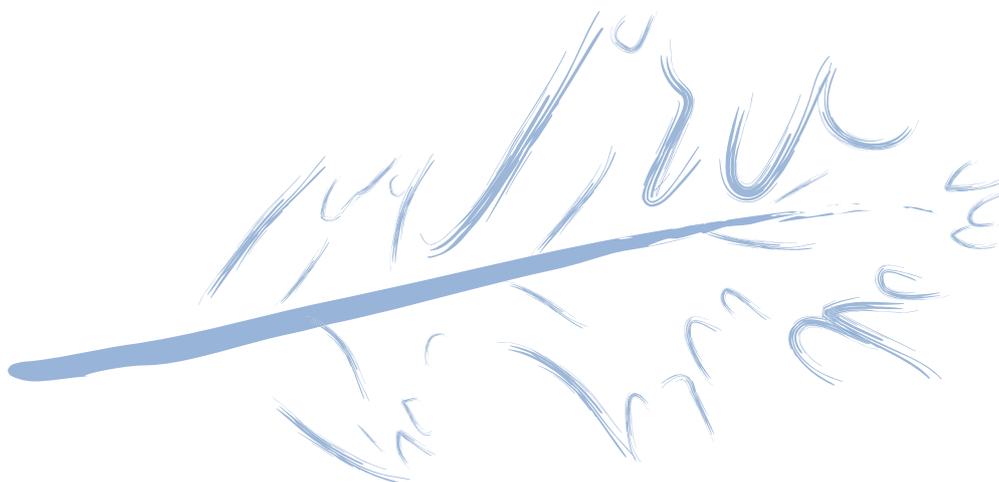


LA CARRERA DE SERVICIO PÚBLICO: ANÁLISIS Y PROPUESTAS EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Federico Amador Castillo Blanco



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Descentralización y Gobernabilidad

Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional
José Carlos Illán Sailer

La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura
Carlos Hernández Ferreiro

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
Caryl O. Alonso Jiménez

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
María José Fernández Pavés

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
Federico Amador Castillo Blanco

La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización
Manuel Medina Guerrero

Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006
© Federico Amador Castillo Blanco, 2006

ISBN: 84-8198-673-9
Depósito Legal: M-47.283-2006

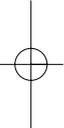
Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

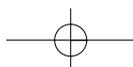


En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.



Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.

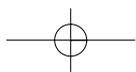
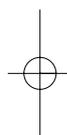
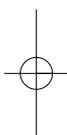


El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

Antonio Fernández Poyato
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Índice

1. Diagnóstico sobre el estado de la cuestión	9
a) Metodología y condicionantes del estudio realizado	9
b) Antecedentes y evolución de la temática.....	10
c) Principios que caracterizan a la Carrera de Servicio Civil Local	14
d) Recomendaciones emanadas de prácticas internacionales sobre la temática	16
e) Resultados y valoración de las estrategias implementadas hasta la actualidad	23
2. Propuestas para la introducción de una Carrera de Servicio Civil Local.....	27
a) Estrategias identificadas para introducir una Carrera de Servicio Civil Local	27
b) Principales obstáculos a los que se enfrentan las estrategias identificadas	36
c) Implicaciones de tipo institucional, normativo, financiero, capacidad de gestión, etc., para desarrollar las estrategias.....	39
d) Actores vinculados a las estrategias	42
3. Conclusiones y recomendaciones	47
Bibliografía consultada	53



Diagnóstico sobre el estado de la cuestión

a) Metodología y condicionantes del estudio realizado

En este informe final se enumeran, os actores protagonistas involucrados en el tema objeto de estudio, las estrategias a seguir para la implementación de un Servicio Civil de Carrera, así como los puntos débiles u obstáculos que pueden incidir de modo decisivo en la construcción de un modelo de Carrera de Servicio Civil Local.

De esta forma, las propuestas que se realizan en este estudio pretenden ser, tras su discusión y análisis, de utilidad para tomar una posición de salida en el diseño de un nuevo sistema de carrera civil que logre la prestación profesional, eficaz y eficiente de los servicios públicos en el nivel local.

El proceso realizado en este informe ha seguido tres etapas fundamentales:

1. Una previa o de inicio, en la que se diagnostica y se realiza un primer borrador del Informe, de carácter orientativo e ideas preliminares, sobre la situación del Servicio Civil de Carrera para los entes locales, en el cual se intenta dar cuenta del marco jurídico e institucional del empleo público, a fin de pulsar las opiniones que, en torno a éste, se produjesen y ajustar dicho documento a las expectativas de los destinatarios y actores de la introducción de una Carrera de Servicio Civil Local.
2. Una segunda, destinada a conocer los retos a los que se enfrentan los distintos gobiernos en esta materia y a identificar, al mismo tiempo, posibles líneas de actuación que sirvan de guía a los esfuerzos que realizan los actores tanto públicos como privados en el futuro.

Para llevar a cabo esta labor se procedió a la conformación de una mesa de trabajo constituida por un grupo de expertos, de diversa procedencia institucional y geográfica, que reflexionaron a lo largo de una jornada de trabajo sobre los retos, dificultades y posibilidades a los que se enfrentan los actores públicos y privados, nacionales e internacionales en la consecución de cada uno de los objetivos implícitos en el tema que nos ocupa.

3. Una tercera de reformulación del Informe en base a la información levantada, a modo de recapitulación conclusiva del trabajo realizado, a la vista del conjunto de sugerencias, ideas y opiniones vertidas en este periodo, para tomar posiciones en asuntos clave de interés para la elaboración del mismo.

Los condicionantes del estudio realizado, como ya se indicó en el Informe preliminar, se han centrado principalmente en la eventual abstracción general realizada respecto de las recomendaciones que se realizan ya que, como se deduce del propio Informe, la construcción de un Servicio Civil de Carrera en el ámbito local depende, en buena medida, del contexto institucional y legal en que aquél se acomete.

Bien es cierto que estos limitantes no son un obstáculo infranqueable para que las soluciones, estrategias y resultados a los que se llegue sean un instrumento útil en la aplicación de las políticas de recursos humanos en los Gobiernos locales a escala internacional.

b) Antecedentes y evolución de la temática

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 sociopolíticos, 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 sustantiva 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.

Y en este contexto es, precisamente, el complejo tema del empleo público una de las cuestiones prioritarias a abordar dentro de estas últimas reformas. Garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción y garantizar que los empleados públicos sirven a un Estado más democrático y a una Administración que, sometida al Derecho, tiene como fin el servicio al interés general son los principales objetivos de esta línea de actuación.

Es por ello que el estudio y análisis de los sistemas de función pública o Servicio Civil adquiere una importancia notoria en el marco de los procesos de modernización de las

políticas públicas, y constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas por un número creciente de gobiernos en diferentes partes del mundo. Y es que, en el nivel local, la adecuada estructuración, profesionalización y motivación de los empleados públicos va a tener una incidencia decisiva en la efectividad del ejercicio competencial que se realice y en la consecución de los objetivos seguidos por las distintas políticas públicas.

El Servicio Civil de Carrera no es la solución a todos los problemas a los que se enfrentan las municipalidades, sino que necesariamente ha de verse como un factor instrumental que, junto a otros, puede ser determinante, especialmente determinante valga la redundancia, a los efectos de garantizar la permanencia y el éxito de las reformas del Estado que sean emprendidas.

Desde luego, ofrece ventajas difícilmente discutibles, entre otros, en los siguientes aspectos (Villoria, Prats, Longo, Merino, Méndez, etc.):

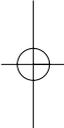
- Reducción de la discrecionalidad irresponsable, asegurando, mediante el sometimiento al Derecho, la preeminencia del interés general y de la objetividad en la acción pública.
- Su contribución a reducir la corrupción dada la certidumbre jurídica laboral y su caracterización como un elemento que coadyuva a la transparencia en el quehacer gubernamental.
- Fomento de la profesionalización, la dignificación del servicio público y la mejora en la implementación de las políticas públicas que, por este solo hecho, pueden programarse y ejecutarse en el tiempo sin ceñirse al periodo de gobierno.
- Incentiva la rendición de cuentas, la supervisión, la evaluación.
- Es un elemento básico para incrementar la confianza en el gobierno, la seguridad jurídica como base estratégica del desarrollo, la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos y un arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas.
- Eliminación de la cultura de la lealtad individual por una cultura de la responsabilidad y la imparcialidad.
- Genera seguridad laboral con base en el mérito y preserva la memoria institucional.
- Permite la implementación de sistemas de capacitación permanentes y continuos diseñados desde el interés de la organización y no desde el interés del individuo, construir sistemas de incentivos vinculados a los objetivos estratégicos de la organización y, en general, gestionar los distintos subsistemas que conforman una gestión estratégica de recursos humanos.

Por su parte, los especialistas en la materia señalan que la importancia de contar actualmente con un Servicio Civil radica en la necesidad de lograr la permanencia de la acción administrativa, a fin de permitir una cohesión interna del Estado suficiente para garantizar el progreso, que ubique en los puestos públicos a quienes cumplen con

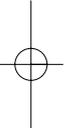
la calificación suficiente para ocuparlos. Ello tiene como finalidad profesionalizar al personal de las instituciones gubernamentales y lograr que el funcionamiento de éstas sea eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades administrativas y sociales de una sociedad cada vez más exigente y crítica hacia sus gobernantes.

Para otros la verdadera funcionalidad a la que responde la existencia de estas instituciones de gestión de los recursos humanos parte de la idea de que la función social asociada al surgimiento del sistema de mérito en el Servicio Civil era la de procurar seguridad jurídica. Ello se operativizaba a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos en base al mérito y a los criterios de carrera burocrática (Prats, 2000a).

Ciertamente, también puede presentar desventajas (uniformismo, rigidez, costes en su implementación, etc.), pero lo cierto es que mérito y flexibilidad son, pues, elementos que ni se contraponen ni se disputan un territorio previamente limitado, como si se tratara de un juego de suma cero. Por el contrario, los nuevos diseños de Servicio Civil deben perseguir que ambas dimensiones se retroalimenten y desarrollen en un círculo virtuoso de importancia crucial para la gobernabilidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos (Longo, 2003b).



Y con independencia de dicha reflexión, es que, sobre todo en los países que carecen de Servicio Civil de Carrera, sí que existe una coincidencia en afirmar que las primeras superan con creces a los déficits citados en el párrafo anterior. Un dato confirma lo expuesto y es que, como ha puesto de relieve Prats (2000a), la institucionalización de la función pública en su forma de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones. Y hay algo más y es que los valores de imparcialidad, mérito, lealtad al interés general, eficiencia y responsabilidad no son algo propio de los funcionarios, sino que son valores, necesarios para el desarrollo, que pertenecen a la sociedad. Uno de los actores, por ello, más interesados en que se construya un Servicio Civil de Carrera ha de ser, por ello, la sociedad civil aunque en la mayoría de las ocasiones no sea totalmente consciente de ello.



