Sistemas de servicio civil y sus reformas: revisión comparativa

María de los Ángeles Mascott Sánchez*

Desde hace 20 años los países desarrollados han llevado a cabo procesos de reforma a sus sistemas de servicio civil, con una suma de objetivos entre los que se encuentran fortalecer su eficacia y eficiencia, disminuir su costo, fortalecer las finanzas públicas, ofrecer servicios de alta calidad, promover el mérito y fortalecer su legitimidad y confianza ciudadanas. Este ensayo analiza los sistemas de servicio civil en los países europeos, sus principales reformas, resultados y efectos.

El debate sobre la instauración de un servicio civil en México ha cobrado importancia a lo largo de la última década, como resultado de un conjunto de razones entre las que se encuentran las crisis económicas experimentadas en el país, y sus severos efectos sobre las finanzas públicas; la transición del modelo de desarrollo económico y social; la burocratización de la administración pública; la falta de eficiencia y continuidad de las políticas públicas; la necesidad de fortalecer las relaciones de legitimidad entre el gobierno y los ciudadanos. El debate se centra en si es o no conveniente adoptar una institución que ha sido cuestionada y reformada en un número importante de países que la han implementado; y, de implementarse, qué características, facultades, metas y procedimientos deben guiar al servicio civil.

Ningún país desarrollado ha pretendido desparecer sus servicios sino adecuarlos a las necesidades ciudadanas actuales. En ese sentido, las experiencias internacionales pueden ofrecer algunas orientaciones para el diseño del sistema civil en nuestro país. No se trata de adoptar ningún modelo específico, pero sí de aprender de las experiencias internacionales. Este ensayo analiza las características centrales de los sistemas de servicio civil en los países desarrollados, sus reformas desde los años ochenta y algunos de sus efectos.

El modelo burocrático de servicio de carrera

El servicio civil ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo han instaurado, en la mayor parte de los casos con una suma de argumentos entre los que se encuentran: falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez en las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas.

*Apoyo estadístico y gráfico de Ernesto Cavero Pérez.

En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus sistemas de servicio público, aunque la velocidad, sentido, medidas y efectos han variado.

Los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración.[1] El modelo, también llamado weberiano, asumía que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación eran necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscaban ser impersonales; ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración.

La administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisión e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración.[2] Asimismo, el modelo burocrático de servicio civil contribuyó a satisfacer demandas populares: "ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mano jerárquica".[3]

No obstante, la transición hacia una era de la información, a la que algunos analistas han denominado post-industrial, ha generado cada vez mayores

---

[1] Los servicios civiles tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del estado. Para Perry Becke y Theo Toonen, el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad. Véase: Perry Becke, Theo Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996 y Michel Crozier, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

[2] Véase Juan Pablo Guerrero Amparán, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, CIDE, septiembre de 2000.

[3] David Osborne, *Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones*, Ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.

dificultades para satisfacer las demandas ciudadanas, lo que ha derivado en reformas administrativas y reformas a los servicios civiles en la mayoría de los países que los instauraron.[4]

Servicio civil

Servicio civil puede entenderse como "un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil".[5] El servicio civil implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada, por la política y protege al empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo.[6]

De acuerdo con diversos autores el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos: 1) el sistema se basa en un sistema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos; 2) precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñado de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución; 3) cuenta con un método que permite evaluar el

[4] "En el alma del aparato burocrático, afirma David Osborne, acecha un fanático del control. Los empleados son piezas de un mecanismo que está sumamente regulado. Su trabajo se divide en diferentes funciones y está descrito pormenorizadamente. Los directores se ocupan de las ideas, mientras que los trabajadores llevan a cabo las tareas que tienen encomendadas. Sus conductas se establecen mediante normas y trámites detallados. Los inspectores se aseguran de que los cumplan". David Osborne y Peter Prastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997, p.33.

[5] Guerrero Amparán, *Consideraciones sobre..., op.cit.*,p.2.

[6] Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad.* Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 de abril de 2001, p.6. Citado con autorización del autor.

desempeño de los servidores de carrera; 4) provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.[7]

El cuadro 1 presenta de manera esquemática la evolución general de los sistemas de servicio público. La primera etapa, identificada con el patronazgo, fue sustituida por los servicios de carrera en diversos países del mundo a finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX. La segunda etapa, la del servicio de carrera, se encuentra en un proceso de reforma desde los años ochenta.

Cuadro 1. Evolución de los sistemas de servicio público

ETAPA	VALOR DOMINANTE	SISTEMA DOMINANTE	RAZONES PARA EL CAMBIO	ETAPAS DE TRANSICIÓN
Uno	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Patronazgo	Modernización + democratización	
Dos	Eficiencia + derechos individuales	Servicio civil	Modernización + democratización	-Aprobación de ley del servicio civil -Creación de agencia del servicio civil -Desarrollo de políticas y procedimientos de administración del personal
Tres	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas + eficiencia + derechos individuales	Patronazgo + servicio civil + negociación colectiva	Balance dinámico entre valores y sistemas	-Empleo público a un nivel apropiado -Balance entre: *derechos individuales y eficiencia *Centralización/ descentralización *Flexibilidad / políticas uniformes * Valores competitivos

Fuente: Donald E. Klingner, "Public Personnel Management and Democratization: a View from Three Central American Republics", en *Public Administration Review*, vol.56, num.4, julio-agosto 1996.

