



## **LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CARRERA DE SERVICIO CIVIL LOCAL EN AMÉRICA LATINA**

*Federico A. Castillo Blanco  
Secretario General de la UIM*

### **Resumen**

En la presente comunicación, se presenta un diagnóstico sobre el estado de los sistemas de servicio civil en el ámbito internacional. En este sentido, se pueden observar como a lo largo del siglo XX, se han producido numerosas iniciativas orientadas a modernizar los aparatos públicos de buena parte de los distintos países; aunque con una gran variabilidad, en parte por las trayectorias diversas de sus sistemas socio-políticos, la mayoría de los países se encuentran inmersos en un importante proceso de reforma de sus respectivos Estados; en estas iniciativas modernizadoras pueden diferenciarse hasta tres fases.

En este contexto, y a pesar de las enormes diferencias entre los países, se pueden establecer algunos puntos de contacto entre los mismos, entre otros, la cuestión de la estabilidad del empleo público y su ordenación que se han vinculado con los dos grandes modelos de referencia en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. A la vista de los elementos definidores de cada uno de los modelos, se puede extraer una serie de conclusiones consistente en que la idoneidad de cada uno de ellos va a depender, en gran medida, del contexto, el sistema y la época en la cual hayan de hacerse valer.

### **Abstract**

In the present communication, we present a diagnosis on the state of the civil service systems in the international scope. In this sense, they are possible to be observed like throughout century XX, have taken place numerous oriented initiatives to modernize the public institutions of good part of the different countries; although with a great variability, partly by the diverse trajectories of its social-political systems, most of the countries they are immersed in an important process of reform of its respective States; in these modernization initiatives they can be different up to three phases.

Against this background, and in spite of the enormous differences between the countries, can be established some meeting points between such, among others, the question of the stability of the public work and its restructuring that are had both tie with great models of reference in management of human resources in the public administrations. At sight of the distinctive elements of each one of the models, are consisting of a series of conclusions that can be extracted the suitability of each one of them is going to depend, to a great extent, of the context, the system and the time at which there are to be made be worth.

## **DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA CUESTIÓN**

A lo largo del siglo XX se han producido numerosas iniciativas orientadas a modernizar los aparatos públicos de buena parte de los distintos países; aunque con una gran variabilidad, en parte por las trayectorias diversas de sus sistemas socio-políticos, la mayoría de los países se encuentran inmersos en un importante proceso de reforma de sus respectivos Estados; en estas iniciativas modernizadoras pueden diferenciarse hasta tres fases.

Una primera fase cubre las iniciativas modernizadoras del Estado que surgieron a principios del siglo XX y se prolongaron hasta los años ochenta. Aunque con diferencias en cuanto al punto de partida, la mayor parte de países iniciaron reformas encaminadas a reformar y reforzar los aparatos públicos estatales, concebidos como agentes fundamentales para articular las relaciones sociales y promover el desarrollo. Con estas reformas se pretendía incrementar el intervencionismo del Estado, que durante esta etapa vio crecer de forma importante sus estructuras y dotaciones. Sin embargo, el balance global de estas iniciativas mostró escasos logros y, las reformas a gran escala, como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar de forma substantiva la administración pública, no consiguieron implantarse (Spink, 1997).

A partir de la década de los años ochenta aparecen nuevas iniciativas modernizadoras con un planteamiento diferenciado; en este sentido, se ha hablado de las denominadas “reformas de primera generación” que han supuesto (aunque la mayoría de ellas están todavía en marcha) la adopción de medidas que contribuyan a una reorganización del poder del Estado, su redistribución entre nuevos actores políticos y sociales. Entre ellas, aparecen por primera vez como prioridad en la agenda política, los llamados procesos de descentralización de poder hacia los Municipios y otras Entidades Locales son, sin duda alguna, uno de los protagonistas de estos modelos. Su finalidad no era otra que racionalizar el ejercicio del poder público, mediante su distribución entre diversos actores, buscando el servicio al interés general de una manera más eficaz, eficiente, democrática y participativa.