La aproximación conceptual expuesta en los apartados anteriores conduce a situar la discusión en la funcionalidad del modelo de Servicio Civil en el sistema sociopolítico en el que se integra. Resulta imprescindible para ello reconocer cuáles son las instituciones que rodean a la institución denominada Servicio Civil para identificar tanto su valor como sus posibilidades de transformación.

De todo ello se deriva la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de Servicio Civil como el contexto en el que éstos aparecen y se desarrollan, como paso previo a incorporar cualquiera de sus propuestas a otras realidades político-administrativas.

c) Principios que caracterizan a la Carrera de Servicio Civil Local

El Servicio Civil de Carrera ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como “el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una Ley básica de administración de personal de Servicio Civil; y un organismo responsable de su aplicación”.

Asimismo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública lo caracteriza como uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos; por ende, señala ésta que son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Desde este planteamiento consideramos que la eficiencia y la capacidad profesional son el basamento para establecer un sistema de reclutamiento y ascenso en el Servicio Civil. Su esencia radica en la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se delinearon como indispensables para cada categoría ocupacional y más que propiciar expectativas de mejoramiento en el ingreso para los servidores públicos, debe representar un reto y compromiso con superación.

Además pueden ser considerados como principios y valores del Servicio Civil de Carrera los que se indican a continuación:

- El sistema de valuación y aptitud en el puesto.
- La garantía de seguridad y estabilidad en el cargo que incite la profesionalización de los servidores públicos.

En consecuencia, el Servicio Civil busca precisamente evitar que los grupos que llegan al gobierno intenten permanecer en la acción administrativa y desterrar definitivamente la ambición por obtener beneficios sólo para sus integrantes, ubicando en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y aseguran un alto grado de lealtad,

pero que no siempre cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos; así, es pertinente señalar que el Servicio Civil tiene tres características para impedir tales problemas: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.

Por tanto se debe buscar su fundamento en principios y valores como son la eficiencia, la seguridad en el empleo y la productividad del servidor público; de tal forma que para obtener una Administración eficiente, debe estar presente la profesionalización, un sistema de selección fiable, un sistema permanente de capacitación y un sistema de movilidad horizontal y vertical.

Así pues, para que el Servicio Civil de Carrera pueda ponerse en marcha, se deben de reunir unos presupuestos esenciales, como son, en primer término, la existencia de un régimen democrático como requerimiento esencial de todo sistema de carrera; en segundo lugar, que el servidor público vea a la Administración Pública como una opción importante para ejercer su profesión y que perciba, con claridad, que es indispensable la lealtad hacia las instituciones públicas; y en tercer lugar, que el diseño de la carrera se ajuste a la realidad histórica y contextual.

Por último, pero no en último lugar, parece necesario tener siempre muy presente criterios como los que inspiran los enunciados de la Carta y que se exponen seguidamente:

- a) La necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las Administraciones Públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria.
- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La observancia de los principios éticos del servicio público y de los valores constitucionales.
- f) El protagonismo de los directivos públicos como responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- g) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo y el consenso orientado al interés general como instrumento de relación entre los objetivos de la organización y los intereses y expectativas de su personal.
- h) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otra causas.

d) Recomendaciones emanadas de prácticas internacionales sobre la temática

1. Los distintos modelos de Servicio Civil existentes en el ámbito comparado: los sistemas abiertos y cerrados de función pública

Al principio de este informe ya se aludió a que toda 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 alternatively 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 periodo 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.

2. Recomendaciones emanadas de las experiencias internacionales

En la buena gestión de los asuntos públicos de cada país, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, desde el punto de vista de la gobernabilidad, el papel del Estado, bajo el esquema de centralización normativa y descentralización operativa, es fundamental para alcanzar niveles crecientes de bienestar colectivo; por ende, el Estado debe ser capaz de producir los bienes públicos que garantizan la calidad del desarrollo, permitiendo un acceso equitativo, que permita corregir las desigualdades y eliminar progresivamente la pobreza.

En consecuencia, se trata de configurar un nuevo espacio gestionado por unas Administraciones Públicas, en forma de gobierno multinivel, de manera eficaz y transparente. La búsqueda de organizaciones públicas flexibles, con facilidad de adaptación, y la pretensión de que los avances tecnológicos han de ser una herramienta esencial para la realización de las políticas públicas simplificando el aparato administrativo, sus procedimientos, gestiones y servicios, parece ser el objetivo final que ha de orientar las políticas de recursos humanos en el sector público. Todo ello en el escenario de una nueva gestión de servicios públicos, participativa y receptiva, que es la que ha de inspirar, como cultura común, los sistemas de función pública.

Así lo ponen de relieve diversos estudios realizados por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ponen de manifiesto una correlación directa entre las capacidades del Estado y el desarrollo de los países, así como una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o Servicio Civil eficientes y los niveles de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, la eficiencia gubernamental y el crecimiento económico sustentable de los países.

Un funcionamiento adecuado del sistema de empleo público, por tanto, no resulta una cuestión menor ya que, junto a su importancia presupuestaria, al fin y al cabo, todos los servicios y el ejercicio competencial que se realice van a depender, en gran medida, de su adecuada estructuración, profesionalización y motivación. Y es que, en efecto, la necesidad de contar con un sector público que desarrolle funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio altamente competitivo es una cuestión ineludible, dado el peso que el sector público representa, así como la incidencia directa que un buen funcionamiento de éste tiene en la competitividad en un espacio globalizado.

A pesar de que la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional es diversa y heterogénea, resulta posible y necesario poner de manifiesto unas bases comunes sobre las cuales se articulen los diferentes sistemas nacionales a fin de alcanzar una función pública profesional y eficaz, que contribuya al fortalecimiento institucional de los municipios y a la solidez del sistema democrático, lo que constituye un logro para cualquier sociedad avanzada.

No obstante, hay que advertir que la noción de función pública trasciende de la dimensión jurídica del propio concepto, ya que la mera existencia de las normas no puede ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una Administración profesional. Sólo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.

Y es que los intentos en este sentido aún muestran demasiada cautela e improvisación, pues como todo sistema, el Servicio Civil de Carrera adolece de ventajas y desventajas que se ven maximizadas cuando su implementación prescinde del contexto institucional y social en que va a ser implementada; estas últimas más que nada ocasionadas por los aún presentes viejos vicios que han caracterizado, entre otras cosas, al ascenso de los funcionarios a los cargos públicos y por la aún no erradicada práctica de copiar modelos y sistemas sin la suficiente fortaleza institucional para su implementación. No obstante, es preciso reconocer que dichas prácticas se encuentran en proceso de abandono, tanto porque la ciudadanía poco a poco ha ido adquiriendo conciencia para

defenderse de los abusos, como porque en forma progresiva se toma conciencia de la necesidad de buscar modelos propios y posibles.

Con carácter general, las organizaciones internacionales han apuntado que el marco de prioridades en la gestión de los recursos humanos en el ámbito público (OCDE *Summary record of the expert meeting on Human Resources Management, January 2000*, París; Banco Mundial “*The State in a Changing World*”, Washington, 1997), a los efectos de promover desde éste las políticas que coadyuvan al desarrollo son, al menos, las siguientes:

- La competencia en el mercado de trabajo, lo que implica el desarrollo de fórmulas nuevas que incrementen la capacidad de atracción de las organizaciones públicas, en un contexto en el cual, como pone de manifiesto un documento sobre la situación en Holanda (OCDE, 2000d) se acrecentará al mismo tiempo el valor estratégico y la escasez de ciertas competencias clave.
- La promoción del liderazgo, en la que se centra el eje crucial del desarrollo de capacidad directiva en el sector público. Otro documento reciente (OCDE, 2000c) explicita estrategias que pasan por la identificación del potencial, el desarrollo de la formación y el *mentoring*, la implicación de los gerentes en tareas de desarrollo de personas y la construcción de nuevos sistemas de incentivos.
- La relación política/administración, que está en el núcleo mismo de los problemas de gobernabilidad de los sistemas públicos contemporáneos, en particular en lo que respecta a la consolidación de la esfera de dirección pública profesional.
- La gestión del conocimiento, que obliga a promover organizaciones públicas que aprenden, y a extender estos aprendizajes al conjunto del sector público. Todo ello exige políticas que incrementen el capital social interno de los sistemas públicos (Nahapiet y Ghoshal, 1998), estimulando la formación de redes e intercambios basados en la confianza y la reciprocidad, y aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- El fortalecimiento de un profesionalismo público, que apunta a la promoción de comportamientos éticos, al combate contra la corrupción y a la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización. En este sentido, la construcción de una infraestructura ética (Villoria, 2000) implica la actuación combinada en diversos frentes: el desarrollo legislativo, la transparencia y el impulso a una sociedad civil activa y vigilante, los sistemas de control interno y externo, los códigos de conducta y la enseñanza de la ética administrativa.

Por otra parte, llegados a este punto, se considera necesario poner de relieve algunas consideraciones acerca de las luces y las sombras que ha producido el impacto de la globalización de la gestión pública; en esta línea se constata, por un lado, impactos positivos entre los países desarrollados que poseen instituciones públicas sólidas y consolidadas;

mientras que por otro, no se ha mostrado en absoluto positiva y funcional en aquellos países en vías de desarrollo con instituciones marcadamente diferentes de las vigentes en los países de origen de las propuestas transformadoras.

Cabría preguntarnos, por tanto, ¿a qué se debe estos resultados tan difusos si el patrón seguido ha sido el mismo para unos y para otros? En este sentido, Miquel S. Serna (2003) sostiene que el fenómeno de globalización de la gestión pública en los países en vías de desarrollo ha supuesto de facto abandonar la vía institucional y optar exclusivamente por una concepción más tecnocrática. La revisión de los principales intentos de transformación muestra como la implantación de modelos de Servicio Civil no se hace mediante mecanismos institucionales, ya que no se considera el Servicio Civil como una institución, sino como un conjunto de instrumentos de carácter técnico. La raíz del problema radica, según el autor, en que no se han tenido en cuenta dos parámetros fundamentales:

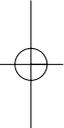
1. Las instituciones son importantes y el Servicio Civil entendido como institución es relevante para la política de un país ya que su diseño juega un papel muy significativo en el proceso político. Las estructuras institucionales contribuyen a establecer las reglas del juego entre los distintos actores. Si no se considera al Servicio Civil como una institución los gobiernos tienden a alterar los elementos técnicos de un sistema de gestión de recursos humanos con el objetivo de modificarlo en base a intereses coyunturales y a las correlaciones de fuerzas existentes entre los actores administrativos.
2. El modelo más difundido de *management* público puede procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios a ciudadanos individualizados. Esto es importante pero por sí mismo no genera un sistema de seguridad jurídica y de confianza, bases para construir la institucionalidad de un país. Es por ello que se argumenta que esta acepción del *management* público no genera suficiente valor añadido para generar instituciones públicas que aporten beneficios al sistema político y administrativo de un país.