La tercera etapa, a la que aspiran la mayor parte de los países desarrollados, no pretende desaparecer los servicios, sino modificar algunas de sus características con el fin de conseguir una serie de metas como la racionalización de recursos, un mayor grado de flexibilidad y mayor cercanía a las necesidades, demandas e intereses de los ciudadanos. En suma, el argumento sobre la reforma de los servicios públicos sostiene que el sistema burocrático precisa de cambios institucionales, estructurales y culturales para sustituir el control de procesos por el control de resultados: "el argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que

[7] Ver, entre otros, Alfredo Sánchez Flores, "Hacia el servicio público de carrera", en Gobierno del Estado de México, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, no.15, enero-junio 1999, p.70: Guerrero Amparán, *op.cit.*

respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución".[8]

Servicio civil: las razones de la reforma

Los defensores de las reformas administrativas y de la gestión pública de recursos humanos argumentan que los sistemas tradicionales de servicio civil adolecen de una serie de problemas y carencias que impiden el óptimo funcionamiento de la función pública. Las principales disfunciones son:

- Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil, que reducen la capacidad de adaptación;
- Excesiva estandarización de los procesos y prácticas del servicio;
- Excesiva centralización de la gestión: los directivos carecen de autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades;
- La organización del trabajo (estructuras, puestos, labores y responsabilidades) es demasiado rígida;
- La movilidad interna y externa es baja;
- Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados;
- Existe un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo;
- Se otorga un peso excesivo a la antigüedad;
- Con frecuencia se retribuye el grado y no el puesto, lo que desvincula el salario de la responsabilidad y las cargas de trabajo.;
- Hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de retribución y promoción;
- Los sistemas carecen de capacidad de producción de perfiles directivos;
- Los estilos directivos tienden al paternalismo más que a la exigencia;

[8] David Arellano, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Reforma y Democracia*, no.17, junio 2000, p.2.

- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que contradice las necesidades de segmentación y personalización de las prácticas de personal.[9]

Inicialmente, la mayor parte de los analistas consideraron que las reformas en distintos países respondían a un modelo similar, a la manera del *Programa de Pasos Subsecuentes (Next Steps Program)* británico.[10] Este modelo, también conocido como Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), parte del supuesto de que es posible adoptar un modelo de gestión privada en la esfera pública, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y privatizando el mercado público de trabajo. El modelo comparte muchas de sus características con la llamada "Reinvención Pública": "al hablar de reinvención nos referimos a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura".[11]

En materia de servicio público, las reformas a la administración de recursos humanos han tenido dos orientaciones. Por un lado, hay una orientación eficientista, caracterizada por la lucha contra el déficit y la disminución del gasto. Por el otro, hay una orientación de "servicio público", caracterizada por su énfasis en la calidad del servicio, la calificación del ciudadano como cliente y la búsqueda de la receptividad de la administración. Estas reformas han modificado valores y convicciones arraigadas en los sistemas burocráticos "desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas; y del control al apego a normas compartidas".[12] Para reducir la rigidez, este paradigma busca construir procesos descentralizados de toma de decisiones; impulsar la diversidad, y

[9] Longo, *La reforma del servicio..., op.cit.,* p.21-22.
[10] Theo A.J. Toonen, *Public Sector Reform in Western Europe*, Documento presentado en la Conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana University, Bloomington, abril 5-8 1997.
[11] Osborne y Prastrik, *La reducción..., op.cit.,* p.30. Véase también: Banco Mundial, *OECD Countries. Continuous Change, Continuing Contradictions,* en Administrative & Civil Service Reform. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/oecdcountries.htm
[12] Longo, *La reforma del servicio..., op.cit.,* p.17.

moderar la rutina a favor de la creatividad y la voluntad emprendedora. Asimismo, enfatizan el control de los resultados de gestión sobre el control de procesos.

La "Nueva Gerencia Pública" ha modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y remoción de los empleados públicos en la mayor parte de los países desarrollados. No obstante, varios autores han insistido en que no todos los procesos de reforma se ajustan a los patrones del modelo británico ni a la Nueva Gerencia Pública. Los países escandinavos, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, España e Italia han reformado sus sistemas de administración pública con base en principios y mecanismos diferentes a los impulsados por los países anglosajones.[13]

El alcance de las reformas también ha sido muy variable. Las diferencias se explican por la combinación de varios factores: a) la agenda política, esto es, el diagnóstico y la definición de los problemas más apremiantes que enfrenta el sector público en cada país; b) las diferentes percepciones acerca del papel y significado de los servidores públicos; c) la naturaleza de la constitución y del sistema político; d) la cultura política; e) los sistemas legales, que pueden ser más o menos restrictivos; f) los equilibrios de poder y las relaciones laborales en el sector público (poder de los sindicatos); g) la capacidad política del gobierno para tomar decisiones difíciles.[14]

En un documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Blanca Heredia clasifica los procesos de reforma de los sistemas de administración de recursos humanos en modelos meritocráticos, administrativos y de rendición de cuentas (*accountability models*).[15] Cada categoría, explica Heredia, corresponde a un diagnóstico específico sobre los principales problemas y deficiencias del sistema de servicio público (cuadro 2).

La principal característica del modelo meritocrático es la promoción del mérito en la selección, organización, promoción y remoción de los servidores

[13] Toonen, *art.cit*; Banco Mundial, *OECD Countries. Continuous Change…, op.cit.*

[14] Longo, *La reforma del servicio..., op.cit.,* p.25; Alex Matheson, *Reforma del servicio civil en México: una perspectiva de la OCDE*, Ponencia presentada en el Panel Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

[15] Blanca Heredia, *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, noviembre 2002, pp.8-10. Citado con autorización de la autora.

públicos, con el fin de estimular el profesionalismo, la rectitud y neutralidad; en el modelo administrativo se busca disminuir la rigidez de los servicios y fomentar la iniciativa, innovación y descentralización de los servicios, para estimular la eficiencia; en los modelos de rendición de cuentas, el objetivo central es garantizar el control de los ciudadanos sobre los funcionarios públicos.

