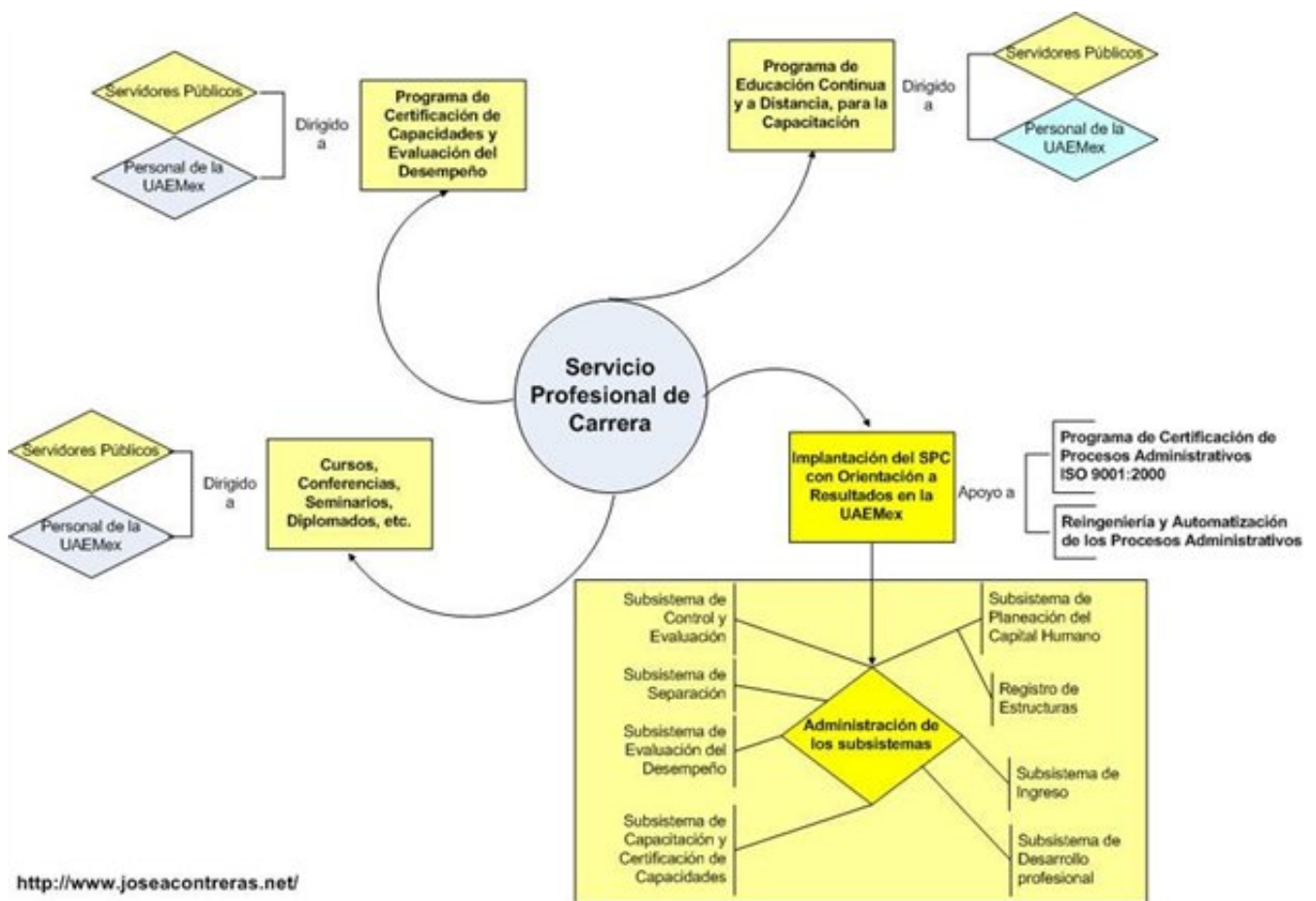
4. LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

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. 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 América latina se presta

mucha atención a la evaluación del desempeño por diversas razones, que van desde la influencia de los referentes anglosajones a la voluntad de vincular estabilidad en el empleo público a desempeños y no a cuestiones de mera confianza política.

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.

ANEXOS





Los elementos que comprenden el estatuto o ley dentro del servicio civil de administración de personal

¿QUÉ BUSCAMOS CON LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL?

Objetivo

- Definir e implementar un nuevo sistema de ingreso al SCOD, con propósitos, procedimientos, herramientas de gestión moderna, basados en el principio de la meritocracia, selección por mérito, fortalecimiento de capacidades.
- Definir el sistema de evaluación de desempeño, que permita medir el cumplimiento de los objetivos de la prestación de los servicios.

- Definir el perfil de competencias y habilidades del servidor.
- Desarrollar e implementar el sistema de ingreso al servicio.
- Definir el sistema de evaluación de desempeño del servidor.
- Definir el sistema de promoción del servidor.
- Definir el sistema de retiro y pensión del servidor.

¿QUÉ BUSCAMOS CON LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL?

Objetivo:

- ✓ Desarrollar e implementar un nuevo sistema de SERVICIO CIVIL, con principios, procedimientos y herramientas de gestión modernos, basados en el principio de la meritocracia, evaluación permanente y fortalecimiento de capacidades.
- ✓ Una Administración Pública con personal profesional y eficiente, que permita lograr el buen funcionamiento de la Administración Pública y la prestación de sus servicios.

- ➔ Un Servicio Civil que tenga como prioridad la atención al ciudadano
- ➔ Una política de reforma y modernización del servicio civil articulada con las otras políticas de reforma del Estado.
- ➔ Un servicio civil que contribuya al logro de los objetivos gubernamentales
- ➔ Un servicio civil que permita el desarrollo profesional de los empleados públicos

Lo que busca una reforma del servicio civil



Este sistema de gestión contempla una visión integral en la que se conjugan tres aspectos claves.



Estas son algunas de las estrategias que involucra la reforma del servicio civil de administración de personal

Servicio Profesional de Carrera

Ingreso a la administración pública y desarrollo profesional en base a competencias acreditadas

Jefe de Departamento

Servidores Públicos en puestos directivos y de confianza

Director General

The diagram illustrates a career progression path. It features a blue header with the title 'Servicio Profesional de Carrera'. Below the header, a yellow line graph shows an upward trend. A man in a white shirt and dark pants is standing next to the graph, pointing at the top. The path starts at a box labeled 'Jefe de Departamento' at the bottom left, moves up to a box labeled 'Director General' at the top right. The text 'Ingreso a la administración pública y desarrollo profesional en base a competencias acreditadas' is on the left side of the graph. The text 'Servidores Públicos en puestos directivos y de confianza' is on the right side of the graph.