Es por ello que no se puede sino concluir que no tiene sentido construir mecanismos de aprendizaje en la gestión pública en base a modelos de referencia globales cuando este proceso se hace sin un análisis de la realidad institucional previa. Por ello, es necesario destacar el papel de las instituciones en su aplicación concreta, en este caso en los sistemas de Servicio Civil, como punto de partida para el desarrollo de estrategias encaminadas a su transformación. Para ello se proponen cambios de carácter incremental basados en el reconocimiento de la propia realidad político-administrativa. Este enfoque parte de incorporar el aprendizaje mediante referentes internacionales, en un contexto de globalización, pero partiendo de la aceptación de las diferencias vinculadas a los contextos políticos, sociales y culturales de cada país, y proponiendo unas pautas de aprendizaje institucional y no exclusivamente tecnocrático. El aprendizaje global de los postulados de la gestión pública serán una vía adecuada para mejorar los

sistemas administrativos, pero cuando se hayan conseguido rediseñar y consolidar instituciones sólidas que permitan aprovechar su potencial.

e) Resultados y valoración de las estrategias implementadas hasta la actualidad

Los intentos de introducir sistemas de mérito en los modelos de Servicio Civil se remontan a la primera mitad del siglo XX, aunque su concepción desvinculada de la estabilidad en el empleo y su falta de adecuación al contexto institucional en el que se aplicaba, dificultaron su institucionalización. En estos procesos destacó el papel jugado por los organismos internacionales, no siempre coordinados entre sí, cuya actuación desordenada incidieron tanto en la elaboración de diagnósticos como en la definición de las medidas a emprender para su resolución. Las denominadas reformas de primera y segunda generación son claros ejemplos de la importancia de estos postulados, así como de la capacidad de influencia de determinados agentes.

 El hecho de que estas iniciativas se centrasen inicialmente en la mera reducción de las dimensiones del sector público y posteriormente tan sólo abordasen de forma parcial la transformación de ámbitos de gestión como el Servicio Civil se explica por los agentes involucrados en el proceso. Como indica Bresser-Pereira, “estas reformas fueron dirigidas por economistas: los economistas locales y los economistas de las agencias internacionales como el Banco Mundial y el FMI [...], la mayoría de estos economistas son burócratas que tiene poca familiaridad con la gestión pública [...] por un lado tienen la idea de que un servicio profesional es algo bueno; por otro saben que los tiempos de la burocracia clásica terminaron [...]. Así, tienden a dejar de lado la cuestión y a reducir la reforma del sector público al ajuste estructural, a la privatización, al *downsizing* y al combate a la corrupción” (2001: 162). Pero los limitados resultados que ofrecieron, tan sólo destacables en cuanto a la reducción del volumen de empleo público, cuestionaron su validez como vía sustentable de actuación. 

A la vista de estos resultados, se puede afirmar que las reformas acometidas a gran escala, entendidas como intentos sistemáticos y masivos dirigidos a transformar a fondo la Administración Pública, no han conseguido ser implementadas exitosamente. Entre las posibles causas, se apunta el hecho de que los cambios a los que se orientan las políticas y decisiones adoptadas no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas. Por un lado, se constata la falta de voluntad por parte de los que forman parte de la estructura pública de incorporar nuevas técnicas que racionalicen las estructuras; y, de otro, se constata la subsistencia de un doble discurso que, aun dando el respaldo formal a las propuestas de reforma del Servicio Civil, continúan “sirviéndose” del mismo como fuente de poder. La brecha

entre iniciativa y logro continúa siendo profunda ya que los fundamentos técnicos y axiológicos en que se basa el sistema de Servicio Civil (mérito, responsabilidad, capacidad, equidad, transparencia...) son insuficientes para sobreponerse a los intereses, no sólo materiales, a que esas medidas afectan (privilegios, discrecionalidad, clientelismo, nepotismo, búsqueda de rentas, etc.), y que, por consiguiente, no hacen más que poner de relieve la existencia de una cultura política clientelar y patrimonialista del empleo público.

Por ende, el conjunto de experiencias internacionales en la materia ha supuesto que se haya llegado a un conjunto de reflexiones que es preciso atender para enfocar adecuadamente los procesos de construcción de servicios civiles de carrera.

Por de pronto, que estos procesos han de responder a la visión propia que cada país tiene del Estado, de su organización, de sus modos de actuación, de su relación con la ciudadanía y de los cambios que se pretenden introducir, y entre estos últimos, la necesaria racionalización de la organización que exige, como paso previo, un diagnóstico de la situación que incluya los costes financieros que todo este proceso conlleva. En el caso concreto de las entidades locales, y si aceptamos los principios que rigen la nueva gobernanza, implica el replanteamiento y renovación de las formas de adecuación y organización de las Administraciones Públicas, consiguiendo unas organizaciones más flexibles y ágiles que no sólo garanticen la defensa de los derechos de los ciudadanos sino que, más allá de ellos, sean capaces de adoptar en forma proactiva la mejor decisión posible.

En segundo lugar que existe una coincidencia generalizada en que las reformas del empleo público integren, entre otros aspectos, una planificación flexible, una organización del trabajo en la que se concreten las tareas y perfiles de los puestos de trabajo, una gestión del empleo que permita una cierta movilidad, la racionalización de la política salarial, la existencia de sistemas de gestión del rendimiento que estimulen y retribuyan la contribución de las personas, y una adecuada gestión de las relaciones humanas y sociales en los que se desarrolla todo este entramado organizativo. Pero, precisamente por esta razón, la construcción de los servicios civiles de carrera en el nivel local ha de partir de una atenta lectura de las fortalezas institucionales que el nivel territorial local tiene en cada país para la puesta en marcha y gestión de ese sistema. Y, desde este punto de vista, la notoria ausencia de capacidad técnica y financiera de los Gobiernos locales resulta un primer punto a resaltar y del que se deben extraer consecuencias para la implementación exitosa del proceso.

En tercer lugar, que la construcción de servicios civiles de carrera no depende, simplemente, de la aprobación de un texto legal, sino que, más allá de ello, supone un conjunto de reformas institucionales (que incluye procesos culturales, pautas de conducta, normas no escritas, etc.), en las que la implementación de un texto legal es sólo un primer paso que exige ser enmarcado en una estrategia en la que se identifique las

implicaciones que se derivan de la construcción de un Servicio Civil, con vocación de continuidad en el tiempo, y que responda a una estrategia liderada por el conjunto de instituciones involucradas y consensuada con los distintos actores políticos y sociales.

Pero, junto a estas anteriores reflexiones, se constata que, sin perjuicio de la necesidad de preservar un núcleo común en la identificación de lo que significa el empleo público, éste, por propia definición, es heterogéneo y diverso en cada marco institucional y su reforma, bajo el paradigma de los servicios civiles de carrera, exige garantizar la posibilidad de adaptación de las soluciones propuestas a los distintos entornos organizativos. Y, en este sentido, habrá que diferenciar los principios estructurales del sistema de empleo público de lo que debe configurarse como derechos, principios éticos y deberes de los empleados públicos, así como de los instrumentos de ordenación del personal.

Al mismo tiempo, es necesario poner de relieve que el éxito de la implementación del proceso requiere no olvidar que, en esta materia, la economía política en la construcción de servicios civiles de carrera viene presidida por las siguientes características:

- La mayor oposición proviene de quienes ejercen poder y de los que se encuentran cómodos en el actual sistema.
- Es difícil generar ganadores en el corto plazo.
- Se necesita un órgano *ad hoc* especializado para la implantación de la reforma dada la estructura municipal.
- Los ganadores potenciales (ciudadanos) no están interesados, en principio, en el tema.
- Se trata de un proceso largo que exige permanencia en el tiempo y un pacto político y social con las fuerzas presentes tanto respecto del contenido como del alcance de las reformas.
- Hay una alta probabilidad de que se revierta el proceso de reforma materialmente, aunque formalmente se mantengan de forma tal que las viejas prácticas se impongan sobre nuevas reglas.
- El éxito requiere la cooperación —no sólo neutralización— de los actores afectados por la reforma (políticos y burócratas).
- Su aplicación es compleja dada la estructura de las normas relativas al Servicio Civil de Carrera cuya aplicación exige técnicas de gestión, periodos transitorios y tiene costes.

Desde luego es relevante destacar que no es posible tomar al servicio público de carrera como una moda y simplemente barnizar de calidad a las organizaciones; estamos en presencia de un sistema que tiene costes, y cuyos resultados son a largo plazo, pero en el que vale la pena invertir según hemos expuesto.

Finalmente, podemos afirmar, como sostiene Martínez Rosiles (2005), que la aplicación del sistema requiere de una inversión inicial, porque implica realizar una serie de cambios

en los esquemas de Administración, es necesario revisar y en su caso llevar a cabo una reingeniería de la estructura orgánica y de elaborar un marco jurídico-institucional acorde a esa nueva estructura; elaborar manuales de organización que definan con claridad las atribuciones y las funciones sustantivas de cada dependencia, organismo o unidad administrativa del gobierno municipal; y, desde luego, iniciar el proceso de elaboración de un catálogo de puestos que ponga énfasis en los perfiles que deben tener las personas que pretendan ocupar dichos puestos. Lo anterior como premisa para avanzar en la instrumentación de una nueva gestión de recursos humanos orientada a la profesionalización, desde la selección, contratación, sueldos, un programa de capacitación, certificación, incentivos, etc., hasta llegar la implantación de un sistema adecuado de profesionalización y de Servicio Civil de Carrera.

Propuestas para la introducción de una Carrera de Servicio Civil Local

a) Estrategias identificadas para introducir una Carrera de Servicio Civil Local

A estos efectos, determinaremos las variables que consideramos esenciales en el proceso de implementación de un Servicio Civil de Carrera y, al mismo tiempo, iremos identificando las principales líneas de acción que se corresponden con cada una de las estrategias mencionadas.

1. Crear el marco institucional y el consenso político-social adecuado para la implementación de las reformas en la gestión de recursos humanos garantizando su permanencia en el tiempo y la financiación adecuada

El primer reto que se plantea es el de conseguir el liderazgo y un apoyo político suficiente y sostenido; de hecho liderazgo y apoyo político son necesarios porque los cambios cualitativos del *management* público implican casi siempre cambios en el equilibrio de influencias e intereses tejido en y alrededor de la organización concreta que se considere, en nuestro caso, el Servicio Civil de Carrera (Prats, 2000b).

En efecto, es preciso definir qué se pretende, y definirlo con todos los actores implicados en el proceso, y una vez definido garantizar la permanencia de las políticas que aseguren su implementación. Pero, además, en el contexto local es preciso un diagnóstico y estudio de la situación que tenga en cuenta las peculiaridades que este nivel territorial presenta.

El propio entorno político, económico y sociológico de las entidades locales en una era post-industrial, tecnológica, integrada en espacios geopolíticos altamente competitivos, cambiantes y de incertidumbre en que nos movemos en la actualidad, no es exactamente idéntico al que existía en el momento de creación de los servicios civiles de carrera tradicionalmente puestos como ejemplo. Asimismo, la exigencia de resultados dista mucho de ser la que la ciudadanía exigía al comienzo de los procesos de descentralización. Por

último, la madurez y el desarrollo organizacional de los Gobiernos locales tras estos procesos, sin perjuicio de que subsistan carencias relevantes, tampoco es igual, ni asimismo el grado de desarrollo competencial de las mismas que en su ejercicio manifiestan una diversidad notoriamente más acusada que otras Administraciones territoriales.