Cuadro 2. Modelos de reforma de los sistemas de servicio público

Modelo	Problemas que busca resolver	Características del modelo	Metas del modelo	Redistribución de poder
Meritocráticos	Clientelismo, corrupción, falta de estabilidad de las políticas públicas.	-El mérito es el criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos; -Regulación del sistema por medio de reglas escritas; -Salarios adecuados; -Importancia de la antigüedad en el servicio público como criterio de promoción; -Operación de estructuras jerárquicas; -Estabilidad del empleo público.	-Profesionalismo; -Reducción de la corrupción y del clientelismo; -Estabilidad del empleo de los funcionarios públicos; -Reducción de los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos; -Incremento en la autonomía de los burócratas.	Reduce el poder de los políticos e incrementa la autonomía y autoridad de los burócratas.
Administrativos	Problemas generados por los sistemas meritocráticos: ineficiencia, sobreregulación, excesiva autonomía de los burócratas con respecto a los políticos, rigidez de los sistemas de carrera.	-Esquemas de regulación inspirados por el mercado y la administración privada; -Acceso, promoción y remuneración en el servicio con base en la evaluación de resultados; -Descentralización y autonomía a las autoridades locales y directivos de instituciones de gobierno; -Flexibilización en la política de “empleo garantizado”.	-Incrementar la eficiencia; -Someter a los empleados al control efectivo de políticos y votantes.	Aumenta el poder de los políticos, líderes locales y directivos del gobierno y disminuye el de los empleados de carrera.
Rendición de cuentas	Falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, excesiva centralización del poder ejecutivo.	-Establece mecanismos para fortalecer e control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo; -Crea figuras para que los funcionarios rindan cuentas a la ciudadanía (ombudsman, organismos que atención ciudadana); -Garantía de información pública.	-Fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo; -Garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos	Amenaza el poder de políticos y burócratas. Los principales beneficiarios son los ciudadanos, y grupos de interés.

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la tipología de reformas administrativas desarrollada por Blanca Heredia en *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, noviembre 2002, pp. 8-10.

En la actualidad, y por lo menos desde hace 20 años, la mayor parte de los servicios civiles en los países desarrollados transitan desde modelos meritocráticos hacia modelos administrativos y/o de rendición de cuentas. En tanto, los países latinoamericanos se encuentran en una etapa de transición de sistemas clientelistas a sistemas meritocráticos, con algunas influencias de modelos administrativos y de rendición de cuentas.

Las reformas del servicio público en países desarrollados

Los procesos de reforma administrativa, entre los que se encuentran las reformas a los servicios de carrera, iniciaron durante los años ochenta en Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Más tarde se extendieron a la mayor parte de Europa Occidental y a América Latina. En la actualidad al menos setenta países se encuentran en procesos de reforma.[16]

En el fondo de muchas de estas reformas se ha insistido en la necesidad de crear un "estado inteligente" más que un "estado delgado": "más que el tamaño, es importante el cómo hace las cosas, y cuáles son sus resultados. La flexibilidad, la capacidad para interpretar las señales del entorno, la velocidad de respuestas a las situaciones que se presentan y la adaptación a los rápidos cambios son hoy en día características esenciales de ese nuevo perfil de gestión. De estas virtudes dependen también la eficiencia, la eficacia y la equidad".[17]

Los procesos más radicales de reforma han tenido lugar en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, en donde la Nueva Gerencia Pública ha sido la guía. Por su parte, Alemania y Austria son los ejemplos más importantes de reformas que no han seguido el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Tampoco ha habido una defensa importante de la reducción del papel del estado. En estos países la estructura institucional tiende a ser conservadora, por lo que han privilegiado modelos de reforma gradualistas y flexibles.

La mayor parte de las reformas administrativas en los países desarrollados han sido implementadas con valores, entendidos incluso como objetivos, comunes: racionalización de los recursos públicos y parsimonia. No obstante, hay algunas diferencias. En Francia, la reforma a los cuerpos administrativos ha perseguido la rendición de cuentas como su valor fundamental; en Suecia se ha buscado eficiencia, igualdad y ahorro; en los países del sur de Europa, control del clientelismo y de las culturas legalistas a favor de la calidad del servicio y sus

[16] Dato citado por Maurice McTigue, *La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil*, Ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

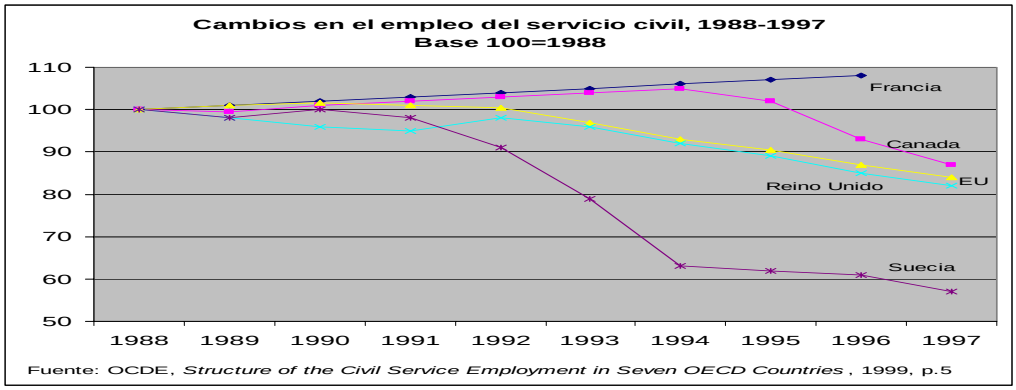
[17] Juan C. Fortuna, Miriam Machado, Mariela Almenar, Elizabeth Pyñeiro, *La administración gerencial en Iberoamérica: equilibrando eficiencia con equidad*, Ponencia presentada por Uruguay a la I Conferencia Iberoamericana de Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.

resultados; en Nueva Zelanda, transparencia, efectividad, eficiencia, responsabilidad, consistencia; en Gran Bretaña, integridad, imparcialidad, objetividad, evaluación de resultados y rendición de cuentas.[18]

Volumen del servicio

En la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la tendencia general es la disminución del volumen del servicio público, en general, y del servicio civil, en particular, aunque en distinta magnitud. En algunos países, como Estados Unidos y Canadá, ha habido políticas específicas para reducir al servicio (transferencias de funciones y personal, amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos); mientras que en otros, como Australia y Alemania, se han utilizado métodos indirectos (reestructuración de funciones y recortes a presupuestos). Suecia es el país que más ha recortado su servicio, mientras que en Francia éste se ha incrementado a lo largo de la última década (gráfica 1).

Gráfica 1.



