

Un sistema de mérito para el siglo XXI

Yolanda Cordero Nieves

Yolanda Cordero Nieves

Catedrática Auxiliar en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. Se especializa en los temas de cambio organizacional, recursos humanos y gobierno electrónico. Posee una maestría en arte en Sociología de la Universidad de Chicago y un doctorado en Psicología Industrial Organizacional de la Universidad de Puerto Rico. Previa a su labor docente, se desempeñó como Directora de Recursos Humanos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico y en el Gobierno Municipal de San Juan. Además, fue Directora Asociada del Área de Gerencia Gubernamental de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, y Directora Asociada Interina del Área de Tecnologías de Información Gubernamental, en esa misma agencia. Ha escrito sobre diversos temas para revistas profesionales y académicas, entre otros: “El fortalecimiento del principio de mérito y la profesionalización del servicio público puertorriqueño” (en imprenta), en *Un nuevo modelo organizativo para la rama ejecutiva*, Río Piedras: Escuela Graduada de Administración Pública; “La evaluación del desempeño en el sector gubernamental”, en *Revista de Ciencias Sociales*; “El liderazgo en la administración pública”, en *La supervisión ante nuevos retos*, M. Guzmán, (ed.), San Juan: Argüeso y Garzón Editores, 2009; y “La administración de los recursos humanos en el servicio público: en busca de la excelencia” (2008), en *Revista de Administración Pública*, Vol. 41.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Escuela Graduada de Administración Pública
Facultad de Ciencias Sociales
Recinto de Río Piedras
Universidad de Puerto Rico
PO Box 21839
San Juan 00931-1839 - Puerto Rico
E-mail: yolanda@ycordero.com

El concepto del mérito ha tenido dos énfasis predominantes: uno de equidad social y otro de pureza administrativa.

Un sistema de mérito para el siglo XXI

Introducción

El concepto del mérito ha tenido dos énfasis predominantes: uno de equidad social y otro de pureza administrativa. A mediados del siglo XX, el concepto se institucionalizó como un principio central de la administración pública en varios países que buscaban solución a los problemas de desigualdad y privilegios dentro de sus estructuras gubernamentales. El mérito puede definirse como una filosofía de administración enmarcada en las capacidades de las personas que ingresan, o aspiran a ingresar al servicio público, cuya aplicación persigue desalentar el uso de criterios no relacionados con las ejecutorias profesionales de los empleados públicos o de los aspirantes a empleo.

Uno de los aspectos más importantes del mérito es la garantía que le ofrece al empleado público y a la población, que el empleado seleccionado dentro de un régimen de mérito solo podrá ser removido del servicio público cuando se demuestre que ha faltado a dicho principio, mediante la violación a alguna de las leyes o reglamentos que lo rigen. De ahí surge un segundo concepto medular para la administración pública: la carrera pública. La carrera pública es el medio del cual se vale un sistema de administración pública basado en el mérito para asegurar la continuidad y la pureza en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Esto lo logra al otorgar a los empleados de carrera la seguridad de empleo o permanencia en su puesto, de modo que la salida de unos gobernantes y la entrada de otros no altere de forma alguna, por razón de ese hecho, la relación contractual del empleado con el gobierno. Con ello se buscaba dar al servicio público una orientación hacia la ciudadanía, hacia el pueblo, y no hacia los partidos políticos.

Algunos de los logros más importantes de la administración pública, fundamentada en el mérito, han sido: la sistematización de los procesos de reclutamiento y selección; la divulgación amplia de las oportunidades de empleo en el sector público; la clasificación de los puestos de trabajo en consideración a las habilidades, destrezas y conocimientos requeridos para el desempeño del trabajo; y, por supuesto, haber hecho posible la carrera pública. Estos aportes han sido fundamentales en propiciar lo que, a nuestro juicio, constituye el gran

Recibido: 27-08-2010. Aceptado: 16-09-2010.

El mérito y la seguridad en el empleo constituyen dos de los aspectos de la administración pública más fuertemente criticados durante las pasadas dos décadas. Se les atribuye la percepción de dejadez, falta de compromiso y baja motivación de los empleados públicos, así como de baja productividad de los organismos gubernamentales.

legado de los sistemas de mérito: la igualdad social y la incorporación al gobierno de los mejores hombres y mujeres disponibles. Han sido los métodos de competencia por mérito, diseñados y utilizados por los gobiernos, los que han dado acceso al empleo en las instituciones gubernamentales a personas de escasos recursos económicos con gran potencial profesional. A su vez, la competencia pública y abierta por los puestos gubernamentales ha marcado en muchos países el inicio de políticas de igualdad social que reconocen al gobierno como un patrono que sienta las bases para eliminar los prejuicios de clases. Esa competencia abierta por los puestos gubernamentales, bajo criterios no discriminatorios, ha permitido que las mejores mentes se incorporen al servicio público, ofreciendo así a los ciudadanos una garantía de alta competencia a cambio de la seguridad en el empleo.

Sin embargo, precisamente el mérito y la seguridad en el empleo constituyen dos de los aspectos de la administración pública más fuertemente criticados durante las pasadas dos décadas. A ambos elementos se les atribuye la percepción generalizada de dejadez, falta de compromiso y baja motivación de los empleados públicos, así como de la baja productividad de los organismos gubernamentales que prestan servicios directos, que reglamentan y que ordenan la vida de las sociedades modernas. Las críticas a los sistemas de mérito comenzaron a generalizarse a fines de la década de 1970, cuando se inició la tendencia a incorporar al sector público no sólo las técnicas, sino también los principios filosóficos del sector privado bajo un entendido de que este último opera de manera más efectiva y eficiente. A partir de entonces, en diversos países, los gobiernos comenzaron a incorporar a la gestión pública métodos que aparentaban haber sido exitosos en el sector privado, como por ejemplo, la gerencia de la calidad total y la reingeniería.

Las tendencias en la administración pública durante la primera década del siglo XXI han sido dominadas por los principios de la Nueva Gerencia Pública. La reducción del tamaño y alcance del gobierno, las nuevas formas de empleo público, tales como la contratación y la subcontratación, y la ampliación del servicio de confianza política, son sólo algunos de los postulados de esas nuevas tendencias. Sin embargo, al acercarnos al final de esta primera década, el ciudadano no se siente mejor servido por sus instituciones; y por ello, algunos gobiernos desandan el camino para regresar a un lugar del tiempo desde el cual puedan fortalecer el servicio público, convencidos ya de que un gobierno más pequeño no es sinónimo ni garantía de un gobierno que funciona mejor.

Los sistemas de mérito han contribuido a ampliar las oportunidades de empleo de las personas talentosas que provienen de niveles socioeconómicos precarios.

1. El mérito: la filosofía, las críticas y la reivindicación

La filosofía del mérito

En el sector público, el mérito ha sido el medio para alcanzar dos propósitos fundamentales: la equidad social y la pureza administrativa. La *Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos*, firmada en París en 1789, ya expresaba en términos claros la aspiración a la igualdad social que sería evidenciada por la elegibilidad de todo ciudadano francés a ocupar un puesto en el gobierno con base en sus capacidades: “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes. Debe ser igual para todos, sea para castigar o para premiar; y siendo todos iguales ante ella, todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos” (Artículo VI, 1789).