Pero, asimismo, también es preciso referirse a un elemento que ha de ser abordado específicamente en el nivel local. Y es que, efectivamente, un conjunto de elementos condicionan el modelo de organización territorial local y ponen en jaque una visión estática de la organización del territorio, a saber: una realidad municipal heterogénea en la que conviven municipios con una dimensión que no le permite gestionar con eficiencia las competencias a ellos atribuidos y, junto a éstos, municipios de gran tamaño que gestionarían con mayor eficacia competencias atribuidas a otras Administraciones Públicas; aceptación de la existencia de entes territoriales de idéntico nivel, pero con una necesidad de prestación de servicios distinta determinada por la existencia de factores específicos que los singularizan (municipios turísticos, de montaña, metropolitanos, etc.); la existencia de realidades urbanas integradas por varios términos municipales y que crean una problemática urbana común; las infraestructuras de transporte terrestre que facilitan la movilidad y la residencia en lugares distintos; las dinámicas ambientales derivadas de la existencia de espacios naturales y que exigen un tratamiento conjunto más allá de los límites municipales o departamentales; las nuevas necesidades que la sociedad en materia de ocio y consumo plantea; o, por poner un último ejemplo, las necesidades asimétricas en relación a su dimensión geográfica y humana que exigen la prestación de ciertos servicios públicos (agua, residuos, transportes, etc.). Todo ello, aparentemente ajeno al empleo público, no lo es. Y las adecuadas soluciones que hayan de encontrarse habrán de tener en cuenta esta realidad.

Así, en cuanto a esta primera estrategia, se pueden identificar las siguientes líneas de acción:

- Contar con un diagnóstico de la situación que incluya una evaluación de los costes financieros que se derivan.
- Garantizar, como una clave del éxito del proceso, la participación de todos los actores y la sociedad civil en la definición del modelo y en la estrategia de implementación del mismo.
- Asignar una dotación presupuestaria a los municipios para garantizar la efectiva implementación de una carrera de Servicio Civil.
- Establecer un modelo flexible, y por ello aplicable a las distintas organizaciones municipales, que deberán adecuar a su realidad las diversas previsiones establecidas y que deberá estar presidido por los siguientes elementos:
 - Elección de un modelo híbrido, con una combinación de elementos de los sistemas cerrados y abiertos de empleo público, que intente evitar los inconvenientes de los modelos puros tal y como hemos apuntado más arriba.

- Recuperación de valores de servicio público que permitan la erradicación del clientelismo político y de presiones de intereses particulares. Específicamente resulta destacable la elaboración de un Código de Ética del empleado municipal que sirva de guía y modelo en su comportamiento con los ciudadanos en el desenvolvimiento de sus funciones.
- Junto a construir un Servicio Civil de Carrera el modelo deberá permitir implantar un sistema moderno de gestión de recursos humanos, con visión de género y que integre posibilidades de evolución del mismo.
- Reconocer y hacerse eco de la pluralidad y diversidad de situaciones en los entes locales: estructura de puestos, salarios y procesos que permitan adaptabilidad a cada institución (heterogeneidad de los municipios).
- Introducir sistemas transitorios de implementación a la vista de las dificultades técnicas, económicas y culturales para abordar de forma inmediata este cambio.
- Visión integral del empleo público local (conjunto de subsistemas del empleo público) y dar coherencia a las distintas parcelas en las cuales puede dividirse esta materia (planificación, reclutamiento, retribuciones, situaciones administrativas, evaluación, capacitación, régimen disciplinario..., etc.) para que todas ellas puedan contribuir de forma armónica al funcionamiento de un nuevo sistema sin contradicciones internas.

- Combatir la debilidad institucional municipal mediante mecanismos de cooperación y asistencia:

- Previsión de un órgano especializado para la dirección y asistencia en el proceso de implementación con una composición de doble naturaleza: política y técnica.
- Posibilidad de delegación de la competencia de selección por parte de los municipios en el órgano creado.
- Posibilidad de convocar puestos de trabajo compartidos entre las municipalidades para ahorrar y rentabilizar recursos.
- Prever que las fórmulas asociativas municipales puedan de forma voluntaria adherirse al sistema de Servicio Civil para aquellos de sus empleados que sean retribuidos con fondos municipales.

2. Fortalecer la Dirección de RRHH de las municipalidades e incrementar la apuesta por la formación como un factor estratégico para el desarrollo de la organización y de sus recursos humanos

La observación de la realidad actual en el campo público en la mayoría de los países donde se ha implementado un Servicio Civil de Carrera pone de relieve que las funciones de estas unidades refleja, con carácter general, un panorama no satisfactorio si atendemos a las funciones desarrolladas por las mismas. Situación que, además, resulta acentuada en el caso de los Gobiernos locales.

En efecto, la gestión de los recursos humanos se realiza sin establecimiento de objetivos ni plan alguno, sin evaluación de los resultados, sin una clara definición del contenido y la dimensión de las unidades orgánicas, en medio de la ausencia de una política de recompensa/sanción, con un importante déficit en los mecanismos de racionalización y reasignación de efectivos en la que, en ocasiones, se opera con una simple lógica incrementalista, con una utilización de la formación en que sólo se tienen en cuenta los intereses de desarrollo personal de los miembros de la organización, etc.

Es preciso que la Dirección de Recursos Humanos, sin embargo, no simplemente aplique la norma que eventualmente se dicte, sino que la dirección ha de plantear el problema, valorar las posibles soluciones en términos de recursos, priorizarlas en función de las posibilidades existentes, etc. En definitiva, la función de recursos humanos ha de considerarse como una variable estratégica de la organización que ha de incorporar nuevas habilidades acordes con dicha concepción.

Desde este punto de vista, también ha de considerarse que los sistemas de gestión de personas no son un patrimonio exclusivo de las unidades de recursos humanos, sino que son una realidad transversal y estratégica que alcanza a la organización como las políticas de calidad o de financiación. Por ello es preciso la desconcentración de numerosas parcelas que habitualmente se desarrollan en forma centralizada en las unidades de recursos humanos, centrandolas en la definición estratégica de dicha gestión y no en la administración del estatuto en la que deben implicarse, asimismo, el resto de unidades de la organización.

Por otra parte, desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, la formación profesional continua y el reciclaje profesional de todos los empleados públicos ha constituido desde siempre una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización. Pero, acaso hoy en día, su necesidad sea aún más sentida, dada la rápida evolución de los conocimientos y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y, con ello, de los requerimientos de la Administración a sus empleados. La formación constituye un factor relevante para incrementar la productividad de cada empleado público y de la organización en su conjunto. Pero es que, además, la formación no sólo contribuye a la mejor calidad del trabajo desarrollado, sino que sirve como instrumento de motivación y compromiso del personal, de transmisión de cultura y valores, de progreso personal y profesional, y de transmisión y conservación del conocimiento. Todos estos elementos influyen de modo directo en el mejor desempeño y son uno de los signos distintivos de las organizaciones más avanzadas y eficientes. No por ser un tópico deja de ser verdad la afirmación de que la formación es una inversión, una de las mejores inversiones que puede hacer cualquier organización.

Paralelamente, desde la posición de los empleados públicos, la formación profesional constituye sin duda el *prius* lógico para poder llevar a efecto una carrera profesional, promocional o retributiva.

Desde este punto de vista, los Gobiernos locales han de adoptar, de esta manera, un modelo “positivo” o activo de formación profesional, en virtud del cual deben asumir, por sí mismos o en forma coordinada y apoyados por la cooperación internacional, tanto las cargas que requiere proporcionar la formación profesional necesaria o conveniente para sus empleados, como el reto de optimizar la utilización de los recursos destinados a estos fines.

Desde el punto de vista del empleado público, la formación debe ser reconocida como un derecho y como un deber de éstos.

En consecuencia, en esta segunda estrategia, las principales líneas de acción que estimamos deben seguirse se centran en las siguientes:

- Desarrollar una función estratégica en la implementación del Servicio Civil en cada municipalidad o, en su caso, en los equipos encargados de su realización que ha de tener en cuenta diversos aspectos:
 - Las estrategias deben ser coherentes, complementarias y realistas y deben partir de un conocimiento de la situación de partida, por ello consideramos que un diagnóstico previo y participativo de la situación de la gestión de los RRHH en la organización es imprescindible antes de proceder a la aplicación de los instrumentos organizativos y de gestión.
 - El compromiso político activo debe atender a una serie de prioridades, entre otras: proporcionar una visión de futuro sobre el funcionamiento de la municipalidad (plan estratégico); crear las estructuras necesarias y adecuadas en cada caso para la gestión del cambio; y, por último, establecer los mecanismos de información y control que transmitan a la organización la voluntad rigurosa de poner en marcha los cambios.
 - La capacidad, el liderazgo y la perseverancia del equipo que impulsa el cambio.
 - Los medios adecuados a los objetivos. Invertir para ahorrar, los cambios necesarios no son ni fáciles ni baratos y debe invertirse en estudiar y mejorar los procedimientos de trabajo, en formar al personal, en formar a los directivos, en innovaciones tecnológicas. Todo ello antes que desarrollar procesos de crecimiento de plantillas.
 - La formación e información continua del personal.
 - La creación de un clima favorable al cambio.
- Respecto de las unidades de recursos humanos y del personal al servicio de los Gobiernos locales es preciso poner el acento en la importancia que, en la actualidad, tiene la política de formación. En este sentido, cabe destacar la necesidad de que la formación tenga, en una sociedad del conocimiento como la que enfrentamos, mayor incidencia en el régimen jurídico del empleo público. Tras

una fase de generalización de las políticas de formación en el ámbito local, ha llegado el momento de utilizar el valor estratégico que la misma supone y, en este sentido, se propone:

- Evaluación del impacto de la formación en el desempeño de los puestos de trabajo, en los resultados de la organización y en la retribución y carrera profesional del personal al servicio de los Gobiernos locales.
 - Integración de la formación con los planes de cambio organizacional, en el desarrollo de políticas de carrera y promoción, en la política de recompensas de la entidad, etc.
 - Poner en marcha procesos de detección de necesidades formativas mediante herramientas de diagnóstico adecuadas y deben evaluarse los programas de formación para medir su impacto sobre la mejora del rendimiento, sometiendo a control su ejecución. Es preciso incidir en que la formación ha de responder prioritariamente a las necesidades de la organización y no a las preferencias del individuo y la misma ha de contemplar más decisivamente tres dimensiones: saber, saber hacer y saber estar.
 - Mejorar la oferta formativa y establecer mecanismos de coordinación de la misma de forma tal que se optimicen los recursos destinados a la misma y se eviten solapamientos de ofertas formativas entre los distintos agentes promotores de la formación conectando las actividades y programas de formación con la planificación estratégica de los recursos humanos, con los diseños de las carreras profesionales y con las tareas reales de los empleados públicos, de manera que la formación se convierta en un proceso permanente de perfeccionamiento.
- Asimismo, y más concretamente en cuanto a las unidades de gestión de RRHH se refiere, es necesario:
 - Desarrollar un plan de formación específico de gestores de RRHH en el ámbito público en las técnicas organizativas y sobre métodos de gestión, de manera que establezcan objetivos, planifiquen y realicen un seguimiento y control de los resultados del ámbito de su competencia.
 - Formación en los aspectos técnicos y jurídicos en el área de gestión de recursos humanos en el ámbito público.
 - Formación en: calidad en los servicios públicos, técnicas de trabajo en equipo y gestión de recursos humanos.
 - Capacitarles en técnicas de comunicación e información que hagan posible una eficaz relación con los distintos actores sociales, así como con el medio interno de la propia entidad local.
 - La tendencia debe ser la descentralización de dicha función y la implicación en la misma de las unidades de prestación de servicios y, por ello, la línea a seguir

consistirá en la transferencia de responsabilidades (que incluya la propuesta de retribuciones ligadas al desempeño dentro de programas generales asignados a las distintas unidades y su incidencia en aspectos como la formación, la jornada de trabajo, etc.) de los departamentos centrales a los periféricos e individuales y desde las instancias técnicas especializadas a la línea ejecutiva.