Sistemas de acceso

La mayor parte de los países desarrollados de la OCDE comparten un sistema formal de acceso al empleo público, aunque los mecanismos varían. A grandes rasgos pueden identificarse tres modelos de sistemas de acceso: francés, alemán y británico.[19] Los tres modelos buscan garantizar la igualdad y el mérito. Los países que siguen el modelo francés enfatizan el papel de los instrumentos de

[18] Toonen, *op.cit.*
[19] Longo, *La reforma del servicio..., op.cit.*

selección, con garantías formales. El modelo alemán busca garantizar la capacidad teórico-práctica, por lo que el proceso de selección es largo. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, se centra en la profesionalidad e independencia de los órganos de selección.

El modelo francés pone énfasis en el concurso. En Francia la noción de concurso exige la satisfacción de cuatro requerimientos: 1) un número de plazas vacantes, claramente determinado; 2) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes; 3) clasificación de los candidatos admitidos por orden de mérito; 4) obligación por parte de la autoridad de respetar los resultados.[20] Además de Francia, Bélgica, España, Italia y Japón utilizan distintas modalidades de concurso para la selección y reclutamiento de los miembros del servicio.

Por otra parte, en Francia el reclutamiento se realiza a partir de los estudiantes de las escuelas de funcionarios, en especial la Escuela Nacional de Administración. España ha intentado adoptar un modelo de reclutamiento a partir de concursos entre los alumnos de escuelas especializadas, pero hasta ahora esta modalidad ha sido muy limitada.[21]

El modelo alemán se basa en un sistema de selección por etapas, que combina teoría y práctica. Para el servicio superior, la selección comienza luego de la graduación universitaria por medio de un examen de Estado. Aprobado el examen se inicia un servicio preparatorio, con duración de dos años, que combina formación teórica con prácticas profesionales diseñadas para cada especialidad. Al término del servicio preparatorio se presenta un segundo examen de estado, a cargo de un tribunal independiente. Los candidatos exitosos acceden a la condición de funcionarios, aunque se mantiene su condición de prueba durante tres años más. La estabilidad en el empleo se obtiene con un pronunciamiento favorable por parte de los titulares de la institución en la que se labora. Para los niveles intermedios del servicio los requerimientos son similares, aunque se

[20] Longo, *La reforma....,op.cit.*, p.12..
[21] Rosa Martínez Frutos, Ponencia en el panel Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 25 de febrero de 2003.

sustituye el primer examen por la certificación escolar y algunos plazos de prueba son más cortos. El modelo alemán sólo se ha difundido a Luxemburgo.

El modelo británico encomienda el reclutamiento a un órgano central independiente, la Comisión del Servicio Civil, en donde 14 comisionados nombrados por el gobierno (la Corona en el Reino Unido) reclutan y seleccionan a los funcionarios para cada ministerio mediante un concurso abierto. La administración en este modelo está obligada a la respetar la selección de la Comisión.[22] La principal diferencia entre el sistema de concurso francés y británico es que el modelo británico evalúa cualidades y personalidad de los candidatos, sin privilegiar una formación universitaria específica. Irlanda, Canadá, Estados Unidos, Japón y Bélgica han adoptado algunas características del modelo británico, en especial la creación de una comisión independiente para el proceso de selección.

Cuadro 3.

Acesso al servicio civil en países desarrollados

Países	Selección por prueba de concimientos	Otros instrumentos	Características
Alemania	x		
Bélgica	x		
Canadá		x	Examen o mérito
España	x		
Estados Unidos		x	Mérito Un número considerable de estadios han aplicado el principio de flexibilidad en los procedimientos de selección, pasando de la "regla de tres" a la adopción de criterios más flexibles
Francia	x		Examen
Holanda		x	Mérito
Italia	x		
Japón	x		
Reino Unido		x	
Suecia		x	Rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad, evaluados por una Junta, y el de formación continua para el desempeño del puesto de trabajo.

Fuente: Francisco Longo, *La reforma del estado del servicio en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Trabajo Comisionado por el BID para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26 y 27 de abril 2001, p.62.

Una consecuencia de las políticas de selección ha sido la tendencia al envejecimiento del servicio civil. Nadie ingresa al servicio antes de los 20 años, debido a que los requerimientos de acceso son cada vez más demandantes.[23] Asimismo, la mayor parte de los funcionarios de alto nivel son personas mayores,

[22] Jim Barron, *La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil: una introducción del trabajo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil*, Ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrada en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

[23] OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECDE Countries*, OCDE, 1999, OCDE.

dado el número de años necesarios para alcanzar las jerarquías más altas de la administración.

Los sistemas de reclutamiento también varían con respecto a su grado de centralización. El sistema más centralizado tiene lugar en Francia (con las escuelas de funcionarios), mientras que Alemania, Italia y Estados Unidos tienen sistemas más descentralizados y cada ministerio se encarga de la selección.[24]

Organización de la carrera

La "flexibilización" se ha convertido en el lema central de las reformas a los recursos humanos en el sector público. Este paradigma incorpora varias medidas: 1) flexibilidad numérica, definida como la capacidad para ajustar el número de trabajadores en función de las necesidades del sector público y de los ciudadanos; 2) flexibilidad funcional, que implica la capacidad para reorganizar las competencias de los empleados; 3) flexibilidad en la duración de las jornadas laborales; 4) distanciamiento, esto es, desplazamiento de formas tradicionales de contratación por contratos temporales o subcontratación; 5) flexibilidad salarial, con el fin de promover el mérito, la calidad y la competitividad.[25]

Todos los países desarrollados han adoptado algún grado de flexibilización de sus servicios civiles, aunque los mecanismos varían. En materia de organización de la carrera, algunos países han optado por la descentralización de los sistemas de servicio civil, que consiste en la transmisión de funciones desde organismos centrales hacia las dependencias y desde los servicios técnicos hacia las organizaciones encargadas de la implementación.[26] Los países que mayor éxito han tenido en esta materia son Suecia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Japón y Canadá.