Esta segunda “ola” de reformas se tradujeron, también, en la transformación del Estado en determinadas áreas de actuación (a través de privatizaciones, externalizaciones, y desregulaciones, entre otras), y en una importante reducción de efectivos de los aparatos públicos. Así, la vocación de estas iniciativas modernizadoras era de orientación externa del aparato estatal, es decir, pretendían modificar sus relaciones con la sociedad pero no su funcionamiento interno. Ello comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

Entrada la década de los años noventa surgió una nueva “generación” de reformas, que pueden diferenciarse netamente en cuanto a objetivos y orientación de la precedente. La distinción de estas “reformas de segunda generación” no debe ocultar ciertas líneas de continuidad con las anteriores, sin embargo la preocupación de estas iniciativas reformadoras se situaba en la dimensión interna y, a modo de enlace con las reformas anteriores a los años ochenta, pretendían mejorar el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos. En este segundo supuesto, se trata de focalizar el

punto de atención en la gestión eficiente de los recursos públicos redistribuidos entre los distintos actores políticos territoriales. Es decir, una vez realizadas las correspondientes transferencias de competencias a los Municipios, se trata ahora de adoptar las medidas concretas y necesarias que garanticen un ejercicio eficaz de las mismas.

Este objetivo se tradujo, entre otros, en el impulso de cambios en las reglas del juego de las relaciones entre el personal y la Administración, incidiendo en la propia conformación del modelo de servicio civil. Aunque todavía resultan vigentes, los resultados efectivos de esta segunda ola de reformas también se han cuestionado (Oszlack, 2001), en especial por su incapacidad para transformar las instituciones vigentes en las distintas administraciones públicas.

En este contexto, la evolución histórica que ha experimentado los sistemas de servicio civil nos permite observar en los diferentes países un espectro muy variado de modelos y submodelos. Una variación que va desde los países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional; países que en la última década han intentado con mayor o menor éxito implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil; hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil, y actualmente están impulsado su revisión.

A pesar de las enormes diferencias entre los países, se pueden establecer algunos puntos de contacto entre los mismos. Un primer rasgo característico se centra en la cuestión de la estabilidad del empleo público y su ordenación que se han vinculado con los dos grandes modelos de referencia en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Se trata de la distinción entre un modelo cerrado que parte del principio de polivalencia de los empleados públicos (referidos como “funcionarios de carrera”) y un modelo abierto inspirado en el principio de especialización (Ballart y Ramió, 2000; Palomar, 2000).

En la primera tradición, el Estado juega un papel central y muy visible como configurador de la sociedad. Como valores destacados de esta tradición se destacan los de seguridad jurídica, la equidad y la igualdad ante la ley. El modelo cerrado de servicio civil parte de la consideración de que el empleado público va a estar vinculado a lo largo de la vida profesional a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo, y haciendo carrera a lo largo de ésta; uno de los primeros elementos distintivos de estas tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Con estas características los sistemas administrativos europeos de base continental (con referentes como Francia, Alemania y España) representan los principios del modelo cerrado de servicio civil y adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político.

En la segunda tradición, el papel del Estado es mucho menos significativo y visible, y tienden a limitarse y controlarse sus poderes, destacando el papel de los diferentes agentes sociales como configuradores de la sociedad. Los valores asociados a este modelo son los de la imparcialidad, la transparencia o el pragmatismo en la actuación de los gobiernos y administraciones. El modelo abierto de servicio civil, se basa en la diferenciación de los 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. El sistema administrativo anglosajón (y más específicamente los casos de Reino Unido y EE.UU.) es el que mejor refleja los criterios del modelo abierto de servicio civil en los que aparece una clara línea de continuidad, sin rupturas traumáticas o radicales, a diferencia de los modelos de la Europa continental en los que destaca la

ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantiene estable el sistema administrativo.

Un segundo rasgo caracterizador de las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos. Los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al "pluralismo", caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado. Por contra, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto con una clara actividad intervencionista, o alternativamente en un contexto donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

En consecuencia con el planteamiento anterior, en el panorama internacional pueden observarse que las principales características que inspiran la construcción de los sistemas de empleo público abiertos de los modelos anglosajones son las siguientes:

- La idea clave de este sistema es la del puesto de trabajo que puede ser definido como la unidad estructural básica integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona.
- Se basa en un inventario previo muy preciso de los puestos de trabajo, como se hace en las empresas privadas, limitándose la Administración a seleccionar las personas adecuadas que, con cierta frecuencia, provienen del sector privado.
- Se da preferencia en la selección a pruebas de tipo "práctico", entendiéndose por tales las que permitan determinar que aspirante puede hacerse cargo con más competencia del puesto de trabajo por el que se compete.
- La realización del reclutamiento para un puesto especial determina la exigencia de una experiencia previa en el desempeño de las funciones.
- Detrás de este sistema se asienta una Administración en línea con el sector privado, sometida al mismo ordenamiento que el resto de operadores jurídicos y que actúa muy descentralizadamente. La existencia de grandes empresas facilita el intercambio laboral entre el sector público y el privado.
- La Administración no tiene que ocuparse de la formación de los funcionarios, sistema de ascensos, situaciones administrativas, etc.
- La relación es generalmente de contrato laboral y los conflictos son resueltos por la justicia ordinaria.
- La flexibilidad y la rentabilidad son las notas características de este modelo.
- No existe la nota de permanencia, lo cual permite una gran flexibilidad al sistema, pudiendo adaptarse los efectivos de personal a las necesidades de los programas presupuestados. El personal que trabaja en la Administración es despedido cuando su puesto resulta innecesario o no es desempeñado con la competencia exigida.

Por el contrario, en la base del sistema de empleo público cerrado del modelo europeo continental- occidental sus características son diferentes:

- El elemento fundamental de este sistema es, en primer lugar, la posibilidad de contar con personal más cualificado, con una experiencia superior adquirida desde la iniciación al servicio, un perfeccionamiento adecuado a las funciones públicas y una continuidad asegurada en el desempeño de la función pública dada la permanencia.
- Las personas que ingresan en la Administración Pública, después de superar las diferentes pruebas de ingreso, entran en un cuerpo general o especial, normalmente jerarquizado, en el que pueden ascender desde los últimos niveles hasta los de más categoría. El ascenso se posibilita a través de la antigüedad, méritos o capacidad. Por regla general, los sistemas de promoción afectan, en forma negativa, a los poseedores de un cierto espíritu de empresa en favor de las personas capaces de trabajar en equipo y de manifestar un práctico espíritu de compromiso.
- El régimen jurídico de este sistema es el Derecho administrativo y no el Derecho laboral y se dan dos hechos fundamentales: la exigencia de un estatuto especial y la jerarquización.
- El comienzo en el servicio se produce en edades muy jóvenes, con exclusión de reglas excepcionales o de personas que, por méritos excepcionales, ingresan en la Administración Pública después de una experiencia profesional muy valiosa.
- Existe un sistema de requisitos individuales y de exámenes que en algunos países se completa con la realización de un curso en "Escuelas de funcionarios" y con un período de prácticas.
- Existe cierta incomunicabilidad entre los sectores privado y público.
- La rigidez del sistema de carrera obliga a la necesidad de establecer programas concretos de formación y adiestramiento, ya que la Administración debe utilizar sus medios personales, adaptándolos tanto a las meras actividades y servicios que presta como a las innovaciones tecnológicas que permitan la mejora en el desempeño de las funciones públicas tradicionales.

A la vista de los elementos definidores de cada uno de los modelos, se puede extraer una primera conclusión consistente en que la idoneidad de cada uno de ellos va a depender, en gran medida, del contexto, el sistema y la época en la cual hayan de hacerse valer. El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se configura como una institución adaptada a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y el mantenimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos diferenciados. Mientras un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado al servicio de un Estado fuertemente interventor se afianzaba en un contexto de inestabilidad política; en el polo opuesto, con un contexto políticamente estable y con una sociedad civil muy articulada, se conformaba un modelo de servicio civil de características diferentes al anterior.

La discusión sobre su conveniencia tiende a centrarse sobre los valores que subyacen a ambos modelos, aunque ciertamente puede incurrirse en estereotipos. Se contraponen un modelo abierto asociado a la flexibilidad, al dinamismo y a la eficacia y

la eficiencia, a un modelo cerrado vinculado a la rigidez y a la burocratización, que pueden tender a convertirse en un obstáculo para el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Lo cierto es, sin embargo, que en una sociedad como la actual, con vertiginosos cambios en las tendencias de gestión de recursos humanos y con unas demandas cada vez más importantes de la ciudadanía hacia la Administración, un sistema rígido y cerrado con mayor dificultad puede dar respuesta a esas demandas y exigencias. Se necesitan instituciones flexibles cuya capacidad de adaptación al cambio sea posible. No obstante, los sistemas totalmente abiertos también ofrecen desventajas respecto de otros valores y principios que parecen relevantes y que es preciso reforzar en los países en desarrollo: la permanencia de las instituciones, los principios de ética pública, la vocación de servicio de los empleados públicos, la independencia, imparcialidad, objetividad y trato igualitario en el trato con los ciudadanos, etc.

Todos estos extremos, y sus corolarios, son las consideraciones que habrán de valorarse a la hora de construir una carrera de servicio civil local en la que deberán ser extraídos los elementos más idóneos de uno y otro modelo, para poder cumplir así, con los requerimientos de una Administración profesional y, en consecuencia de una forma más eficaz y eficiente las demandas de nuestros ciudadanos.