- Centrar la misión de las unidades de recursos humanos más decisivamente en el establecimiento y diseño de estrategias, políticas y procedimientos en materia de organización y gestión de los recursos de la entidad dirigidos a mejorar el clima laboral, conseguir la motivación de los empleados de la entidad y lograr una simbiosis adecuada entre las expectativas profesionales de los trabajadores y los objetivos y valores de una organización local volcada hacia la satisfacción de la comunidad.
- Dedicar tiempo a la comunicación interna, mejorar la transparencia, potenciar los canales de distribución informativa en todos los niveles, generalizar las consultas, arbitrar mecanismos para la comunicación ascendente, establecer nuevas vías de comunicación para garantizar flujos de información dinámica, utilización de herramientas informáticas como las intranets o la página web, etc., son todos ellos instrumentos muy útiles a fin de desarrollar la función de recursos humanos. Aún más en la medida en que la organización local tenga una plantilla más numerosa.

En esta materia pueden señalarse diferentes aspectos:

- Establecimiento de canales claros que permitan a los empleados aportar sugerencias de mejora en el desarrollo de sus funciones o en general de mejora en el funcionamiento de la institución.
- Información sobre los planes, proyectos, metas y objetivos de los órganos de gobierno y de dirección.

3. Sensibilizar a los actores con incidencia y socializar las propuestas: el proceso de implementación del Servicio Civil de carrera es un proceso cultural además de normativo

En efecto, por encima de las anteriores reflexiones, es preciso realizar una de mayor calado y que puede explicar, en gran medida, la persistencia y prácticamente nula desaparición de los problemas que han venido apareciendo, con una lógica implacable, tras la aprobación de distintos instrumentos legales reguladores del empleo público en diversos países.

La clave reside en admitir con humildad y modestia que no basta un cambio normativo para producir, a modo de unguento milagroso, un cambio en el sistema establecido. Efectivamente, Prats ha puesto de relieve la necesidad urgente, para que las reformas del Estado alcancen el éxito que se espera de las mismas, de que se produzca un cambio

institucional. Quiere decir ello, en palabras de dicho autor, que “las organizaciones estatales no son libremente disponibles; contrariamente, se encuentran ampliamente sobredeterminadas por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las normas y reglas —formales e informales— que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas” (Prats, 1997). De todo lo cual deduce el autor una conclusión: “si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta” y, correlato de lo anterior, que si reconocemos como cierto lo expuesto la reforma del sistema de empleo público no puede ser solamente una operación meramente técnica sometiénola a una lógica de cambio perfectamente planificado.

Mutatis mutandis, y aplicada dicha reflexión al objeto de nuestro análisis, difícilmente variaremos un ápice el sistema de empleo público mientras no modifiquemos los valores y marcos en que se inserta el mismo. Podremos variar su estructura y composición, profesionalizar a los empleados públicos, potenciar el sistema de carrera, introducir la negociación colectiva, flexibilizar la relación jurídica entablada, dinamizar el sistema retributivo, etc., pero lo que a la larga verdaderamente importa permanecerá invariable y es que los sistemas de empleo público también obedecen a patrones de comportamiento, a modelos, a lógicas y tabúes que de no modificarse determinarán que unos cuantos años después de establecido un nuevo sistema volvamos a reiterar las mismas dificultades y los mismos viejos problemas aunque formalmente se respeten las normas.

Las líneas de acción dirigidas a la consecución de resultados en este tercer vértice estratégico han de centrarse en:

- Garantizar una permanencia de las políticas de implementación de los servicios civiles de carrera en el ámbito local mediante diversos instrumentos y compromisos institucionales que articulen amplios consensos políticos y sociales.
- Socializar en las comunidades locales y en los actores de la sociedad civil las ventajas de la implementación de un sistema de Servicio Civil.
- Implicar a la cooperación internacional presente en el país, desde un punto de vista multilateral, en la construcción del Servicio Civil.
- Construir redes de buenas prácticas en esta materia que visualicen los éxitos y resultados alcanzados. A estos efectos, el diseño de memorias de actuación, de modo homogéneo y adecuadas al tamaño de cada organización, y el establecimiento de un banco de experiencias exitosas en la gestión de los recursos humanos puede permitir conocer interna y externamente la labor desarrollada en este campo.

4. Diseñar un modelo de implementación de un sistema integral en el que se fortalezca la profesionalización del personal al servicio de los Gobiernos locales

La implementación de un Servicio Civil de Carrera, y la consiguiente profesionalización del personal al servicio de los Gobiernos locales, debe servir, asimismo, como una estrategia dirigida a afrontar los eventuales problemas de corrupción y ausencia de transparencia que presenten los Gobiernos locales y estar orientado, en última instancia, a la mejora de la prestación de los servicios a los ciudadanos.

La construcción de este Servicio Civil tiene que tener como horizonte una redefinición de las organizaciones en que todo el personal al servicio de éstas tenga una posición activa, con capacidad de fijación de metas, autorrealización y aceptación de responsabilidades. Esto implica gestionar los recursos humanos con modelos de alto compromiso basados en los cuatro principios enumerados por Lawler: 1) Información sobre los procesos, los estándares de calidad, opinión de los clientes, funcionamiento de la organización y de los resultados; 2) Conocimientos, en el sentido de formación, sobre su trabajo, los objetivos y el sistema global de la organización; 3) Poder, es decir, delegación para tomar decisiones en los que concierne a su trabajo; 4) Recompensas ligadas a los resultados y crecimiento en la contribución y en las capacidades del factor humano (Lawler, 1995).

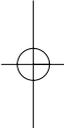
En consonancia con el anterior párrafo, distintas líneas de acción se pueden articular para la consecución del objetivo enumerado en cuarto lugar:

- Promoción de valores y comportamiento éticos a través de códigos de conducta y la enseñanza y la promoción de la ética y el compromiso con los valores del servicio público y con nuevos valores dirigidos a potenciar la consecución de resultados, la maximización de recursos, la responsabilidad individual y colectiva, el cambio y la innovación permanente en las formas y procedimientos.
- La satisfacción al usuario de los distintos servicios ha de orientar las decisiones en la determinación de las condiciones de trabajo del personal (y específicamente la jornada de trabajo) destinado en las distintas unidades orgánicas.
- Asimismo, deberían considerarse dos medidas complementarias: en primer lugar, la articulación progresiva de mecanismos de recompensa (evaluación del rendimiento), no sólo como instrumento retributivo, conectados al conjunto de los sistemas de empleo público: carrera, retribución, régimen disciplinario, etc., en orden a generar una cultura de cambio en las convicciones y comportamientos de los actores públicos que pongan el énfasis, junto al respeto del principio de legalidad, en la creación de valor, en la producción de resultados tangibles, en la responsabilidad de la rendición de cuentas y en la identificación con reglas colectivas culturales compartidas por la totalidad de los integrantes de la organización; de otro lado, y en segundo lugar, es preciso asumir la realización de

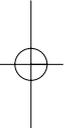
planes de motivación y comunicación interna que involucren a los empleados en los objetivos, estrategias, valores y cultura de la organización y que, por tanto, junto a los elementos que motivan intrínsecamente el desempeño laboral (remuneración, oportunidades de ascenso y promoción, condiciones de trabajo, etc.) diseñen elementos relativos a la forma de desempeño del trabajo (autonomía para la realización del trabajo, oportunidades de utilizar los conocimientos, habilidades, caracterización de las tareas, implicación en la definición de los objetivos, etc.).

En esta misma línea, y más concretamente, el proceso selectivo debiera realizarse bajo las siguientes claves:

- Tener en cuenta muy especialmente la experiencia adquirida en el desempeño de puestos de trabajo en las municipalidades en cualquier periodo de gobierno.
- Ha de realizarse, en forma progresiva, empezando por determinadas plazas que se consideren esenciales para el funcionamiento de la municipalidad y, de forma paulatina, extender el mismo a todas las plazas de la misma.
- Es preciso diseñar algún mecanismo de apoyo en esta materia a las municipalidades de menor capacidad de gestión.



b) Principales obstáculos a los que se enfrentan las estrategias identificadas



1. El contexto interno y externo como factores determinantes de la definición de un sistema de Servicio Civil: falta racionalizar la organización y un diagnóstico integral

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de Servicio Civil requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

En este contexto, la gestión de RRHH que no se desarrolle con arreglo al anterior parámetro dará lugar a una visión muy restringida, ausente de planificación alguna, y sin gestión de la mayoría de subsistemas que integran la función de RRHH.

Asimismo, se constata la ausencia de un diagnóstico de la situación, y por ende, una falta de información que permita conocer los desafíos pendientes que son necesarios

abordar, como paso previo, a la hora de afrontar el reto de construir una carrera de Servicio Civil Municipal.

2. Existencia de una cultura política clientelar, falta de capacidades para la construcción de un Servicio Civil y resistencia al cambio: el diseño institucional político y la competencia electoral

La génesis de la problemática de recursos humanos en los municipios parece responder a una posible poco evolucionada capacidad política de sus cargos electos y a una cultura popular que es permisiva con prácticas clientelares y de favoritismo político. La burocracia pública en las municipalidades no está al servicio objetivo e imparcial del interés general, sino al servicio de aquél que, en ese momento, desempeña la Alcaldía de la localidad.

En consecuencia, el pluripartidismo, la debilidad de los partidos políticos, la fragmentación de los actores públicos, la inestabilidad política, la existencia de una Asociación de Municipalidades con capacidades de gestión e interlocución, la competencia electoral, son factores todos ellos (y sus contrarios), que pueden contribuir al éxito o fracaso de las reformas emprendidas.