Otra fuente de distinción tiene que ver con la forma en la que organizan la carrera. En este sentido, pueden distinguirse dos tipos de sistemas: de empleo y

[24] Guerrero Amparán, *Consideraciones sobre la instauración…, op.cit.*, p.3.
[25] Longo, *La reforma del servicio…, op.cit.*, p.25-26.
[26] Sobre la descentralización puede consultarse: Banco Mundial, *Civil Service Reform and Decentralization*, en página web www.ciesin.org/decentralization

de carrera.[27] Los sistemas de empleo se organizan a partir de las necesidades inmediatas de la administración pública. La contratación se limita a un empleo o puesto y no garantiza la carrera de los servidores públicos. Suecia, los países nórdicos y Holanda utilizan este tipo de servicio. En tanto, los sistemas de carrera se basan en un diseño jerarquizado de empleos públicos, lo que le permite a los funcionarios hacer carrera, como en el caso de Estados Unidos. Por su parte, Francia, Reino Unido, Japón, Alemania, Bélgica y España cuentan con servicios mixtos.[28]

Por otra parte, las reformas al servicio civil en los países desarrollados han tendido a la implementación de esquemas más flexibles de contratación de servidores. Hoy en día, una parte importante de los contratos se establecen por períodos y funciones específicas. Asimismo, las relaciones de trabajo en los servicios civiles contemporáneos tienden a eliminar el empleo vitalicio (cuadro 4). Bélgica es uno de los países que mayor éxito ha tenido en establecer relaciones contractuales, que alcanzan a 21 por ciento de los empleados de los ministerios.[29]

Cuadro 4.
Estabilidad en el empleo

Países	Empleo vitalicio	Rescindible por interés organizativo
Alemania	x	
Bélgica		x
Canadá		x
España	x	
Estados Unidos		x
Francia	x	
Holanda		x
Italia		x
Japón	x	
Reino Unido		x
Suecia		x

Fuente: Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad,* Trabajo comisionado por el BID para la primera reunión del Diálogo de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, abril 26-27 2001, p.61.

En materia de movilidad, de funciones y geográfica, casi todos los países han procurado combinar las necesidades de la organización o institución pública con las aspiraciones e intereses del personal. No obstante, existe poca receptividad de los funcionarios y empleados hacia la movilidad. Por ello, algunos países han impuesto normas de movilidad forzosa (Alemania, España, Italia, Holanda)

[27] Longo, *La reforma del servicio…, op.cit.,* pp.14-15.
[28] En el caso concreto de España, por citar un ejemplo, existen tres tipos de empleados públicos: empleados estatuitarios, empleados de confianza y empleados por contrato. Martínez Frutos, Ponencia en el panel Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera, *art.cit.*
[29] Longo, *La reforma del servicio…, op.cit.,* p.30.

mecanismos de movilidad voluntaria, a partir de incentivos (Suecia), o una combinación (Alemania, Holanda).[30]

Otras medidas de flexibilización han sido la reducción de las jornadas laborales (en Holanda la jornada es de 36 horas semanales) y el incremento de personas que trabajan mediante contratos de medio tiempo. Este tipo de contratos busca facilitar el intercambio de trabajadores entre los sectores público y privado, con el fin de atraer al sector público a aquellos especialistas que quieran mantener relaciones laborales en el sector privado. Suecia es el país existe mayor porcentaje de empleados de medio tiempo (22 por ciento). Cuatro países más han implementado esta modalidad: Gran Bretaña (11 por ciento del servicio); Francia (9 por ciento); Australia (5 por ciento); y Canadá (5 por ciento).[31]

La mayor parte de los países de la OCDE han adoptado, en algún grado, la gestión por competencias en sus procesos de reclutamiento y organización de la carrera: "la noción de competencias incluye el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad que en cada caso configuran los perfiles de idoneidad para el desempeño exitoso de los distintos puestos y tareas".[32] La meta, explica Francisco Longo, es "incrementar la flexibilidad de los puestos y, consiguientemente, la flexibilidad con la que la organización puede disponer de sus recursos humanos en contextos de cambio, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos".[33]

Sistemas de evaluación, promoción, compensación y remoción

La evaluación del desempeño es, junto con los sistemas de selección por concurso, el mecanismo básico para garantizar la igualdad de oportunidades. Se basa en dos variables: la antigüedad y el mérito. Los sistemas de servicio civil utilizan, en distintos grados, ambos criterios para asignar la promoción, aunque prevalece la antigüedad. La mayor parte de las reformas, no obstante, apuntan a

[30] Guerrero Amparán, *Consideraciones sobre la instauración…, op.cit.*; Ann Marie Bissessar, "The Introduction of New Appraisal Systems in the Public Services of the Commonwealth of the Caribbean" en *Public Personnel Management*, 2000; Longo, *La reforma del servicio…, op.cit.*, p.34.
[31] OCDE, *op.cit.* p.16.
[32] Longo, *La reforma del servicio…, op.cit.*, p.31.
[33] Longo, *La reforma del servicio…, op.cit.*, p.32.

promover el mérito sobre la antigüedad, como un mecanismo para combatir la burocratización. Los ascensos por mérito se logran por medio de concursos, reportes de evaluación de los superiores y/o cumplimiento de metas laborales.

La promoción con base en el mérito tiene varios objetivos aunque con un elemento común: la flexibilidad. En primer lugar, se busca incentivar a los miembros del servicio, por medio de recompensas, para que mejoren la calidad del trabajo. En segundo lugar, se impulsa la innovación y creatividad. La flexibilidad se refiere también a la sustitución del control de procesos por el control de resultados. Una tercera meta es promover una adecuada combinación entre mérito y antigüedad, que dote al servicio de innovación, calidad y flexibilidad.

El esquema de incentivos se basa en la idea de que es necesario combinar aspectos externos, tales como remuneraciones, promociones y prestigio, con aspectos internos al trabajo (posibilidad de conclusión de tareas, logro profesional, autonomía y crecimiento personal). Por lo tanto, se hacen las siguientes recomendaciones: 1) la permanencia en el cargo debe estar ligada al cumplimiento de los objetivos estipulados en convenios de desempeño; 2) definir condiciones claras para la evaluación, promoción y separación; 3) establecer y mantener sistemas de capacitación que atiendan las necesidades específicas de cada función; 4) garantizar a los administradores y servidores el desarrollo de una carrera profesional que combine movilidad vertical y horizontal; 5) otorgar mayor autonomía en función del desempeño; 6) asegurar que el prestigio del servidor esté ligado a los resultados de su gestión: 7) incorporar un componente variable a los sistemas de remuneración para incentivar mayor esfuerzo así como atraer y mantener al personal más calificado y eficiente.[34]

El siguiente cuadro detalla los sistemas de incentivos, económicos y en especie, que el Banco Mundial considera en un paquete de recompensas y pagos a los servidores públicos. Hay que notar que a los incentivos monetarios se suman prestaciones en especie, reconocimiento y entrenamiento, entre otros.