En este sentido, los sistemas de mérito han contribuido a ampliar las oportunidades de empleo de las personas talentosas que provienen de niveles socioeconómicos precarios. Los miembros de estos sectores de la sociedad no siempre han tenido acceso a los puestos profesionales del sector privado, a menudo, simplemente porque carecen de los contactos sociales o porque, aun logrando el acceso, se ven descartados ante otros candidatos provenientes de las familias o de las universidades “adecuadas”. Esta situación se hace evidente en aquellos lugares donde el patronazgo es la filosofía que ilustra las decisiones sobre ingreso al servicio público. En cambio, cuando el gobierno ha asumido el rol de patrono modelo en la lucha por la igualdad, y ha abierto sus procesos de reclutamiento y selección a todos los ciudadanos cualificados sobre bases de mérito, los países se benefician en muchas formas. Primero, porque amplían la base de candidatos de la cual harán la selección, lo que posibilita una mejor elección y, por ende, un mejor servidor público. Segundo, porque evitan la subutilización del talento nacional que ocurre cuando las organizaciones excluyen a los miembros cualificados de minorías y de los sectores desaventajados de la sociedad de los puestos profesionales. Tercero, cuando el gobierno se convierte en la puerta de entrada a la profesionalidad para personas de escasos recursos, no sólo les permite mejorar la calidad de vida a estas personas, sino

Cuando la lealtad política se convierte en moneda de cambio en la relación patronal, el silencio, el encubrimiento, los favores, las prebendas y los sobornos se constituyen en el agente aglutinante de esa relación. Bajo esas condiciones, el señalamiento oportuno del acto de corrupción es silenciado con la amenaza del despido.

también a otros miembros de sus familias, lo que viabiliza la transición de la pobreza a la clase media. Por último, los gobiernos actúan como promotores de la eliminación de los prejuicios sociales al darles a los miembros de las minorías y de los grupos desaventajados la oportunidad de asumir el liderazgo en asuntos que impactan a la sociedad.

De otro lado, el mérito, como sistema administrativo contra los excesos de la política partidista y la corrupción, también ha contribuido al fortalecimiento de los gobiernos democráticos. Ingraham (1995: 1) sostiene que los sistemas de servicio civil tratan sobre la gobernanza y el buen gobierno: “los sistemas de servicio civil crean repositorios de destrezas y pericia que le permiten a los gobiernos atender las necesidades y problemas más apremiantes”. La autora va más allá al establecer que los sistemas de mérito responden al interés público y sirven al bien público. De esta forma, podemos distinguir el servicio público de carrera, que responde al interés público, del servicio de confianza, que le responde al gobernante y al partido que ostenta el poder. Ésta es una distinción importante, ya que de ella surgen varios de los dilemas que ha confrontado el mérito como filosofía administrativa.

La eterna dicotomía entre la administración pública y la política subyace en el convencimiento generalizado de que los intereses políticos no siempre coinciden con el mejor interés de los pueblos. Ante la ausencia de un sistema de mérito, el partido en el poder tiene la oportunidad de nombrar a los empleados públicos con base en su lealtad política. Esto ha demostrado ser, a través de la historia, nocivo para el desarrollo social y económico de los pueblos, debido principalmente a la corrupción. Cuando la lealtad política se convierte en moneda de cambio en la relación patronal, el silencio, el encubrimiento, los favores, las prebendas y los sobornos se constituyen en el agente aglutinante de esa relación. Bajo esas condiciones, el señalamiento oportuno del acto de corrupción es irremediamente silenciado con la amenaza del despido. Por tal razón, la permanencia del empleado público, fundamentada en un sistema de mérito, se convierte en el medio para asegurar al empleado que no puede ser coaccionado a cometer actos ilícitos ni amenazado con el despido, a menos que se demuestre que ha cometido actos de indisciplina o de desorden. Esto queda corroborado por estudios que han logrado relacionar la presencia de sistemas de mérito con la ausencia de la corrupción: “*A merit-oriented and career-based civil service is decisive in explaining cross-country differences in the performance of governments*

Algunos gobiernos han optado por mantener un sistema de mérito aplicable a un grupo más pequeño de empleados públicos o irlo reduciendo de forma paulatina hasta eliminarlo completamente.

in terms of the quality of services and the absence of corruption" (ONU, 2005b: x). Así, se crea un sistema que privilegia al empleado de carrera con unas salvaguardas contra el abuso político. Sin embargo, esas salvaguardas, con el discurrir del tiempo, parecen haber propiciado, de forma inadvertida, las condiciones para que permanezcan también en el servicio público aquellos empleados que no satisfacen necesariamente los criterios de desempeño.

Las críticas a los sistemas de mérito

Dos problemas de la administración pública han sido atribuidos frecuentemente a los sistemas de mérito y a la seguridad en el empleo. Estos son: la baja motivación del empleado público -que se traduce en ausentismo y pobre calidad del servicio- y la falta de disposición para colaborar en la implantación de una política pública cuando ésta responde a visiones políticas distintas a las del empleado público.

En el primer caso se plantea que las protecciones legales del empleado de carrera impiden su remoción aun cuando su desempeño sea deficiente, perpetuándolo en el servicio público (Canadian Office of the Auditor General, 1997). Un servicio público con empleados que no se desempeñan de forma satisfactoria reduce la productividad gubernamental y afecta la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Por tal razón, una de las estrategias adoptadas por los gobiernos reformistas durante las décadas de 1980 y 1990 ha sido modificar la relación de empleo entre el empleado público y el gobierno para limitar o eliminar la seguridad en el empleo y, como consecuencia, la posibilidad de una carrera pública. Esto se ha logrado, primero, mediante la privatización de servicios públicos en la década de 1980 y, luego, mediante la subcontratación de servicios a partir de la década de 1990. Estas acciones han tenido el efecto de reducir el número de empleados a quienes se les aplica los sistemas de mérito. Más recientemente, algunos gobiernos han optado por mantener un sistema de mérito aplicable a un grupo más pequeño de empleados públicos -como ha ocurrido en el gobierno de Australia- o irlo reduciendo de forma paulatina hasta eliminarlo completamente, como ha ocurrido en el estado de Georgia, en los Estados Unidos.

En el segundo caso se plantea que la ausencia de neutralidad política entre los empleados públicos de carrera propicia un estado de poca colaboración y compromiso en la implantación de la política pública promulgada por sus superiores, cuando éstos pertenecen a partidos políticos distintos al de su preferencia (Stein, 2003a: 5).

En algunos casos, las medidas tomadas para aumentar la eficiencia en el funcionamiento gubernamental debilitaron los sistemas de mérito y produjeron gobiernos vulnerables ante la corrupción e incapaces de administrar los servicios ofrecidos por las ONG que entraron al escenario “neogubernamental”.

Para atender este problema, desde finales de la década de 1970, varios gobiernos -Estados Unidos, Reino Unido y Australia, entre otros- crearon un nuevo servicio de carrera para la alta y mediana gerencia. Con ello se buscaba establecer un servicio profesional de carrera con un nivel de destrezas superior, que les permitiera contribuir al desarrollo e implantación de programas gubernamentales sin consideraciones político partidistas. Este nuevo servicio de carrera fue creado con una mayor flexibilidad para administrar sus recursos humanos. En este servicio, los mecanismos de ingreso tienden a ser más estrictos y competitivos; los resultados de las evaluaciones del desempeño pueden resultar en la remoción del gerente; conlleva requisitos de educación continua o desarrollo profesional; y, generalmente, existe un andamiaje reglamentario y normativo distinto en los aspectos retributivos (Australian Government, 2001; Ink, 2000; Pilkington, 2000).