3. Deficiencias en la capacidad institucional de las municipalidades: falta de capacidades para la gestión del sistema por parte de las municipalidades para implementar un Servicio Civil de Carrera

Una característica común que se pone de relieve de forma reiterada consiste en la constatación de una deficiente capacidad de gestión de un sistema de carrera administrativa por parte de la mayoría de las municipalidades. Las principales causas de esa incapacidad son básicamente dos:

- Insuficiencia financiera de la entidad local para hacer frente a las medidas que conlleva la implantación de un sistema de carrera profesional.
- Insuficiencia de equipos técnicos cualificados para la construcción de una carrera administrativa municipal.

Estos factores negativos van asociados a una visión de la autonomía local todavía embrionaria y apegada a esquemas paternalistas de supervisión y control del Estado. Ese escaso desarrollo de la institucionalidad política local, se entiende si se tienen en cuenta que sólo recientemente ha sido realmente dotada de reconocimiento jurídico la autonomía local al permitir la elección por sufragio universal de los alcaldes y el resto de regidores que conforman la corporación municipal y desechar la costumbre de nombramiento por parte del poder ejecutivo estatal de dichos cargos políticos locales.

Existe, con independencia de lo anterior, un déficit de capacidad en numerosas municipalidades que es preciso suplir a través de fórmulas asociativas y con la creación de

un órgano *ad hoc* que coadyuve en dicha tarea. Asimismo, se considera clave el papel que ha de jugar la Asociación de Municipios en todo este proceso, por lo que se ha de asegurar la participación de ésta como un actor principal.

4. Crisis fiscal: la construcción de un Servicio Civil genera costes que las municipalidades no podrían financiar

Una de las principales rémoras de gestión de los recursos humanos se centran en la escasa autonomía de los municipios, sobre todo en lo referido a su capacidad recaudatoria y presupuestaria. En consecuencia, se reconocen muy mermados en cuanto a posibilidades de implantar reformas o medidas de fortalecimiento de sus estructuras básicas y de su organización interna.

En efecto, la implementación de un Servicio Civil de Carrera implica costes. Costes por su eventual repercusión sobre el sistema salarial existente, por su impacto sobre el sistema de clases pasivas y por las necesidades derivadas de su implementación.

Sin embargo, todo este proceso de implementación, y los costes financieros que tiene el mismo, exigiría un estudio de costes que escapa a los objetivos de este informe.

5. Falta de conciencia social y de los beneficios que genera su implementación: las reticencias culturales a la puesta en marcha de cambios en los sistemas de gestión del empleo público

Es opinión generalizada lo beneficioso de contar con unos recursos humanos estables, profesionales y capacitados para desarrollar las labores administrativas y de desarrollo económico de los municipios. Partiendo de esta premisa, podemos decir, sin embargo, que la viabilidad y oportunidad de la reforma no es asumida con igual entusiasmo por todos.

Las prioridades de la agenda política no dotan de protagonismo a los componentes municipales de las reformas, lo que da una impresión de que las reformas del empleo estatal y el municipal son consideradas dos líneas de trabajo paralelas. Así, se constata la dinámica por parte de numerosos gobiernos nacionales de excluir a los empleados municipales.

Al mismo tiempo, es arraigada costumbre el que los empleados municipales sean removidos de sus puestos cuando cambia el líder local, aunque casi todos los implicados rechazan estas prácticas por ser de elevado coste y un factor evidente de ineficacia para la prestación de los servicios públicos municipales.

En este sentido, es palpable una desconfianza hacia la capacidad de las instituciones públicas para afrontar el reto de la profesionalización del empleo público y una opinión

poco positiva acerca de la voluntad política de las instancias nacionales y de los alcaldes de liderar la reforma que aquí se propone. No se tiene esperanza en un decidido apoyo desde instancias supralocales y se confía en que la tarea de modernización administrativa y del empleo público municipal es algo que debe ser liderado y protagonizado por sus propios cargos públicos mediante la unión de sus fuerzas.

Esta situación pone de manifiesto una ventaja y una debilidad; por un lado, existe conciencia de la necesidad de adoptar cambios relevantes en el tratamiento del empleo público local; pero, por el otro, se evidencia una desconfianza hacia la capacidad de realizar ese cambio.

6. Desorden en la actuación de la cooperación internacional

Como ya se apuntó al inicio del presente informe, los resultados del impacto de la globalización de la gestión pública no han sido del todo positivos, sino más bien podrían considerarse difusos.

Y es que, en efecto, se ha observado cierto desorden en la actuación de los organismos internacionales, ya sea, bien por la ausencia de sinergia positiva (oferta), bien por la falta de estructura en la demanda, o bien por la no priorización en las necesidades, lo cierto es que no se ha producido una coordinación de acciones, ni mecanismos que las coordinen, a la hora de desarrollar estrategias encaminadas a transformar los sistemas de Servicio Civil.

Es por ello que estas prácticas no hacen más que evidenciar la necesidad de mecanismos de coordinación de acciones que favorezcan la permanencia en el tiempo de las reformas que pretenden ser implementadas.

c) Implicaciones de tipo institucional, normativo, financiero, capacidad de gestión, etc., para desarrollar las estrategias

La conclusión más repetida y compartida por prácticamente la unanimidad de los actores implicados es la penosa situación de la dirección y gestión de los recursos humanos en las municipalidades y otras entidades locales asociativas, así como la inadecuación del vigente marco legal e institucional del Servicio Civil para hacer frente a los retos y compromisos de los gobiernos locales en este siglo XXI. Por tanto, se reafirma plenamente la oportunidad del objeto de este informe de proporcionar un documento base del cual extraer un nuevo modelo de carrera de Servicio Civil Municipal que permita avanzar en la democracia, eficacia e imagen positiva de los entes locales frente a la ciudadanía y sus propios integrantes, tanto políticos como trabajadores.

Se hace necesario, ante la ausencia de pautas culturales en la materia, un gran compromiso político, una negociación con los representantes de los empleados públicos en aquellas municipalidades donde existan y una labor de difusión y conocimiento por la sociedad civil; en este diálogo dos puntos fundamentales son los que deberían centrar la atención a la hora de focalizar las implicaciones que conllevaría la introducción de una Carrera de Servicio Civil Local.

Por un lado, incidir en la desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos y su reemplazo por una gestión guiada por resultados en la que se tenga en cuenta: la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, y la capacitación y desarrollo permanente del personal.

Asimismo, ha de abordar determinados aspectos que generan imperfecciones en el seno de los sistemas de Servicio Civil y que hay que superar, a saber, la desigualdad de condiciones de trabajo, incluso cuando realizan funciones idénticas; la excesiva temporalidad en el empleo público; la falta de garantías y objetividad en los procesos de acceso y promoción que no priman la capacidad y la excelencia; y la práctica ausencia de directivos públicos.

Sin embargo, es preciso matizar el hecho de que en la mayor parte del aparato administrativo de un gran número de países, nunca ha existido verdaderas burocracias al estilo weberiano. Más bien lo que ha habido es una especie de tradiciones y costumbres que (ojalá estuvieran siempre normadas por escrito) deberían dar paso a normas claras, escritas y racionales.

Esto no significa que no estemos de acuerdo en una gestión guiada por resultados, pero ésta aparece en un estadio superior. Si no enfatizamos que debemos contar con lo básico y mínimo de la administración que son esos procedimientos sistematizados, parecería que abrimos la puerta a una administración que bajo el pretexto de guiarse por los resultados, puede convertirse en discrecional y hasta desordenada.

Por otro lado, ante la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión, es necesario reflexionar sobre las dificultades que se plantean, y más concretamente, en lo referente a la reestructuración organizativa del aparato administrativo en la que se tenga muy presente aspectos tales como el rediseño de las plantas de personal; la consideración de los resultados y del desempeño en la carrera; y el mejoramiento de los sistemas de información y de sus soportes.

En consecuencia, tales cambios y problemas hacen preciso una planificación y articulación de la función pública local que permita una implantación eficaz y eficiente; así podemos apuntar las implicaciones sobre las que es necesario profundizar:

- Es ineludible desarrollar proyectos a largo plazo que promuevan la introducción de una carrera de Servicio Civil Local, en los cuales, se prevean mecanismos que aseguren su permanencia en el tiempo y por ende una memoria institucional en la que secuenciar adecuadamente el proceso y coordinar las reformas con otros subsistemas normativos.
- Una idea clave presente en las preocupaciones de todos es sin duda la heterogeneidad de las circunstancias de cada municipio que hacen imprescindible una adaptación a las especiales circunstancias de cada realidad local, que ni mucho menos cuentan con la misma estructura administrativa, recursos financieros, recursos humanos, población, fuerza institucional, etc.
- Es imprescindible reformas normativas encaminadas, entre otras, hacia una asignación y dotación presupuestaria local que garantice una eficaz implementación del sistema de Servicio Civil y de las fórmulas asociativas.
- Se requiere una financiación del estudio y diagnóstico de las necesidades de las organizaciones, así como establecer incentivos para la colaboración en la que se defina un plan de cooperación sectorial que esté dotado de expertos adecuados.
- La creación de un órgano rector que instrumente los mecanismos para poner en marcha en toda su extensión este modelo de carrera municipal. La divergencia se hace patente entre las opiniones sobre cómo sería la composición ideal de ese órgano del Servicio Civil Municipal, dando o no participación a instancias de poder supralocales y cuestionando la inclusión de personalidades políticas o, en cambio, profesionales en su seno.
- La necesidad de profesionalización del Servicio Civil Municipal en tanto que la incorporación al mismo de personas capacitadas y cualificadas para el puesto de trabajo es algo inherente a la eficaz prestación de los servicios públicos. A ello se ha de anudar la cualidad de estabilidad en el empleo que hace viable la existencia de carrera administrativa, así como mecanismos de formación y evaluación del desempeño para aumentar las capacidades del propio personal y diseños curriculares flexibles que combinen presencialidad y virtualidad.
- La importancia de identificar y definir los actores del cambio e instituciones que han de liderar un plan de sensibilización, en el cual, el papel de liderazgo que ha de corresponder a la Asociación de Municipios podría ser el cauce para difundir y consensuar su contenido con los municipios y, posteriormente, negociar con los demás protagonistas del Estado y de la sociedad civil. No obstante, algunos recelan de que los intereses a defender sean realmente los del municipalismo entendido como beneficio de toda la comunidad local y no otros, como los personales o partidarios de los responsables políticos municipales.
- Se hace necesario construir un banco de experiencias exitosas en materia de gestión de recursos humanos que cuente con un plan de comunicación y difusión para visualizar socialmente los logros y avances.

d) Actores vinculados a las estrategias

La implantación de algo tan trascendental como es la introducción de una Carrera de Servicio Civil Local debe contemplar las características de los llamados a protagonizar o interactuar en este proceso, así como un consenso sobre la oportunidad y conveniencia de dicha introducción. Identificamos básicamente a los siguientes actores:

1. Los poderes ejecutivo y legislativo: al primero le corresponde, junto al resto de actores implicados, la elaboración de un modelo de Servicio Civil de Carrera y garantizar su financiación. Al segundo, y en cuanto depositario de la voluntad popular y cualquiera que sea la fórmula legal que se adopte, habrá de validar el instrumento normativo concreto en que se plasme.
2. Las entidades que integran la Administración Local y sus Asociaciones: ostentan la posición estratégica clave para desempeñar este proceso en cuanto destinatario final del mismo. Son además insustituibles, en tanto concededoras de sus debilidades y carencias en la gestión de los recursos humanos, en la definición de la organización institucional encargada de la implementación del sistema.
3. El sector de Cooperación y Asistencia Técnica: entendemos por tal el conjunto de entidades que efectúan tareas de asesoramiento, capacitación, apoyo con diferentes tipos de recursos y otra actuaciones similares mediante programas y proyectos de variada clase al sector de las Municipalidades, y que no están vinculados jurídicamente con el Gobierno de la Nación, pero que vienen desarrollando programas de fortalecimiento de procesos de modernización administrativa y de recursos humanos en sus distintas facetas (clasificación de puestos, valoración de éstos, manuales de procedimientos, etc.).
4. Las fuerzas sindicales que pueden tener implantación en la esfera local: es factor especialmente positivo, a considerar a la hora de acometer una Carrera de Servicio Civil Local, una participación muy importante de estas fuerzas sindicales defensora de un importante activo de derechos adquiridos.
5. Los propios empleados locales que actualmente prestan servicios en las municipalidades: de entre ellos, distinguimos los directivos, técnicos y mandos intermedios y el resto de personal, en razón a las peculiaridades de sus funciones y responsabilidades.
6. Los medios de comunicación, la sociedad civil y sus organizaciones: en cuanto destinatarios últimos de la acción de gobierno de las municipalidades y como mecanismo de control social y garantía de la permanencia de los procesos de reforma emprendidos.

Junto a los actores enunciados con anterioridad y cuyo papel será determinante en algunas fases del proceso, serán determinantes en la implementación de las distintas líneas de acción la Asociación de Municipalidades como ente representativo de los intereses

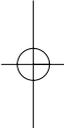
municipales frente al resto de actores, órganos especializados para dotar de capacidad técnica a los municipios y, lógicamente, las unidades de recursos humanos de las distintas municipalidades a las que nos referiremos seguidamente.

1º La Asociación de Municipalidades con los siguientes roles

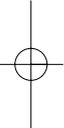
La Asociación de Municipalidades ha de posicionarse como actor estratégico de este proceso al que le corresponden un conjunto de funciones esenciales, entre las cuales cabría citar de entrada, la necesidad de socializar este debate con los diferentes actores, asegurar que el proceso de discusión consigue el texto adecuado o garantizar el protagonismo de todos los actores implicados y liderar el proceso.

Asimismo, ha de asumir un plan de formación sobre el alcance de un modelo de carrera municipal y analizar las implicaciones que conllevaría este proceso asegurando la presencia de la Asociación de Municipios en todas las funciones que le competen de acuerdo con su naturaleza.

2º Órgano *ad hoc* para la implementación del sistema de Servicio Civil



La definición del órgano u órganos encargados del impulso, ejecución, seguimiento y evaluación de todos los diferentes aspectos que forman parte de la carrera administrativa municipal es siempre una tarea delicada. Hay que decidir tanto la oportunidad de creación de un órgano *ad hoc*, como la composición de dicho órgano y el alcance de sus competencias.



Precisamente podemos poner de manifiesto la premisa de que para implantar un sistema profesional de empleo público en los municipios se necesita de un órgano independiente y profesionalizado, sobre todo teniendo en cuenta que los municipios de menor población o recursos financieros tienen nula capacidad de hacer frente a los retos que implica profesionalizar y estabilizar a los empleados públicos.

Las posibilidades de conformar ese órgano son muy variadas y puede suscitar muy diversas reacciones. Desde las posturas contrarias a la creación de un nuevo órgano que incrementa las estructuras burocráticas, pasando por la apuesta por un órgano netamente de carácter técnico, hasta aquellas que conjugan en el órgano un primer nivel de composición política y un segundo nivel conformado por un equipo técnico especialista en gestión de recursos humanos. La última opción apuntada es la que parece más adecuada pero, a su vez, pueden realizarse multitud de propuestas, dependiendo del contexto institucional concreto de cada país, acerca de quiénes y en qué proporción deberían integrar ese primer nivel político del órgano.

Estamos convencidos de que la principal fortaleza de dicho órgano ha de residir sobre un equipo técnico independiente y limitar las decisiones de su nivel político a un papel

de impulso y decisión. Asimismo, y a pesar de las eventuales críticas que esta idea genere, estimamos oportuno incluir en el nivel de decisión política a representantes de los empleados públicos para lograr mejores cotas de transparencia y legitimidad democrática del sistema de empleo.

Las funciones del mismo han de responder a las carencias de capacidad de gestión de las municipalidades: los procedimientos de clasificación de puestos, selección, promoción profesional, evaluación del desempeño..., etc.

En cualquier caso, debe valorarse que la adhesión a esta “asistencia técnica” debería ser voluntaria y nunca obligatoria, ya que de lo contrario podría encontrar una postura enfrentada por parte de los municipios afectados.

3º Unidades de Recursos Humanos de los Gobiernos Locales

Como ya se ha expresado, y con carácter esencial para el éxito de las reformas que se emprendan en esta materia, en aquellas municipalidades con una cierta dimensión en números de personas que se han de gestionar, y en los de menos entidad a través de los mecanismos apropiados (mancomunidades o agrupaciones de municipios), es preciso fortalecer la Dirección de Recursos Humanos abandonando cualquier intención de amateurismo ya que la profesionalización del personal al servicio de las municipalidades también requiere, para ser bien gestionada, la misma profesionalización de los gestores.

A estas unidades, junto a la implementación de la norma, deberá serles asignada el despliegue de una política estratégica de gestión de los recursos humanos que prime, al menos, cinco factores esenciales, a saber, el apoderamiento de las personas (*empowerment*), es decir, abandono de la idea de que unos piensen y otros ejecuten, sino que por el contrario toda la organización ha de apoyar la creatividad; identificación y despliegue de políticas; garantizar que cada persona ha de saber en qué contribuye a la organización y ser retribuida por ello; información y comunicación de los objetivos de la organización; y, por último, desarrollo del conocimiento y las competencias de la organización utilizando la formación como elemento clave para ello.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dicho con anterioridad, hay que advertir que la opinión sobre las raíces de esta problemática y las vías de solución o mejora de esas dificultades ya son más variadas y dependerá en buena medida del prisma estatal o local desde el cual se contemple la cuestión.

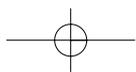
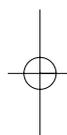
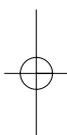
4º La cooperación internacional: unidad de coordinación y funciones

Ciertamente, en todo este proceso de discusión serían precisas, al menos, dos etapas en las que el acompañamiento de la cooperación internacional —sería deseable que en dicho proceso de discusión se implicase el conjunto de los países y organizaciones presentes—

sería del todo punto imprescindible a fin de asegurar el éxito de una efectiva introducción de una Carrera de Servicio Civil Local.

Nos referimos, en concreto, a que resultaría aconsejable el acompañamiento del mismo por expertos, que en representación de las municipalidades y en estrecho contacto con ellos, asesorase tanto en el proceso preciso para alcanzar el pacto político y social necesario para sustentar tales reformas, como para asesorar técnicamente en la precisión de los aspectos de diseño que en dicha etapa se planteasen.

Desde este planteamiento, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), dada su experiencia y trayectoria en la materia, ostentan una posición estratégica para llevar a cabo la difícil empresa de introducir una Carrera de Servicio Civil Local.



Conclusiones y recomendaciones

La construcción de una burocracia pública bajo el paradigma del Servicio Civil de Carrera exige una nueva concepción de la organización pública y, por ende, la necesidad de un cambio normativo e institucional progresivo de las normas y reglas —formales e informales— que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio.

Todo este proceso requiere articular un marco jurídico que permita instrumentar una política activa que garantice un sistema de reclutamiento objetivo basado en el mérito y la capacidad. Y, en este marco, se propone, como opción más acertada, la elección de un modelo híbrido de Servicio Civil de Carrera que evite los inconvenientes de los modelos puros diseñando un sistema organizativo que asegure las capacidades de gestión de las organizaciones públicas y supla las carencias de gestión de algunas apoyando su implementación por éstas dada la heterogeneidad de los distintos municipios.

En efecto, la articulación de una auténtica carrera administrativa implica por un lado, la necesidad de una orientación a optimizar el recurso humano que reconozca valores esenciales como mérito, productividad, fiabilidad, idoneidad y rapidez y, por otro, reunir los requisitos de flexibilidad y adaptabilidad a la multiplicidad de actividades, es decir, un diferente tratamiento de los distintos sectores que conforman el empleo público que integre posibilidades de evolución y cuente con una visión integral del empleo público local.

Desde este planteamiento, y para concluir este Informe, se proporciona a continuación un conjunto de recomendaciones que resultan de vital importancia para el éxito en la implementación de un Servicio Civil de Carrera en el ámbito local.

A) Facilitar la flexibilidad y la cooperación organizativa haciendo compatible la especialización con la versatilidad de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo y articular sistemas que hagan viable la movilidad interna y externa entre las distintas funciones públicas de los entes locales y el Estado

Una de las desventajas que presentan los servicios civiles de carrera consiste precisamente en su eventual rigidez. Precisamente por ello el diseño del mismo debe responder a las funciones y competencias del Gobierno local, a su organización institucional y a los servicios que efectivamente se prestan. Y, además, hacerlo de forma flexible y adaptativa atendiendo a necesidades futuras y cambios en las formas de gestión y actuación del nivel local.

Respecto de este punto se han de señalar las siguientes consideraciones:

- En el ámbito de la definición de puestos de trabajo, ha de potenciarse la delimitación de puestos de trabajo polivalentes, sin facilitar la excesiva especialización de los mismos que favorece el inmovilismo y dificulta la rotación y ello en un doble sentido: horizontal, incrementando el número de tareas, propias del área de titulación, que pueden ser atribuidas a las distintos cuerpos y escalas hasta un mínimo compatible con la eficacia y calidad del trabajo; vertical, introduciendo y ampliando las funciones que pueden ser desempeñadas por las distintas plazas en forma indistinta, con independencia de la titulación exigida para el ingreso.
- Considerar la existencia de empleados compartidos por distintas unidades administrativas, creación de bolsas temporales de tareas necesarias a la organización que pueden ser asumidas por empleados de la organización junto a las propias del puesto de trabajo, etc.
- Estimular y favorecer la movilidad de los recursos humanos entre las distintas Administraciones Públicas lo que permitiría ofrecer horizontes de carrera administrativa y de desarrollo profesional específicamente en los pequeños municipios y, en cuanto a su vertiente interna, articular de forma más flexible y rotatoria el desempeño de los distintos puestos de trabajo que asumen la responsabilidad de la coordinación de tareas y funciones en las distintas unidades orgánicas lo que facilitaría, a su vez, la disminución de una eventual inflación organizativa y la reducción del número de escalones jerárquicos hasta la prestación de servicios a los ciudadanos.
- Favorecer la disminución de niveles jerárquicos, mejorar los mecanismos de coordinación entre las distintas unidades orgánicas y una definición adecuada en la estructuración de unidades administrativas básicas potenciando estructuras no permanentes para atender objetivos variables.