[34] Horacio Rodríguez Larreta y Fabián Repetto, *Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Documento 39, Argentina, septiembre de 2000, pp.15-18; Guerrero Amparán, art.cit., pp.10-11.

Cuadro 5.

Incentivos para servidores públicos

		Contractuales		No contractuales/ intangibles
		Monetarios	En especie	
Incentivos	Incentivos básicos	1. Salario	2. Seguro médico	3. Estabilidad del trabajo, prestigio, privilegios sociales
	Prestaciones	4. Transporte, vivienda,alimentos, teléfono, viajes, costo de vida	5. Transporte, vivienda, alimentos, viajes	6. Viajes al extranjero, entrenamiento
Expectativas futuras		7. Pensión	8. Vivienda, tierra	9. Reputación, recontratación despues del retiro

Fuente: Banco Mundial, "Evaluating Pay & Establishment Choices", *en Administrative and Civil Reform,* www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm

En materia de salarios se han presentado tres tipos de reformas: 1) reducción de la uniformidad de las políticas salariales (Francia y Alemania); 2) reforma a los mecanismos de progresión salarial (Francia) y 3) retribución variable ligada al rendimiento (Francia, Alemania, España, Italia, Reino Unido, Estados Unidos). En todos los casos se han presentado problemas y algunos resultados.[35]

Los países que han intentado reducir la uniformidad de las políticas salariales se han enfrentado a la resistencia de las organizaciones sindicales y, en todos los casos, han tenido que optar por otro tipo de reformas. Las transformaciones a los mecanismos de progresión salarial han intentado disminuir el peso de la antigüedad en la retribución y sustituirla por el desarrollo de competencias y/o el alto rendimiento. No obstante, ante la resistencia de los empleados, varios países han tenido que implementar estos cambios de manera gradual. Finalmente, las políticas de retribución variable han sido las más utilizadas, aunque sus resultados han sido limitados. De acuerdo con el Banco Mundial y diversos analistas, el pago por rendimiento presenta diversos problemas: escasez de retribuciones, largo periodo entre la evaluación y el pago, tendencia a eludir el conflicto de discriminar empleados, falta de cultura de evaluación.[36]

Nueva Zelanda es uno de los países que mayor énfasis ha puesto en la promoción por desempeño. Las reformas en ese país definieron objetivos claros y

[35] Longo, *op.cit.*

[36] Véase, por ejemplo, Livia Barbosa, "Meritocracia a la brasileña ¿qué es el desempeño en Brasil?, en *Reforma y Democracia*, no.14, junio de 1999; Lois Recascino Wise, *Job Evaluation: White Elephant on the Path to Public Management Reform*, Trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil celebrada en La Universidad de Indiana, Bloomington, Indiana, 5-8 de abril de 1997; Bissessar, *op.cit.*

medibles e implementaron un esquema permanente de evaluación; otorgaron mayor flexibilidad para administrar los recursos de la gerencia en cuestión; concedieron mayor responsabilidad en la toma de decisiones, sujeta a la provisión de sanciones e incentivos; mayor información y evaluación del rendimiento.[37] A estos principios se sumó una estrategia de reforma de los patrones culturales de la burocracia, con el fin de que los funcionarios públicos pusieran énfasis en los resultados de su gestión. Se estableció un requerimiento específico para medir los resultados: las dependencias del gobierno debían probar que sus capacidades administrativas y sus logros eran equiparables a los de 10 por ciento de las empresas más productivas del sector privado. Los resultados han sido muy alentadores.[38]

Derechos y deberes

En la mayor parte de los países los derechos de los servidores se establecen en los convenios de contratación. Asimismo, en muchos países desarrollados los servidores públicos tienen derecho a sindicalizarse y, de hecho, lo hacen (33 por ciento de los funcionarios de Francia, 45 por ciento en Alemania, y más de la mitad en Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos).[39] En algunos países existe el derecho a huelga, o por lo menos no se le sanciona (Francia, Italia, España, Reino Unido, Holanda) aunque se excluye de este derecho a policías, bomberos y otros cuerpos de funcionarios. Otro derecho de la mayor parte de los servidores es contar con una institución encargada de dirimir conflictos derivados de inconformidades con los procesos y resultados de evaluaciones, órdenes no éticas o contrarias a los ordenamientos del servicio, corrupción, tráfico de influencias.

Todos los sistemas de servicio civil especifican la obligación de que el funcionario o servidor público sirva al estado con lealtad y sin inclinaciones partidistas. En la mayor parte de los casos se exige discreción y confidencialidad, así como respeto a los respectivos códigos de ética del servicio.

---

[37] Gabriela Passolano, *Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, Passolano, *ibidem*, p.3.
[38] McTigue, *La experiencia de Nueva Zelanda…, op.cit.*
[39] Datos de Guerrero Amparán, *op.cit*., pp.5-6.

Cuadro 6. Contenido de la legislación del servicio civil en países seleccionados*

País	Deberes y Responsabilidades	Seguridad, estabilidad en el trabajo**	Medidas disciplinarias***	Recompensas y negociación salarial	Sistema de carrera cerrado	Reclutamiento abierto
Alemania	x	x	x	x	X	
Australia		x				
Austria	X	x	x	x	X	
Bélgica	X	x	x	x	X	
Canadá		x				
Corea	X	x	x	x	X	x****
Dinamarca	X	x	x	x		x
España	X	x	x	x		
Finlandia	X	x	x	x		x
Francia	X	x	x	x	X	
Grecia	X	x	x	x	X	
Holanda	X	x	x	x		x
Hungría	X	x	x	x		
Islandia						x
Irlanda	X	x	x	x		
Italia	X	x	x	x		x
Japón	X	x	x	x		x
Luxemburgo	X	x	x	x	X	
Noruega		x				
Polonia	x	x	x	x		
Portugal	x	x	x	x		
Reino Unido	x	x	x	x		x
Suecia	x		x	x		x

* Las legislaciones sobre el servicio civil varían de país a país, por lo que una coincidencia en las columnas no indica que las legislaciones sean idénticas.
** Seguridad y estabilidad en el trabajo no implica que los servidores no puedan ser removidos.
*** Las medidas disciplinarias pueden ser aplicables a un solo sector de los servidores públicos.
**** El sistema de reclutamiento es mixto.

Fuente: Banco Mundial, *The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries,* Banco Mundial, s.f.

Función directiva en los procesos de reforma

Las reformas en los países desarrollados han estimulado la creación de cuerpos directivos eficaces y responsables ante los políticos y los poderes de gobierno. No obstante, dado el alto grado de responsabilidad que asumen los directores, las reformas han tendido a flexibilizar el control de procesos por el control de resultados.

El nombramiento y evaluación de los funcionarios no se ajusta a las normas de los servidores públicos de medio nivel, dada la necesidad de que los políticos confíen en los funcionarios responsables de implementar, y en algunos casos decidir, las políticas públicas. La solución que muchos países han dado es establecer un número fijo de funcionarios que pueden nombrarse con base en criterios políticos: en Francia el número es cercano a 450 funcionarios; en Estados Unidos alrededor de 10 por ciento del servicio superior; en Suecia el número es acordado por consenso entre los partidos políticos.[40]

[40] Longo, *op.cit.*

Cuadro 7. Reformas a los sistemas de servicio civil en países seleccionados

País	Inicio de reforma	Objetivos de la reforma	Tipo de reforma	Valores del servicio	Organización de la carrera	Mecanismos de la reforma	Efectos en el servicio
Gran Bretaña	Principios de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio: -Organización por competencias, -Descentralización	Radical	Integridad, imparcialidad, objetividad, evaluación de resultados y rendición de cuentas	Sistema mixto: -Sistema de empleo (administración local) -Sistema de carrera	-Políticas de recortes combinan: transferencias de funciones y personal, amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos. -Descentralización de las decisiones hacia las dependencias -Gestión por competencias -Retribución por rendimiento y aprendizaje	-Drástica reducción en el volumen del servicio -Aumento de empleo de medio tiempo -Descentralización -Mayor poder de decisión para directores -Gestión por competencias en reclutamiento, desarrollo y evaluación -Avance de la retribución por rendimiento
Estados Unidos	Mediados de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio Descentralización -Elevar la calidad del trabajo del servicio	Radical	Sensibilidad y respuesta a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Sistema de carrera	-Planes específicos de reducción de empleo (retiro voluntario) -Descentralización del servicio -Flexibilización del servicio -Evaluación de resultados -Retribución por mérito	-Reducción desigual en el volumen del servicio: amplia en algunos sectores, moderada en otros. -Aumento de empleo de medio tiempo y trabajo a distancia -Descentralización desigual y heterogénea en la toma de decisiones -Descentralización en reclutamiento y selección -En algunas agencias y ministerios retribución por mérito
Nueva Zelanda	Mediados de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización -Descentralización -Elevar la calidad del trabajo gubernamental -Evaluación del desempeño -Cambio de cultura del servicio	Radical	Transparencia, efectividad, eficiencia, responsabilidad, consistencia.	Sistema mixto: -sistema de empleo -Sistema de carrera	-Descentralización del servicio -Propuesta de implementación de contratos de trabajo temporal -Evaluación de resultados -Transferencia de responsabilidades a organismos	-Drástica reducción en el volumen del servicio -Descentralización radical de toma de decisiones -Legislación estimula asociación y representación del servicio
Australia	Principios de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización -Descentralización de toma de decisiones y gestión de recursos -Evaluación del desempeño -Cambio de cultura del servicio	Radical		Sistema mixto: -sistema de empleo -Sistema de carrera	-Métodos indirectos para reducir servicio: restricción de recursos -Descentralización del servicio y de toma de decisiones .introducción de métodos de evaluación	-Drástica reducción en el volumen del servicio -Descentralización radical de toma de decisiones -Mayor poder de decisión para directores -Legislación estimula asociación y representación del servicio
España	Mediados/ finales de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Control del clientelismo y de las culturas legalistas; promoción de la calidad y los resultados	Reforma negociada	Eficiencia, transparencia, integridad	Sistema mixto: -sistema de empleo -Sistema de carrera	-Reestructuración de los ministerios y métodos indirectos para reducir servicio; jubilación anticipada -Movilidad forzosa del servicio -Retribución por rendimiento	-Sin recortes; moderación de la planta de personal -Desigual descentralización de los procesos de toma de decisión -Retribución por puesto y no por categoría, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento
Francia	Finales de	-Reducir el volumen del servicio -Desburocratización	Reforma negociada	Sensible a las demandas,	Sistema mixto -sistema de empleo (función pública	-Sin plan de reducción del volumen del servicio .Promoción de la movilidad del servicio	-Moderado aumento del servicio -Aumento de empleo de medio tiempo -Escasa y desigual descentralización de toma de

País	Inicio de reforma	Objetivos de la reforma	Tipo de reforma	Valores del servicio	Organización de la carrera	Mecanismos de la reforma	Efectos en el servicio
	los 80	-Descentralización -Integridad administrativa		intereses y expectativas ciudadanas	territorial) -Sistema de carrera	-Reducción en uniformidad de políticas salariales, retribución por rendimiento	decisión -Reducción en la uniformidad de políticas salariales, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento
Alemania	Finales de los 80	-Reducir el volumen del servicio	Gradual	Racionalización y ahorro de recursos	Sistema mixto: -sistema de empleo -Sistema de carrera	-Métodos indirectos para reducir servicio: restricción de recursos -Movilidad forzosa de los miembros del servicio -Reducción en uniformidad de políticas salariales	-Reducción desigual en el volumen del servicio: amplia en algunos sectores, moderada en otros. -Escasa y desigual descentralización de los procesos de toma de decisión -Reducción en uniformidad de políticas salariales, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento
Italia	Principios de los 90	- Reducir el volumen del servicio -Control del clientelismo y de las culturas legalistas a favor de la calidad y los resultados -Integridad administrativa -Flexibilización del servicio -Descentralización	Gradual	Eficiencia, transparencia, integridad	Sistema de carrera	.Métodos indirectos para reducir el servicio: medidas de no reposición -Movilidad forzosa del servicio -Sistemas de evaluación -Retribución por mérito más que por antigüedad	-Sin recortes; moderación de la planta de personal -Movilidad moderada -Retribución por puesto y no por categoría, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento -Creación de administración paralela -Lenta y desigual implementación de las reformas, reticencia del servicio -Servicio mantiene tintes clientelistas

Fuentes: Cuadro elaborado con datos de: Perry Becke, Theo Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996; Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad.* Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 de abril de 2001; David Arellano, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Reforma y Democracia*, no.17, junio 2000; Dato citado por Maurice McTigue, *La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil*, Ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003; OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECDE Countries*, OCDE, 1999; Banco Mundial, *The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries,* Banco Mundial. Lois Recascino Wise, *Job Evaluation: White Elephant on the Path to Public Management Reform*, Trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en Perspectiva Comparada, Indiana, abril de 1997; Rudolf Lewanski, *Italian Civil Service. A Pre-modern Bureaucracy in Transition*, Trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en Perspectiva Comparada, Indiana, abril de 1997; Geoffrey K. Fry, *Great Britain*, Trabajo Trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en Perspectiva Comparada, Indiana, abril de 1997.

Reflexiones finales

En febrero de 2003 la Universidad Iberoamericana sirvió como sede para el foro *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, en el que participaron la mayor parte de las instituciones académicas de excelencia en el país, representantes de organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y especialistas de Canadá, Estados Unidos, Francia, España, Estados Unidos, Nueva Zelanda y México. En el foro se compararon y analizaron las experiencias de reformas al estado, reformas administrativas y, especialmente, reformas a los sistemas de servicio civil en el mundo.

Una de las conclusiones más relevantes del foro, en especial para el caso de México, es que las reformas al sector público y a los sistemas de recursos humanos, particularmente aquellas que procuran incrementar la eficiencia y calidad de los servicios, son importantes no sólo por sus efectos en la opinión de los ciudadanos sobre el gobierno, sino por su efecto en la competitividad de las economías nacionales y la calidad de vida de sus ciudadanos.[41]

América Latina se ha enfrentado a procesos muy complicados para concretar sus reformas administrativas, dado el grado comparativamente menor de profesionalización de los servicios públicos en el Continente. En los países desarrollados los servicios civiles surgieron lentamente, en un proceso acumulativo que le dio contorno a sus sistemas y características. Este largo período de gestación otorgó a los gobiernos un margen de tiempo para ajustar la labor gubernamental y el trabajo de los funcionarios públicos, mientras que en los países en desarrollo la introducción de los sistemas meritocráticos se realiza en un

[41] Maurice McTigue, de Nueva Zelanda, revisó la experiencia de tres países en vías de desarrollo que han impulsado reformas administrativas y que han tenido éxito en su implementación: Singapur, Hong Kong e Irlanda. Las reformas en estos países han variado, así como su proceso de implementación. No obstante, señaló McTigue, comparten algunas características: "en primer lugar, se han dado cuenta de que el éxito radica en encontrar maneras de aprovechar al máximo a su población de manera creativa mediante sistemas educativos que den excelentes resultados; en segundo lugar, reconocen que la competitividad de sus empresas es el elemento fundamental para aumentar su ingreso per cápita, de modo que el gobierno está muy consciente de que no debe imponer restricciones o costos innecesarios para las empresas, en tercero, reconocen que cada dólar usado para fines del gobierno disminuye la generación de empleos y riqueza en la economía; por último reconocen que el gobierno necesita organizaciones de alto desempeño. Esto significa profesionalismo, comportamiento ético y gente calificada y capaz en el servicio público".Mctigue, *art.cit.*

contexto más complicado: “sus pueblos tienen más derechos civiles que los pueblos del mundo en el siglo XIX y esperan una gran cantidad de servicios que nadie esperaba en el siglo XIX”.[42]

El desafío de las reformas a los servicios civiles en el continente es doble: establecer la verdadera profesionalización de sus funcionarios, en el sentido weberiano, e incorporar las características más positivas de las reformas administrativas del mundo desarrollado; mayor flexibilidad y agilidad; capacidad de respuesta, cercanía a los ciudadanos; alta calidad en los servicios públicos.[43] Vale tomar en cuenta las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas con respecto a los elementos centrales del servicio civil: políticas claras para el reclutamiento, promoción y monitoreo del sistema; crear y mantener servicios civiles orientados hacia los resultados; garantizar la respuesta del servicio a los intereses, demandas y expectativas ciudadanas; estructurar sistemas con un tamaño apropiado y pagar a los servidores buenos salarios; mantener mecanismos adecuados para la coordinación y cooperación entre distintas entidades públicas.[44]

Finalmente, un sistema de servicio civil que funciona, explica Luis Aguilar, emite una señal positiva de un gobierno de leyes; de un gobierno público, respetuoso de la división de poderes, de un gobierno abierto a los ciudadanos y de un gobierno con capacidad para solucionar problemas y entregar servicios de alto rendimiento.[45]

---

[42] Geoffrey Shepherd, *Experiencia del Banco Mundial en la reforma del servicio civil*, Ponencia presentada en el panel Tendencia Mundiales del foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero 2003.

[43] En palabras de Conzuelo Ferreyra, “Ningún país de la región (latinoamericana) completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y en la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia”. Conzuelo Ferreira, *Alances..., op.cit.,* p.2.

[44] Shabbir Cheema, Presentación en el Panel sobre Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.

[45] Luis F. Aguilar, “La importancia de implementar el servicio profesional de carrera en la administración pública en México”, conferencia dictada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.