Sin embargo, las medidas tomadas por estos y otros gobiernos para atender los problemas del servicio público durante las décadas de 1970 a 1990 no rindieron los frutos esperados. Aunque hubo instancias en las que se detectaron mejorías en algunos aspectos de la prestación de servicios, el costo a mediano y largo plazo parece haber excedido los beneficios. Las reformas no sólo se quedaron cortas en las expectativas, sino que, en algunos casos, las medidas tomadas para aumentar la eficiencia en el funcionamiento gubernamental debilitaron los sistemas de mérito y produjeron gobiernos vulnerables ante la corrupción e incapaces de administrar los servicios ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales que entraron al escenario “neogubernamental”.

En un esfuerzo por especificar algunos de los factores que contribuyeron de forma significativa a debilitar los sistemas de mérito, se identificaron los siguientes:

- La alta burocratización de los procesos relacionados con los recursos humanos, su lentitud y su excesivo celo con los procedimientos y los documentos han sido el aliciente para que los gobernantes, viendo afectados sus esfuerzos por lograr resultados rápidos, optaran por privatizar o subcontratar servicios y operaciones gubernamentales. El sector no gubernamental ciertamente tiene la capacidad de seleccionar y retener los empleados a través de sistemas más ágiles que conllevan menos requisitos y formularios.
- La convicción de algunos gobernantes en el sentido de que un gobierno más pequeño en tamaño y alcance es mejor para el desarrollo económico, propició esfuerzos gubernamentales para reducir

el número de empleados públicos de carrera. Algunos de los mecanismos utilizados han sido las ventajas de retiro temprano, los programas de renuncias voluntarias y las cesantías masivas.

- Los cambios sociales y tecnológicos redujeron considerablemente el tiempo de vigencia de los conocimientos y destrezas del empleado público. Los organismos públicos, tomados por sorpresa, debieron enfrentar la realidad de un alto número de empleados de carrera sin conocimientos ni destrezas adecuadas a las nuevas exigencias de la sociedad. Las carreras públicas, de 30 y de hasta 40 años de servicio, resultaron un enorme inconveniente para los gobernantes que deseaban modernizar sus operaciones mediante la innovación y el cambio.

- La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente, la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Este se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos, de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía, fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial.

Estos cuatro elementos, unidos a otras circunstancias particulares de los distintos gobiernos y de sus respectivos contextos sociales, políticos y económicos, incidieron de forma importante en el debilitamiento de las estructuras de mérito, de su filosofía y de su valor en la sociedad. La necesidad de hacer a los gobiernos más eficientes, efectivos y relevantes, llevó a éstos a adoptar soluciones que, si bien algunas han tenido efectos positivos a corto plazo, la propia naturaleza de las soluciones parece haber creado otros problemas importantes a largo plazo. A continuación se discute de forma breve la relación entre estos eventos y los sistemas de mérito.

Los sistemas de recursos humanos

La garantía de igual oportunidad de competir, uno de los pilares del mérito, requirió del diseño de elaborados y extensos procedimientos de reclutamiento y selección. En un principio, los exámenes escritos y el uso de lectores ópticos para su corrección parecieron ser la solución al problema de la agilidad en la evaluación de los méritos de los candidatos de forma objetiva. Sin embargo, los problemas en

torno a la validez, confiabilidad y el sesgo inadvertido contra algún grupo minoritario encarecieron el diseño de las pruebas, al punto que fueron sustituidas por otros medios menos costosos y menos objetivos, como la evaluación caso a caso de las credenciales de los candidatos contra un estándar establecido por personal de las oficinas de recursos humanos de cada agencia gubernamental. Este método, además de tedioso y lento, resultó ser además fácilmente manipulable por funcionarios con intereses ajenos al mérito. La justificación para omitir la competencia abierta y, en su lugar, desarrollar estándares “a la medida” del candidato que se interesa seleccionar, ha sido que la precisión o la capacidad de distinguir entre los mejores candidatos bajo aquel sistema es tanto o más inefectiva que la selección de un candidato con base en referencias personales.

De igual forma, los sistemas utilizados para evaluar el desempeño de los empleados públicos han resultado de poco valor o son simplemente inexistentes (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Por lo general, los sistemas diseñados resultan difíciles de aplicar. Particularmente, esto ocurre debido a que han sido diseñados, en su mayoría, para medir algún rasgo de personalidad o comportamiento más que los resultados del comportamiento. Estos métodos presentan serias limitaciones, como por ejemplo: poca relación entre las tareas y los criterios de evaluación; ambigüedad en la definición de los criterios; bajo potencial de producir retroalimentación valiosa entre el evaluador y el evaluado; y un énfasis excesivo en los atributos de personalidad del evaluado más que en los resultados de su comportamiento (Bohlander y Snell, 2004; Murphy y Cleveland, 1995; Smither, 1998; Wolf, 2004). El diseño de otros métodos de evaluación, como los orientados a los resultados, generalmente toman más tiempo y resultan más costosos. Ante esta situación, el valor del proceso de evaluar se reduce en gran medida y sólo genera “papeleo” y animosidad entre los actores como resultado de un proceso complejo e inefectivo.

Siendo los sistemas de reclutamiento y selección, así como el de evaluación del desempeño, puntales en la implantación del concepto del mérito, y habiendo descrito algunas de las dificultades que plantean los mismos, no es de extrañar que se vincule inexorablemente el mérito con la ineficiencia y, sobre todo, con una alta y mediana gerencia débiles (Rodríguez-Gustá e Iturburu, 2005). Tampoco debe extrañarnos, entonces, que se recurriera a alternativas que redundaran en mayor agilidad, como es el caso de transferir al sector

La subcontratación y la privatización de servicios han colocado a los contratistas en una posición vulnerable a las exigencias de políticos inescrupulosos que les requieren el empleo de sus protegidos a cambio de los contratos.

privado, con o sin fines de lucro, algunas de las operaciones gubernamentales. Sin embargo, hoy son evidentes algunos aspectos que no fueron considerados al tomar estas decisiones.

Si bien es cierto que las organizaciones no gubernamentales tienen procesos más ágiles y menos reglamentación aplicable a éstos, no es menos cierto que la reglamentación gubernamental persigue un propósito loable: ofrecer garantías a los empleados que prestan los servicios públicos frente a intentos de corrupción gubernamental por parte de altos funcionarios; y garantizar que todo hombre o mujer calificado que le interese servir a su país pueda competir en igualdad de condiciones por los puestos disponibles. También se busca asegurar la selección de los mejores candidatos. En ese sentido, la subcontratación y la privatización de servicios han colocado a los contratistas en una posición vulnerable a las exigencias de políticos inescrupulosos que les requieren el empleo de sus protegidos a cambio de los contratos. De paso, los procesos de competencia del sector privado no tienen que ser abiertos, por lo que se pudiera estar cerrando una puerta de entrada a los individuos provenientes de sectores social y económicamente desaventajados. Por último, el interés del sector no gubernamental de ofrecer los servicios a un menor costo que el sector gubernamental, conlleva la reducción de gastos. Esa reducción puede tomar una de dos formas: la contratación de empleados con menores calificaciones, o la reducción de los beneficios marginales y salarios en comparación con los que ofrece el gobierno. La primera alternativa puede tener el efecto de reducir la calidad de los servicios, mientras que la segunda puede resultar en la precarización del trabajo, con consecuencias socioeconómicas serias para la clase trabajadora.

El tamaño del gobierno y la capacidad de conducción

Por años, algunos estudiosos de la administración pública y del gobierno han planteado la teoría de que un gobierno más pequeño es mejor que uno más grande. Sin embargo, no encontramos evidencia en la literatura que sustente esa creencia. Por el contrario, existen múltiples ejemplos, tanto de gobiernos pequeños como de gobiernos grandes, cuyas gestiones por lograr un mayor desarrollo socioeconómico han sido exitosas (Pollit y Bouckaert, 2000). Aun sin que exista evidencia, esta teoría ha resultado atractiva como propuesta política, particularmente ante electorados que se encuentran ávidos de gobernantes que le hagan frente al monstruo de la burocracia. Al convertir el tamaño del gobierno en sinónimo de

La salida masiva de empleados públicos de carrera tiene el efecto de reducir la proporción de empleados que prestan servicios públicos cobijados por el principio del mérito.

burocracia, algunos gobernantes logran obtener las simpatías de los electores. Otro atractivo del discurso del “gobierno demasiado grande” es que su reducción resulta en una promesa cuyo logro resulta fácil de evidenciar.

La otra cara del asunto del tamaño del gobierno tiene que ver con el uso de los puestos públicos para reducir el índice de desocupación. En los países capitalistas, la desocupación es un indicador de baja productividad. Por lo tanto, aquellos países cuyos índices de desocupación son altos, a menudo optan por convertir al gobierno en un gran empleador. Más aun, en esos países se tiende a utilizar el empleo como paga a aquellos que contribuyen de alguna manera a las campañas políticas. De acuerdo a un informe de la ONU, “el efecto negativo de estas prácticas ha sido diverso y visible. No solamente han contribuido a inflar los costos de reclutamiento y aumentar la carga contributiva de los contribuyentes, sino que también han tendido a ‘devaluar el valor de la moneda’ del servicio público” (ONU, 2001: 113).

Para hacer frente al problema del tamaño del gobierno, las alternativas más conocidas han sido: la transferencia de funciones al sector privado mediante privatización o subcontratación, en conjunto con la cesantía masiva de empleados públicos y el retiro temprano o la separación voluntaria. De esta forma, el sector gubernamental elimina los puestos de los empleados que ofrecían servicios que ya no serán ofrecidos desde este sector. A menudo, el gobierno negocia con los privatizadores o subcontratistas la transferencia de empleados y la garantía de empleo por un tiempo determinado. En cualquier caso, la salida masiva de empleados públicos de carrera tiene el efecto de reducir la proporción de empleados que prestan servicios públicos cobijados por el principio del mérito.

El uso de mecanismos como la cesantía masiva de empleados también trae consigo otras consecuencias. La reducción del tamaño de la plantilla o la cesantía es considerada por expertos en administración y en estudios organizacionales como una opción compleja y de dudosa efectividad para atender problemas de productividad y fiscales (De Meuse ...[et al], 2004; Gandolfi, 2008; McKinley, Zhao, y Rust, 2000). Generalmente, el criterio utilizado para identificar los empleados que deberán abandonar la organización es la menor antigüedad (número de años que éste ha laborado en la organización). Este criterio es favorecido por las organizaciones por su aparente objetividad y claridad. Sin embargo, las organizaciones pudieran estar perdiendo de vista la disminución de la diversidad en los lugares de

trabajo, la cual ha sido lograda particularmente en las últimas dos décadas. La entrada de la mujer, de las personas con impedimentos físicos o mentales, de los miembros de grupos étnicos minoritarios, todos han sido logros recientes. Esto los hace particularmente vulnerables a cualquier proceso en el cual se utilice la antigüedad como criterio para la toma de decisiones. Estos efectos contrastan con la filosofía de justicia social y de desarrollo económico que en su origen promovían los sistemas de mérito. Otro efecto social de las cesantías masivas es el deterioro social y económico que causan en áreas geográficas en las cuales la participación del gobierno en el empleo es significativa. Numerosas investigaciones dan cuenta de los efectos sociales y económicos adversos en las víctimas, en sus familias, en los empleados que permanecen trabajando y en las comunidades donde éstos viven. Además de los efectos en la igualdad y en la diversidad organizacional, otras investigaciones han concluido que las cesantías pueden dañar seriamente la capacidad de aprendizaje de las organizaciones (Fisher y White, 2000). Debemos recordar que un imperativo de los gobiernos que aspiran a ser competitivos globalmente y a alcanzar un mayor desarrollo socioeconómico internamente, es la transformación de sus instituciones, de sus sistemas y de sus procesos para hacerlos más eficientes, efectivos y de mayor calidad para el ciudadano. Los empleados que se ven obligados a abandonar el lugar de trabajo bajo el criterio de antigüedad a menudo son, precisamente, los que promueven la innovación y el cambio, aquellos que abrazan las tecnologías de la información y comunicaciones, y a través de sus relaciones de trabajo con otros empleados se convierten en agentes de cambio.

En algunos casos, los gobiernos adoptaron ideas sin gran base empírica, tales como las estructuras achatadas o no piramidales, que se obtenían mediante la reingeniería y la eliminación de la gerencia intermedia. La expectativa era que al tener menos niveles jerárquicos se agilizaran los procesos de toma de decisiones y, por lo tanto, aumentaban la eficiencia y la agilidad. Un problema que planteaba este nuevo diseño, según Ingraham, Peters y Moynihan (2000: 387), era que con la reducción de los niveles de gerencia intermedia, los gobiernos eliminaban la próxima generación de su alta gerencia. Por su parte, Leavitt (2005: 10) formula un interesante argumento a favor de lo que considera que es más un deseo que una realidad: las organizaciones jerárquicas, lejos de desaparecer, como profetizaron los reformadores de la década de 1990, han continuado su proliferación sin dar señales de desgaste o debilitamiento.

Ello obedece, según el autor, a que las organizaciones grandes y complejas no pueden concentrar todo el poder en unas pocas personas pues ello puede desencadenar actos de corrupción.

La carrera pública profesional

En la carrera pública descansan las garantías de la seguridad en el empleo de los empleados públicos y de la continuidad en la operación gubernamental. La permanencia actúa como contrapeso al poder de los funcionarios políticos y busca evitar las presiones indebidas y la corrupción. También es el mecanismo que permite una transición gubernamental ordenada entre gobernantes, de modo que los programas y proyectos de la administración pública se mantengan en curso. Los sistemas de retiro gubernamentales, de paso, actúan como el elemento que determina la duración de esa carrera pública. Es de esperar que un empleado que se encuentra satisfecho en su organización, o que no lo está pero no tiene otras alternativas mejores, permanezca en la misma el tiempo necesario para obtener una pensión de retiro. De este modo, la carrera pública adquiere generalmente un término de entre 25 y 40 años. La frágil cultura de aprendizaje en las organizaciones gubernamentales, unida a los rápidos cambios en la tecnología, pusieron al descubierto las debilidades de los recursos humanos públicos. Así, esta situación, junto a la expectativa de un empleo garantizado por el tiempo que toma cumplir con los requisitos para una pensión, se convirtió en un serio problema para los gobernantes y sus equipos de trabajo. Éstos entraban al gobierno con muy poco conocimiento de la cultura gubernamental y con un gran sentido de urgencia por completar el programa de gobierno en el término del gobernante. Los servidores públicos confrontaban serias limitaciones para alcanzar las expectativas que requerían los nuevos tiempos: calidad en el servicio, agilidad, satisfacción de los clientes y usuarios, y medición de los resultados, entre otros.

Los sistemas de capacitación y desarrollo -un elemento esencial de los sistemas de mérito- históricamente han funcionado de forma desarticulada, sin metas claras y al margen de los planes estratégicos y prioridades de las organizaciones gubernamentales. Esa desvinculación entre las actividades de capacitación y desarrollo, y las destrezas y conocimientos que necesita la organización priva a los empleados públicos de un medio valioso para actualizar y mantener vigentes sus competencias. A su vez, ello tiene el efecto de limitar el desarrollo de aquellos empleados que no poseen los recursos necesarios

La agilidad gubernamental se ha visto menguada por procedimientos extensos que con frecuencia no aportan valor a los procesos, algunos de ellos relacionados con los sistemas de mérito. Sin embargo, un sinnúmero de estos procedimientos son el resultado de la ausencia de pericia para atender los señalamientos de las entidades fiscalizadoras o auditoras.

para asumir el costo de sus estudios o adiestramientos, o que simplemente desconocen las rutas de desarrollo que podrían permitirles mantenerse competitivos dentro de la organización. Estas limitaciones en los sistemas de capacitación y desarrollo gubernamentales han tenido el efecto de favorecer a aquellos empleados que poseen los recursos de dinero y tiempo para adquirir nuevas competencias, sobre aquellos que no los tienen. De esta forma, las posibilidades de una carrera pública satisfactoria y digna se reduce para algunos.

La Nueva Gerencia Pública y el mérito

La oleada de reformas gubernamentales de la década de 1980 tuvo un fuerte énfasis en la administración del gobierno de forma similar a una empresa privada. Se fundamentó principalmente en ideas de las economías de mercado y de la gerencia corporativa (ONU, 2005a). La Nueva Gerencia Pública (NGP), como se ha llamado a esta nueva propuesta, ha perseguido dos objetivos fundamentales y a menudo independientes y contradictorios: reducir el gobierno a su mínima expresión mediante la transferencia de funciones al sector privado; y liberar a los gerentes públicos de la inflexibilidad de las reglas y procedimientos burocráticos (Meier y Hill, 2007: 55). El gran enemigo de la NGP ha sido la burocracia gubernamental, caracterizada por la lentitud y la ineficiencia. En contraste, este modelo favorece la burocracia del sector privado, la cual se caracteriza por la agilidad y una mayor eficiencia.

La agilidad gubernamental, como se mencionó antes, se ha visto menguada por procedimientos extensos que con frecuencia no aportan valor a los procesos, algunos de ellos relacionados con los sistemas de mérito. Sin embargo, un sinnúmero de estos procedimientos, carentes de utilidad, son el resultado de la ausencia de pericia para atender los señalamientos de las entidades fiscalizadoras o auditoras de las operaciones gubernamentales. Cuando se detecta y divulga alguna desviación de las normas y reglamentos gubernamentales, generalmente ocurre una de dos cosas: un burócrata experto en los aspectos técnicos del proceso recomienda nuevos controles internos, que a menudo se añaden a los que existían previamente y que no funcionaron, lo que resta agilidad a la operación. Otra acción que resulta de estos señalamientos es la promulgación de nuevas leyes para “atajar la corrupción”. Esta segunda reacción, generalmente está matizada por la política partidista y el deseo del gobierno de turno de lucir como un paladín de la pureza administrativa. Los legisladores, con frecuencia, conocen poco del funciona-

miento técnico y procesal del gobierno y, por lo tanto, no es de extrañar que las nuevas reglas legisladas sólo den la impresión de que solucionan un problema. Osborne y Plastrik (1998) discuten extensamente este tema en su libro *La reducción de la burocracia*. Las capas de controles internos que se acumulan con el paso del tiempo, por lo común, han sido la causa principal de la ineficiencia gubernamental. Ello se agrava ante la ausencia de unidades gubernamentales expertas en el rediseño de procesos, lo que ha permitido que tanto legisladores como tecnócratas diseñen los procesos gubernamentales sin consideración al usuario de los servicios o al costo del proceso.

En el caso de los sistemas de mérito, recuérdese que éstos persiguen evitar los abusos de poder de los altos funcionarios políticos. Buscan, además, ofrecer un balance entre el interés ciudadano y el interés político. Por eso, en la escala valorativa gubernamental, la eficiencia como cualidad ocupa un lejano segundo lugar luego de la igualdad de oportunidades. En este sentido, cuando la eficiencia se convierte en la prioridad, como lo es para el sector privado, existe un alto riesgo de eliminar sistemas, procesos y programas que, si bien no resultan de alta eficiencia, fortalecen a los gobiernos democráticos, haciéndolos más representativos de la población a la que sirven. Ése es el caso de la seguridad en el empleo, discutida antes, y de la oportunidad de competir en igualdad de condiciones que tienen todos los interesados. Aunque son áreas que deben ser mejoradas, difícilmente pueden ser evaluadas de manera justa utilizando criterios empresariales de eficiencia o costo efectividad, a menos que se incorpore a la fórmula de análisis el costo de los riesgos de corrupción, y el costo de un servicio público de poca diversidad.

Lo cierto es que los gobiernos que han perseguido el cambio a través de reformas del Estado, en sus primeras etapas (1975-1995) han visto con recelo el servicio público y la seguridad en el empleo, al considerarlos un impedimento a los cambios que aspiran lograr (ONU, 2001: 112).

2. La reivindicación del mérito

Al echar una mirada a los factores antes mencionados, se podría concluir que durante las últimas dos décadas, las acciones progresistas de modernización y cambio en el sector gubernamental parecen haber desnudado a la administración pública de protecciones para enfrentar el patronazgo político, sin atajar el problema real, que

Durante las últimas dos décadas, las acciones progresistas de modernización y cambio en el sector gubernamental parecen haber desnudado a la administración pública de protecciones para enfrentar el patronazgo político, sin atajar el problema real, que ciertamente no es el mérito, sino las reglas adoptadas para su implantación y las debilidades de la gerencia pública en asuntos de supervisión.

ciertamente no es el mérito, sino las reglas adoptadas para su implantación y las debilidades de la gerencia pública en asuntos de supervisión.

Desde mediados de la década de 1990, algunos gobiernos reformistas comenzaron a sentir el impacto de un servicio público y un sistema de mérito debilitados. Sobre el particular, comentaba en su reporte la ONU (2005a: 13): “*Serious mistakes were also made in some of the most prosperous countries of the world. For a time, it seemed that parts of the world lost sight of the importance of the role of the State as many decided to put their faith in the market’s unlimited ability to resolve problems. This view transformed the role of government in many countries, with policies advocating a lesser role for the state and a greater reliance on market forces*”.

La capacidad de estos gobiernos para manejar las nuevas relaciones con subcontratistas y entidades no gubernamentales quedó debilitada, no solamente por las reducciones indiscriminadas de la plantilla gubernamental, sino también por las limitadas destrezas de los servidores públicos para asumir los nuevos roles de coordinación, evaluación y fiscalización. Esta incapacidad de los gobiernos para garantizar la prestación de servicios ha tenido efectos adversos en la calidad y en el cumplimiento de los términos de los acuerdos contractuales, dando lugar a la degradación social y a la corrupción.

Así, la última década ha estado caracterizada por un llamado a la profesionalización del servicio público y al desarrollo de líderes en la gerencia gubernamental. La *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003: 9) fue uno de los primeros documentos de carácter oficial que plasmaron la importancia de los servidores públicos para la aspiración de lograr un buen gobierno. En ella se proponen cinco principios rectores, a saber: a) Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. b) Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. c) Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. d) Transparencia, objetividad e imparcialidad. e) Pleno sometimiento a la ley y al derecho. En lo referente al acceso al empleo público, parafraseamos los principios propuestos en el documento: la divulgación adecuada de las convocatorias a empleo; la libre concurrencia sin otra limitación que no sean los requisitos atribuidos al puesto; la transparencia en la administración de los procesos de ingreso; cuali-

ficaciones especializadas del personal a cargo de los procesos de ingreso; imparcialidad de las oficinas de recursos humanos, relaciones laborales y otras que intervienen en los procesos de ingreso; confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para la toma de decisiones; elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; procesos de reclutamiento y selección eficaces, que garanticen la adecuación del candidato seleccionado al puesto que ocupará; y eficiencia y agilidad en los trámites y procedimientos. Los principios antes mencionados evidencian el reconocimiento del mérito como el fundamento de las decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales y la rigurosidad que debe seguir un proceso de reclutamiento y selección de servidores públicos para garantizar la idoneidad del seleccionado. Pero más que todo, reconocen la diferencia entre los procesos de ingreso de un empleado al servicio público y los de ingreso de un empleado al sector privado.

3. El sistema de mérito de segunda generación: transparencia, alto rendimiento y resultados

Los sistemas de mérito a menudo son confundidos con las estructuras burocráticas que caracterizan a las organizaciones gubernamentales. A través de la mayor parte del siglo XX, ambos han estado intrínsecamente vinculados, al punto de que con frecuencia los problemas de uno se adjudican al otro. Sin embargo, son dos fenómenos que coexisten en la administración pública con el propósito de dar uniformidad, coherencia, estabilidad y continuidad a las operaciones gubernamentales. Sostiene Ingraham (1995: 3) que las estructuras burocráticas y los sistemas de mérito poseen características que se refuerzan mutuamente. Entre otras, ambos son rígidos, inflexibles y cerrados, y fueron diseñados para excluir las influencias externas. Su mayor coincidencia, según la autora, son los límites claramente definidos, el énfasis en la autoridad jerárquica y el uso de reglas y reglamentos para conducir las actividades internas de la organización. Sin embargo, no pueden ni deben ser confundidos uno con el otro, pues cada uno está sustentado por un cuerpo de conocimientos y experiencias en sí mismo, y para corregir consecuencias no deseadas es indispensable hacer un diagnóstico de cada uno, por separado.

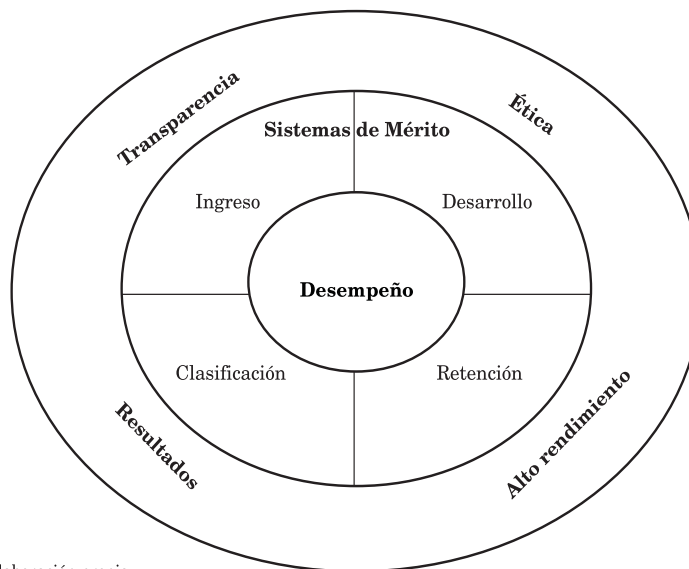
Hemos discutido cómo las críticas principales a los sistemas de mérito se relacionan con su falta de flexibilidad para atemperarse a las necesidades cambiantes de la organización (Longo, 2004), el

Los sistemas de mérito tradicionales no han sido creados para atender las necesidades administrativas de la organización. Sus metas se relacionan con la igualdad y la protección contra los abusos político partidistas. Por lo tanto, será necesaria una redefinición del concepto o la incorporación de otros principios de igual peso.

énfasis excesivo en el trámite y en los procedimientos (Ban, 1997), una gerencia de carrera que no responde necesariamente a los requerimientos de los gobernantes (Nigro y Nigro, 2000: 46; Pilkington, 2000: 85; Stein, 2003: 9), y la lentitud en completar procesos y obtener resultados de valor para la organización (Osborne y Plastrick, 1998: 318). Por tal razón, habiéndose establecido la importancia y vigencia de los sistemas de mérito, el desafío radica en cómo lograr el diseño y administración de sistemas que atiendan las críticas que han sido planteadas, a nuestro juicio, fundamentadas.

Los sistemas de mérito tradicionales, por definición, no han sido creados para atender las necesidades administrativas de la organización. Sus metas se relacionan con la igualdad y la protección contra los abusos político partidistas. Por lo tanto, será necesaria una redefinición del concepto -o, en su defecto, la incorporación de otros principios de igual peso- en la administración del servicio público, de suerte que los mismos actúen como contrapeso de los sistemas de mérito. En la literatura reciente sobre administración pública se destacan cuatro principios: la transparencia, el alto rendimiento, los resultados y la ética. Nos parece que un modelo de mérito que los incorpore tiene el potencial de contribuir a la solución de algunos de los mayores problemas que han confrontado los sistemas de mérito (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público



Fuente: elaboración propia.

La *transparencia en los procesos de recursos humanos* es esencial para devolver la confianza a ciudadanos y servidores públicos en cuanto a la legitimidad de los criterios que se utilizan para tomar decisiones. Por transparencia nos referimos al acceso a toda información que haga posible evaluar o adoptar un juicio sobre la corrección, legalidad y razonabilidad de una acción o decisión. Cuando no hay transparencia, tanto los ciudadanos como los propios servidores públicos especulan sobre cuáles son los motivos para la selección de una persona sobre otras. En las sociedades en las cuales las organizaciones gubernamentales son altamente politizadas existe una presunción, tanto entre los ciudadanos como entre los propios servidores públicos, en cuanto a la preferencia política del empleado que es seleccionado para el ingreso o para el ascenso, según el partido político que ostente el poder. La percepción de la existencia del patronazgo político mina la credibilidad de los sistemas de mérito y la imagen de profesionalismo de los servidores públicos. Por tal razón, se propone que el mérito sin transparencia es inalcanzable. Además, es posible aseverar que la transparencia debe manifestarse de distintas formas a través de los diferentes procesos de toma de decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales. Algunos ejemplos son: la divulgación de las listas de turnos en las competencias por puestos vacantes; la divulgación previa de los criterios que serán utilizados en la selección del personal que podría optar por un ascenso o por un aumento salarial por mérito; y la distribución porcentual de aumentos salariales por unidades de la organización, por género o por categoría de trabajo. En la medida en que el personal conozca los criterios que dan base a las decisiones de recursos humanos, si los considera justos, debe producirse un mayor nivel de satisfacción y compromiso con la organización, lo que a menudo se traduce en una mayor productividad (Folger y Cropanzano, 1998; Sheppard, Lewicki, y Minton, 1992). De paso, la obligación de poner esta información a disposición de los interesados, a su vez, propicia un mayor grado de rigurosidad por parte de las organizaciones gubernamentales en la selección y aplicación de métodos para la toma de decisiones.

El *alto rendimiento o el alto nivel de desempeño* se refiere a una serie de mecanismos que, utilizados de forma planificada, pueden contribuir a aumentar la productividad organizacional. Los sistemas de trabajo de alto rendimiento (“high performance work systems”) son “un grupo de prácticas, separadas pero interconectadas, de administración de los recursos humanos” (Takeuchi, Chen y Lepak,

Los sistemas de trabajo de alto rendimiento plantean un cambio de paradigma en cuanto a la rigurosidad tradicional de los sistemas de clasificación de puestos. Este tipo de sistema contribuiría a reducir la posibilidad de obsolescencia de destrezas y conocimientos, que a menudo ocurre en una larga carrera pública.

2009: 1), dirigidas a aumentar el desempeño individual y organizacional, así como la calidad del ambiente de trabajo. Si bien las funciones básicas de recursos humanos permanecen inalteradas, los métodos y técnicas utilizados en los procesos de recursos humanos son reorientados de manera que promuevan las características de un entorno laboral de alta efectividad. Algunas de esas características son: el trabajo en equipo, la flexibilidad de los títulos y roles de los empleados, la participación e involucramiento del empleado en una diversidad de asuntos, el énfasis en el usuario o receptor de los servicios, las prácticas de trabajo innovadoras, la flexibilidad y la adaptabilidad a los cambios del entorno (Popovich, 1998). Los sistemas de trabajo de alto rendimiento plantean un cambio de paradigma en cuanto a la rigurosidad tradicional de los sistemas de clasificación de puestos. En lugar de enfatizar en la especialización, se busca propiciar la capacidad del empleado para realizar una diversidad de funciones que le permiten adquirir más destrezas en menos tiempo, a la vez que la organización posee mayor flexibilidad para asignar el trabajo, según las necesidades cambiantes del entorno. Este tipo de sistema contribuiría a reducir la posibilidad de obsolescencia de destrezas y conocimientos, que a menudo ocurre en una larga carrera pública, y facilitaría el desarrollo profesional. Al mismo tiempo, fomentaría una cultura de innovación y cambio.

La *rendición de cuentas por la labor realizada* (resultados) es el tercer principio al cual deben vincularse los sistemas de mérito. Hemos visto cómo el uso de sistemas burocráticos y complejos ha devaluado la cultura organizacional fundamentada en el mérito. No es posible, a nuestro entender, separar los sistemas de mérito de la efectividad y eficiencia gubernamental. Tampoco es necesario. El mérito no es ni puede ser la justificación para la lentitud, la irracionalidad y la insensatez de algunos procesos de recursos humanos. Hoy sabemos que aquellos sistemas de personal que no añaden valor a la gestión organizacional caen en desuso como resultado de la apatía que generan en unos y la antipatía que generan en otros. La rendición de cuentas conlleva como preámbulo, la capacidad para fijar metas y objetivos al servicio público, que tomen en cuenta las expectativas organizacionales y ciudadanas. También requiere el desarrollo de una cultura de alta profesionalidad dentro del campo de la administración de los recursos humanos. Finalmente, requiere que los administradores de los sistemas de recursos humanos asuman la responsabilidad por el logro de las metas y objetivos, a la

En la medida en que los sistemas de mérito puedan evidenciar el aporte que hacen al logro de la eficiencia y la efectividad en el servicio público, se fortalece su esencia y su pertinencia.

vez que corroboren el impacto de los sistemas de mérito en la eficiencia y efectividad organizacional. Ulrich y Brockbank (2005: 18), partiendo de la premisa universal que postula que el valor es definido por el que recibe más que por el que ofrece, proponen que para determinar el valor de la gestión de los recursos humanos es indispensable conocer las necesidades de los empleados, gerentes, e incluso ciudadanos, sobre el valor que obtienen de la administración de los recursos humanos. De esta forma, las prácticas de recursos humanos, a la vez que promueven el principio del mérito, necesariamente deben contribuir al logro de las metas de las organizaciones gubernamentales. Por su parte, Fitz-enz (2000: 92) identifica seis actividades centrales en la gerencia del capital humano que pueden guiar el desarrollo de indicadores de valor. Estos son: planificación, retención, adquisición (ingreso), desarrollo, mantenimiento y, como centro del modelo, evaluación. Longo (2004: 114) hace otra propuesta igualmente valiosa a este propósito a través de un modelo de gestión de recursos humanos que contiene cinco subsistemas: organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y, en corte transversal a los demás elementos, el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales. Estas propuestas buscan reorientar la atención de la administración de los recursos humanos desde una perspectiva procesal y regulatoria a una estratégica y facilitadora. En la medida en que los sistemas de mérito puedan evidenciar el aporte que hacen al logro de la eficiencia y la efectividad en el servicio público, se fortalece su esencia y su pertinencia.

Finalmente, la *ética* ha sido identificada como un elemento esencial de los gobiernos para el logro del desarrollo económico y social (ONU, 2005a). Incluso se plantea como fundamental para el logro del alto rendimiento y la excelencia (Dobel, 2007: 169). En la medida en que los miembros del servicio público posean solidez ética con respecto a su conducta profesional, se reducen las posibilidades de interferencia de las preferencias políticas personales con la administración pública. Esto, tanto por parte del empleado cuyas preferencias políticas no coinciden con las del gobernante, como del empleado cuyo jefe le requiere llevar a cabo acciones inapropiadas o ilícitas. El *Concilio para la Excelencia Gubernamental de los Estados Unidos* propone dos obligaciones fundamentales a los funcionarios públicos: servir al interés público y desempeñarse con integridad.

El énfasis en el interés público es imperativo para hacer contrapeso al énfasis en los resultados. Sólo con una conciencia clara de a quién se sirve, puede evitarse la actitud de que “el fin justifica los medios”.

El énfasis en el interés público es imperativo para hacer contrapeso al énfasis en los resultados. Sólo con una conciencia clara de a quién se sirve, puede evitarse la actitud de que “el fin justifica los medios”, algo que a menudo se evidencia en las decisiones políticas de algunos líderes gubernamentales.

4. Conclusión

Los sistemas de mérito, como principio filosófico de desarrollo social, han superado la prueba del tiempo. Sin embargo, el mérito como mecanismo administrativo para asegurar la mayor calidad del servicio público enfrenta importantes desafíos. La adopción de reglas y procedimientos complejos, redundantes y lentos han llevado a muchos a asumir el mérito como una pesada carga que es necesario superar para alcanzar las metas y objetivos de las organizaciones gubernamentales modernas. Esa situación propició que muchas de las innovaciones durante los procesos de reforma gubernamental, desde la década de 1980 al presente, estuvieran orientadas a debilitar los sistemas de mérito y la carrera pública como medio para reducir la burocracia y aumentar la eficiencia. El paso del tiempo, sin embargo, demostró que reducir el servicio público no es la solución, y que, por el contrario, con ello se propicia el surgimiento de otros problemas, como por ejemplo, el aumento en la corrupción.

Al inicio de la segunda década del siglo XXI es imperativo echar una mirada integradora a todas esas experiencias y al cúmulo de la valiosa literatura producida durante ese tiempo con el propósito de hacer nuevas formulaciones que propicien la discusión y produzcan un nuevo sistema de mérito, atemperado a las necesidades de nuestras sociedades. Tradicionalmente, el mérito, en su definición más amplia, se relaciona con el uso de criterios justos e igualitarios para tomar decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales. En el rigor y el celo con el cual se adoptó el mérito, se perdió de vista la necesidad de la organización y de la ciudadanía de ofrecer, los primeros, y recibir, los segundos, un servicio ágil y valioso. Así, los sistemas de mérito han sido administrados, en gran medida, de forma paralela a las operaciones centrales de los organismos gubernamentales, lo que en más de una ocasión ha colocado los intereses de ambos sectores en conflicto. Para resolver dicho conflicto, este trabajo plantea la necesidad de una nueva definición del mérito que refleje la armonía que debe existir entre las decisiones sobre las operaciones y las decisiones sobre los recursos humanos. Esa

armonía sólo puede lograrse si las prácticas de administración de los recursos humanos dan igual importancia a otros criterios fundamentales, tales como la transparencia, el alto rendimiento, la rendición de cuentas y la ética.

Como punto final de este trabajo, y a la vez como punto de partida de aquella discusión, se propone, como redefinición tentativa de los sistemas de mérito, *el principio sobre el cual todas las personas pueden optar por servir a su país a través del gobierno, mediante la competencia transparente y orientada por la evaluación, por medio de sistemas justos y válidos de las calificaciones asociadas al puesto, del potencial de alto rendimiento y de la ética*. Un sistema de mérito orientado por estos principios tendrá que asegurar, primero, sistemas válidos y efectivos, y segundo, personas éticas, laboriosas y orientadas al servicio público.

Bibliografía

- Australian Government (2001), Senior Executive Leadership Capabilities Framework, <http://www.apsc.gov.au/selc/index.html>, 20-12-2008.
- Ban, C. (1997), "Hiring in the public sector: 'Expediency management' or structural reform?", en *Public Personnel Management*, C. Ban y N. M. Riccucci (eds.), New York, Longman Publishers, pp. 189-204. 2 ed.
- Bohlander, G. y Snell, S. (2004), *Managing Human Resources*, Ohio, Thomson - South Western. 13 ed.
- Canadian Office of the Auditor General (1997), Reform in the Australian Public Service: 1983-1996, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_lp_e_10214.html, 11-01-2009.
- CLAD (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, <http://www.clad.org>.
- De Meuse, K. P.; Bergmann, T. J.; Vanderheiden, P. A.; y Roraff, C. E. (2004), "New Evidence Regarding Organizational Downsizing and a Firm's Financial Performance: a Long-Term Analysis", en *Journal of Managerial Issues*, Vol. 16 N° 2, pp. 155.
- Dobel, J. P. (2007), "Public Management as Ethics", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie, L. E. Lynn y C. Pollit (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 156-181.
- Fisher, S. R. y White, M. A. (2000), "Downsizing in a Learning Organization: Are there Hidden Costs?", en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 244-251.

- Fitz-enz, J. (2000), *The ROI of Human Capital*, New York, AMACOM.
- Folger, R. y Cropanzano, R. (1998), *Organizational Justice and Human Resource Management*, Thousand Oaks, Sage Publishers.
- Gandolfi, F. (2008), "Reflecting on Downsizing: What Have Managers Learned?", en *S.A.M. Advanced Management Journal*, Vol. 73 N° 2, p. 46.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Ingraham, P. W. (1995), *The Foundation of Merit*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, P. W.; Peters, B. G.; y Moynihan, D. P. (2000), "Public Employment and the Future of the Public Service", en *Governance in the Twenty-first Century*, B. G. Peters y D. Savoie (eds.), Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 385-422.
- Ink, D. (2000), "What Was Behind the 1978 Civil Service Reform?", en *The Future of Merit*, J. P. Pfiffner y D. B. Brook (Eds.), Washington, The Woodrow Wilson Center Press, pp. 39-56.
- Leavitt, H. J. (2005), *Top Down*, Boston. Harvard Business School Press.
- Longo, F. (2004), *Mérito y Flexibilidad*, Barcelona, Paidós.
- McKinley, W.; Zhao, J.; y Rust, K. G. (2000), "A Sociocognitive Interpretation of Organizational Downsizing", en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 227-243.
- Meier, K. J. y Hill, G. C. (2007), "Bureaucracy in the Twenty-First Century", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie; L. E. Lynn y C. Pollit (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 51-71.
- Murphy, K. R. y Cleveland, J. N. (1995), *Understanding Performance Appraisal*, Thousand Oaks, Sage Publishers.
- Nigro, L. G. y Nigro, F. A. (2000), *The New Public Personnel Administration*, Itasca, FE Peacock Publishers, 5 ed.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Pilkington, C. (2000), *The Civil Service in Britain Today*, Londres, Manchester University Press.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a comparative analysis*, New York, Oxford University Press.
- Popovich, M. G. (1998), *Creating High Performance Government Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

- Rodríguez-Gustá, A. L. e Iturburu, M. (2005), "Capacidades de la burocracia y desarrollo del servicio civil: ¿cuál es el papel de los jefes y supervisores?", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Sheppard, B. H.; Lewicki, R. J.; y Minton, J. W. (1992), *Organizational Justice*, New York, Lexington Books.
- Smither, J. W. (Ed.) (1998), *Performance Appraisal*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Stein, L. (2003), "The political context of public personnel administration", en *Public Personnel Administration*, S. W. Hays y R. C. Kearney (eds.), Upper Saddle River, Prentice Hall, pp. 3-15.
- Takeuchi, R.; Chen, G.; y Lepak, D. (2009), "Through the Looking Glass of a Social System: Cross-Level Effects of High Performance Work Systems on Employee Attitudes", en *Personnel Psychology*, Vol. 62, pp. 1-29.
- Ulrich, D. y Brockbank, W. (2005), *HR: The Value Proposition*, Boston, Harvard Business School Press.
- ONU, United Nations Organization (2001), *Globalization and the State: 2001*, New York, United Nations.
- ONU, United Nations Organization (2005a), *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- ONU, United Nations Organization (2005b), *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York, United Nations.
- Wolf, M. G. (2004), "Selecting the Right Performance Management System", en *The Talent Management Handbook*, L. A. Berger y D. R. Berger (eds.), New York, McGraw-Hill, pp. 85-103.