B) Articular un sistema salarial sensible y sistema sencillo que potencie las competencias y el desempeño

Las retribuciones del personal al servicio de los Gobiernos locales alcanza en la mayoría de las municipalidades de los distintos países una muy importante partida de sus presupuestos y ello exige, aunque sólo fuese por la importancia económica que suponen en el total de recursos disponibles, la necesidad de que el sistema retributivo se canalice en forma eficiente para estimular las actitudes y comportamientos de las personas y, de esta manera, poder contribuir al cumplimiento de los objetivos de la organización.

Desde este punto de vista, y con independencia del tratamiento que se le dé en la norma, el objetivo ha de ser que la cuantía del salario y su administración sea adecuada y con visión estratégica. Si el sistema retributivo no responde a una estrategia y a unos objetivos claros pronto perecerá en su coherencia interna debido a las presiones corporativas de grupos de empleados o al deseo de satisfacción de personas singulares dentro de la organización.

En cualquier caso, debe advertirse que dos de los más importantes problemas que deberán enfrentarse en este aspecto consisten: el primero de ellos, en la insuficiente cuantía del salario que puede determinar unas organizaciones poco productivas; el segundo, y no menos relevante, en un importante grupo de países, no es tanto el montante retributivo, sino más bien la desigualdad en la aplicación de éste entre los empleados públicos.

Al respecto pueden hacerse las siguientes consideraciones:

- Conectar el sistema retributivo con otras variables como la organización administrativa de los servicios, la carrera administrativa o el régimen disciplinario. De no ser así, un tratamiento no integral del problema podría desembocar en una inadecuada gestión de otros subsistemas de la función pública y, por ende, en una mala gestión del sistema retributivo con las inevitables consecuencias de todos conocidas de falta de equidad y desigualdad en el sistema retributivo.
- Diseñar un sistema retributivo estructurado con pocos elementos o conceptos y que responda claramente a tres claves, a saber: “qué se es”, “qué se hace” y “qué se consigue”, sin duplicación de conceptos para lograr la retribución de los mismos objetivos, gestionado con coherencia y suficiencia.

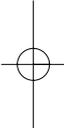
C) Conocer la situación de gestión del empleo público local y su contexto: una nueva visión y un nuevo ámbito de las relaciones laborales en el sector público local

La tradicional relación antagónica y de desconfianza existente entre la representación sindical y el Gobierno local tiene que ser superada por una nueva cultura de cooperación

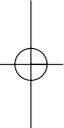
y colaboración en pro de la calidad de vida laboral de los empleados al servicio de los Gobiernos locales. Esto requiere reconstruir el Gobierno local con los trabajadores y en ningún caso para, contra o sin la participación activa de éstos y el desarrollo de una estrategia de formación de los actores y responsables de las relaciones laborales en formas alternativas de solución del conflicto y en enfoques conjuntos de resolución de problemas.

Se requiere, por tanto, diversas acciones que, a su vez, también requieren en muchos casos una implementación progresiva:

- Fomentar la participación directa de los trabajadores y establecer cauces para el conflicto y la adopción de acuerdos en este campo.
- Promocionar la participación de los empleados públicos en la toma de decisiones en las distintas unidades orgánicas del Gobierno local y su involucramiento en la propia organización de las tareas y funciones atribuidas a su puesto de trabajo con una amplia delegación de funciones en éstos y su apoyo mediante estructuras como los grupos de calidad u otros semejantes.



Del mismo modo es preciso diseñar un procedimiento de participación de los empleados públicos en el establecimiento de sus condiciones de trabajo que ha de tener en cuenta: las restricciones propias en cuanto al ámbito de negociación al tratarse del sector público; la estructura municipal de cada país; la falta de confianza en un sistema de relaciones laborales y en el papel de los sindicatos; y articular mecanismos de conciliación y arbitraje.



D) Articular un sistema reaccional y de garantía jurisdiccional como mecanismo de cierre del sistema y creación de mecanismos arbitrales de solución de conflictos

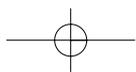
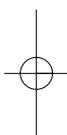
A nadie se le oculta la alta conflictividad, tanto en las relaciones laborales como en las funcionariales en el caso de los países que tienen implementados servicios civiles de carrera. Sin embargo, dicho estado de cosas no es satisfactorio ni para los trabajadores que aprecian abusos manifiestos, ni para los tribunales que se ven abocados a resolver imperativamente conflictos que podrían tener otras vías de solución, pero ni, inclusive, para las propias organizaciones públicas cuya actuación en este concreto aspecto no potencia la motivación de los empleados públicos y, en ocasiones, ofrecen una sensación de abuso injustificable en la toma de decisiones, articulada de forma unilateral en la mayoría de los supuestos, que no favorece la armonía en las relaciones laborales.

E) Facilitar la implementación de un Servicio Civil de Carrera local: condiciones importantes para el proceso de cambio

En todo caso, lo que se determina es la importancia de construir un proyecto de Servicio Civil Municipal que escuche a todas las partes implicadas y que saque de la desidia y la inoperancia al funcionamiento de los municipios. Para ello se ve como imprescindible el convencimiento intimo de todos los afectados de los beneficios que a largo plazo podrán disfrutarse y el compromiso cierto de los políticos para que destinen esfuerzo personal y partidas económicas suficientes para su implementación.

Así se consideran condiciones importantes que son necesarias focalizar para la buena marcha del proceso de cambio las que se expresan a continuación:

- Planificar una adecuada y progresiva secuencia de periodos transitorios que estén dotados de continuidad y memoria institucional.
- Permitir la adaptabilidad a cada institución y, en consecuencia, tener siempre muy presente la heterogeneidad de los distintos municipios.
- Generar una cultura favorable y el mayor consenso, no sólo político, sino de la sociedad en general de los beneficios que genera poder contar con una Administración Pública profesional y la repercusión que puede llegar a tener en el desarrollo de los países.
- Enfatizar en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios para la realización de una eficaz y eficiente introducción de una carrera de Servicio Civil en el ámbito local.



Bibliografía consultada

- Ávila, Ricardo (2002): “Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil de Colombia”, BID, Diálogo Regional de Políticas, Bogotá.
- Ballart, X.; Ramió, C. (2000): “Ciencia de la Administración”, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Bid, Diálogo Regional de Políticas (2002a): “Evaluación de Sistemas de Servicio Civil: Estudio de caso República Dominicana”, ALEPH, S.A., Distrito Nacional, República Dominicana.
- Bid, Diálogo Regional de Políticas (2002b): “Síntesis de los diagnósticos de servicio civil”, Washington D.C.
- Bid (2003): “Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio Civil: Temas para un diálogo”, ed. Echevarria, Koldo, Diálogo Regional de Políticas, Washington, D.C.
- Bresser-Pereira, L.C. (2001): “Reforma da nova Gestao Pública: Agora na Agenda da America Latina, no entanto”, en *International Journal of Political Studies*, n°. 3 (1).
- Carlson, Ingrid; Payne, Mark (2002): “Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries”, Diálogo Regional de Política del BID. Segunda Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia.
- Echevarria, Koldo (2001): “La modernización del Estado y la reforma del Servicio Civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de Derecho y eficacia de las políticas públicas”, BID, Washington D.C.
- González de Pacheco, Rosa A. (2002): “Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil en Venezuela”, BID, Diálogo Regional de Políticas, Caracas.
- Guerra P., Alberto (2003): “Antecedentes, realidades y perspectivas de la carrera administrativa”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

- Guinovart, Beatriz (2002): “Diagnóstico institucional de Sistema de Servicio Civil: el caso de Uruguay”, BID, Diálogo Regional de Políticas.
- Heredia, Blanca (2002a): “Reforma del Servicio Civil en América Latina: atando las manos de los políticos”, CIDE, BID, México.
- Heredia, Blanca (2002b): “La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años 90”, CIDE, México.
- Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano (2002): “Diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso de Argentina”, BID, Diálogo Regional de Políticas, Buenos Aires.
- Inter-American Development Bank (2002): “Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil de Guatemala”, Guatemala.
- Lawler, E. (1995): “Creating High performance organizations”, Jossey Bass Publishers, III.
- Lee Ching, Guillermo (2003): “Régimen de Servicio Civil de Costa Rica”, Dirección General de Servicio Civil.
- Longo, Francisco (2003a): “Diagnóstico institucional comparado de Sistemas de Servicio Civil. Síntesis de 17 evaluaciones/países”, BID, Diálogo Regional de Políticas, Washington D.C.
- Longo, Francisco (2003b): “La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad”, en Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Servicio Civil: Temas para un diálogo, BID, Serie de Estudios Diálogo Regional de Política, Washington D.C.
- Longo, Francisco; Villoria, Manuel (2002a): “Síntesis de los diagnósticos institucionales de Sistemas de Servicio Civil”, BID, Diálogo Regional de Políticas,
- Longo, Francisco (2002b): “Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil”, BID, Diálogo Regional de Políticas, Barcelona.
- López Álvarez, Martha E. (2001): “Profundización de la reforma del Servicio Civil de Nicaragua”, CERAP-UCRESEP, Managua.
- López Álvarez, Martha E. (2003): “Avances de la reforma del servicio civil de Nicaragua”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Lucinda Benton, Allyson (2002): “Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil de México”, BID, Diálogo Regional de Políticas, México D.F.

Marconi, Nelson; Carrillo, Laura; Helena Cavalier, Claudia (2003): "La remuneración de los altos dirigentes del sector público. Un análisis sobre los países de América Latina", BID-CLAD.

Martínez Rosiles, Jaime (2005): "La profesionalización y el Servicio Civil de Carrera y su implantación en las administraciones municipales" Michoacán, Universidad Latina de América.

Oszlak, Óscar (2001): "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros", BID, Washington D.C.

Palomar, A. (2000): *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, Madrid.

Prats i Català, J. (1997): "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado: el redescubrimiento de las instituciones", en *La reforma de los legislativos en América Latina*, Tirant lo Blanc, Valencia, y "Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina", Revista *Quórum*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, n° 1, p. 44.

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

Prats i Català, J. (2000b): "El desarrollo del *management* público en la América Latina de los 90. La estrategia del M.P.D." en "Pensar lo Público", Monografías de Gobiernos Locales, CEMCI-UIM-ESADE, n° 3, p. 160.

Serna, Miquel S. (2003): "El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones públicas latinoamericanas: agentes y dinámicas institucionales", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, pp. 28-31.

Spink, P. (1997): "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform". Paper prepared for the meeting of the Latin American Studies Association, México.

Villoria Mendieta, Manuel (2002): "Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de Bolivia", BID, Diálogo Regional de Políticas, Madrid.

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2003): "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre.