

**CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:
REALIDADES TANGIBLES Y PROMESAS INCUMPLIDAS**

JORGE IVÁN
RINCÓN CÓRDOBA
ORLANDO
VIGNOLO CUEVA
(EDITORES)

**CARTA IBEROAMERICANA
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:
REALIDADES TANGIBLES
Y PROMESAS INCUMPLIDAS**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Carta iberoamericana de la función pública: realidades tangibles y promesas incumplidas / Jorge Iván Rincón Córdoba, Orlando Vignolo Cueva (editores) ; Pedro Alfonso Hernández [y otros]. – Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2019.

480 páginas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587902013

1. Función pública — Aspectos jurídicos — Colombia 2. Funcionarios públicos — Colombia 3. Carrera administrativa — Colombia 4. Derecho administrativo — Colombia 5. Estado social de derecho 6. Protección de los derechos fundamentales I. Rincón Córdoba, Jorge Iván, editor II. Vignolo Cueva, Orlando, editor III. Hernández, Pedro Alfonso IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

344

SCDD 15

Catalogación en la fuente — Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MCGP.

septiembre de 2019

ISBN 978-958-790-201-3

© 2019, JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA Y ORLANDO VIGNOLO CUEVA (EDITORES)

© 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2019

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

KATERINE BERMÚDEZ ALARCÓN	MARÍA RAQUEL MOLINA OTERO
GLADYS CAMACHO CÉPEDA	JOSÉ MARÍA RECIO
JESÚS FUENTETAJA PASTOR	JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA
PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ	JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS
ORLANDO VIGNOLO CUEVA	

CONTENIDO

Prólogo	11
Presentación	33
La edificación de una adecuada Función Pública desde la Carta Iberoamericana de la Función Pública: ¿Colombia en obra gris? <i>Jorge Iván Rincón Córdoba</i>	37
Los conceptos de “Función Pública” y “Servicio Civil” en el ordenamiento jurídico colombiano <i>Pedro Alfonso Hernández</i>	131
Igualdad y mérito como principios estructurales de la Función Pública <i>Jesús Fuentetaja Pastor</i>	159
El acceso a la Función Pública en la Carta Iberoamericana de la Función Pública <i>José María Recio</i>	201
Desarrollo profesional: la armonización de las competencias de los empleados públicos con las necesidades de la organización <i>Javier E. Quesada Lumbreras</i>	255
Las estructuras salariales y prestacionales de los funcionarios públicos en Colombia y la remuneración en la Carta Iberoamericana de la Función Pública <i>Katerine Bermúdez Alarcón</i>	309
El debido proceso en la corrección, sanción y desvinculación de un servidor público: el <i>deber ser</i> consagrado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública <i>María Raquel Molina Otero</i>	341
El resguardo de la probidad en la Función Pública en Chile <i>Gladys Camacho Cépeda</i>	371
Los regímenes disciplinarios comunes peruanos <i>Orlando Vignolo Cueva</i>	407

I. LAS POLÍTICAS SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

Durante el siglo xx se produjeron numerosas iniciativas orientadas a mejorar la eficiencia de los aparatos públicos de prácticamente todos los países de la región. Ciertamente con una gran diversidad –en parte por la distinta evolución de sus sistemas sociopolíticos–, pero lo cierto es que la mayoría de los países se encontraron inmersos en un importante proceso de reforma de sus respectivos Estados.

Con las cautelas necesarias, ya que es opinable este tipo de divisiones, en tales iniciativas modernizadoras pueden distinguirse varias fases.

Una primera fase se remonta a 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 mayoría 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, en el contexto político y económico de la época, incrementar el intervencionismo del Estado que, como consecuencia de ello, incrementó notoriamente sus estructuras y dotaciones. Sin embargo, el análisis *ex post* de este conjunto de iniciativas mostró logros insuficientes y las reformas a gran escala, como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar de forma sustantiva la Administración Pública, no consiguieron implementarse –como lo señala Peter Spink–. O, al menos, no lo consiguieron con la eficiencia deseada.

Ya en la década de los años ochenta, en lo que podríamos delimitar como una segunda fase propia también de un contexto determinado –esto es, una vez abandonados los enfoques políticos y económicos que caracterizaron la etapa anterior–, aparecen nuevas iniciativas reformadoras, bien es cierto que con un planteamiento diferenciado respecto de las iniciativas hasta ese momento emprendidas. Es en ese sentido que se ha hablado de las denominadas “reformas de primera generación”, las cuales supusieron la adopción de medidas que pretendían contribuir a una reorganización del poder del Estado y a su redistribución entre nuevos actores políticos y sociales. Su finalidad no era otra que racionalizar el ejercicio del poder público, mediante

su distribución entre diversos actores, buscando servir al interés general de una manera más eficaz, eficiente, democrática y participativa.

Esta segunda “ola” de reformas se tradujo, también y en lo que a nosotros nos importa en este momento, en la transformación del Estado en determinadas áreas de actuación (mediante privatizaciones, externalizaciones y desregulaciones, entre otras medidas que podrían citarse) y en una importante reducción de efectivos de los aparatos públicos. Así, la vocación de estas iniciativas modernizadoras era de orientación externa respecto del aparato estatal, es decir, pretendían modificar sus relaciones con la sociedad pero no tanto su funcionamiento interno. Ello comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción de la burocracia pública que en la transformación efectiva del modelo de gestión burocrático existente (más allá de introducir modificaciones como, por ejemplo, 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 las que hasta aquí se han señalado. La distinción de estas “reformas de segunda generación” no debe ocultar ciertas líneas de continuidad con las anteriores, pero la preocupación de estas iniciativas modernizadoras se situó, ahora sí, en la dimensión interna, pretendiendo mejorar el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos. Este objetivo se tradujo, entre otras cosas, en el impulso de cambios en el marco institucional que arbitraba las relaciones entre el personal y la Administración, incidiendo en la propia conformación del modelo de servicio civil. Aunque todavía resultan aplicables en algunos casos, los resultados efectivos de esta segunda ola de reformas también se han cuestionado, en especial por su incapacidad para transformar las instituciones vigentes en las distintas Administraciones Públicas (véanse, al respecto, los análisis de Óscar Oszlak).

En el contexto indicado, el complejo tema del empleo público fue precisamente una de las cuestiones prioritarias que correspondió abordar dentro de estas últimas reformas. Garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y garantizar que los empleados públicos sirvan a un Estado más democrático y a una Administración que, sometida al derecho, tenga como fin, efectivamente, el servicio al interés general fueron los principales objetivos de esta línea de actuación. Se puede decir que es a lo largo de esos años que el empleo público se instala de forma decisiva, y definitiva, en la agenda política.

Dentro de esta fase, un hito de singular importancia lo representa la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita en 2003, aprobada sin carácter vinculante alguno, si bien con un alto consenso, por los países de la región y que entiende la necesidad, en Latinoamérica, de disponer de un servicio civil acorde con un Estado que lidere el desarrollo, consolide la democracia, sostenga el crecimiento económico y genere inclusión social (de acuerdo con la lectura de Mercedes Iacoviello y Noemí Pulido). Así lo ponen de relieve varios 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.

2. ¿QUÉ ES Y POR QUÉ ES TAN RELEVANTE CONTAR CON UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA?

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

La Carta Iberoamericana de la Función Pública establece que la carrera en el servicio civil de carrera es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos; por ende, señala esta 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.

De más está poner de relieve que el servicio público de carrera ofrece ventajas difícilmente discutibles, entre otros –siguiendo los planteamientos de Villoria, Prats, Longo, Merino, Méndez, etc.–, respecto de: la reducción de la discrecionalidad irresponsable, asegurando, mediante el sometimiento al derecho, la preeminencia del interés general y de la objetividad en la acción pública; la disminución de la corrupción, dada la certidumbre jurídica laboral y su caracterización como un elemento que coadyuva a la transparencia en el quehacer gubernamental; el 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; el incentivo de la rendición de cuentas, la supervisión, la evaluación; el incremento de 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; la sustitución de la cultura de la lealtad individual por una cultura de la responsabilidad y la imparcialidad; la generación de seguridad laboral con base en el mérito y la preservación de la memoria institucional; la implementación de sistemas de capacitación permanentes y continuos diseñados desde el interés de la organización y no desde el interés del individuo; la construcción de sistemas de incentivos vinculados a los objetivos estratégicos de la organización y, en general, la gestión de los distintos subsistemas que conforman una gestión estratégica de recursos humanos.

Asimismo, hay una coincidencia generalizada entre los especialistas en la materia en señalar que la importancia de contar actualmente con un servicio civil corresponde a 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 estas 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 es la de procurar seguridad jurídica (Joan Prats i Catala). Ello se operativizaba a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de estos con base en el mérito y en los criterios de carrera burocrática. En este sentido, Miquel Salvador Serna ha sostenido que el fenómeno de globalización de la gestión pública en los países en vías de desarrollo ha supuesto, de hecho, el abandono de la vía institucional para optar exclusivamente por una concepción tecnocrática. La revisión de los principales intentos de transformación muestra cómo 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—, no obstante que las instituciones —en opinión del autor en cita— son importantes y el servicio civil, entendido precisamente como institución, es relevante para la política de un país ya que su diseño constituye una piedra angular para lograr un mayor desarrollo económico y social. Explica asimismo el autor referido que 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 sobre la base de intereses coyunturales y de las correlaciones de fuerzas existentes entre los actores administrativos.

Ciertamente, en la otra cara de la moneda, los arreglos institucionales que representa la creación de un servicio civil también pueden comportar desventajas (uniformismo, rigidez, costes en su implementación, etc.); pero lo cierto es que mérito y flexibilidad son 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 (Francisco Longo).

Con independencia de dicha reflexión, sobre todo en los países que carecen de servicio civil de carrera o lo conocen pero de forma muy incipiente, sí que existe una coincidencia en afirmar que las ventajas superan con creces a los déficits citados en el párrafo anterior. Un dato confirma lo expuesto:

como ha puesto de relieve Prats, 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. Pero 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.

3. VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: LECCIONES APRENDIDAS

En el marco de la última etapa evolutiva reseñada, la que comienza con la aprobación de la Carta Iberoamericana, cabe plantearse el grado de éxito en la implementación de los contenidos de dicho texto —que, se recuerda, no tiene carácter vinculante—. Con razón, al respecto, Jorge Iván Rincón se ha preguntado por los buenos propósitos de los Estados suscriptores y por la obligatoriedad de modernización de los modelos de función pública.

Es preciso advertir, por tanto y desde el principio, que esta etapa que aún transitamos está presidida por un modelo, por un tipo ideal en el sentido que Max Weber expuso en su trabajo *La objetividad del conocimiento en la ciencia social y en el conocimiento de la política social*, consistente en definir un modelo en el que se acentúan uno o varios aspectos y se reúne un alto número de fenómenos individuales existentes que se ajusten a esos aspectos resaltados —de manera difusa o discontinua, aquí más, allá menos, o en algunos sitios nada— en una imagen mental coherente. Y es que, como sabemos los que nos dedicamos al estudio de las ciencias sociales, estas de algún modo solo pueden trabajar con tipos ideales, por relativo que sea su alcance y con la conciencia, desde el inicio, de que la realidad es otra cosa.

Lo cierto es que en la realidad empírica no es posible encontrar esa imagen mental, la que se desprende de la Carta, en toda su pureza conceptual: es claramente una utopía, y el trabajo relevante tiene que consistir en comprobar en cada caso concreto lo cerca o lo lejos que está la realidad respecto a esa imagen ideal. “Burocracias en proceso”, las denominó Iacoviello, con una expresión, a mi juicio, feliz.

Como pusieron de relieve los estudios realizados por el BID en 2006 (con datos de 2004), el despliegue de las políticas de servicio civil de carrera en

la región mostraba dos países donde se habían dado claros avances: Brasil y Chile, con modelos diferenciados. En un nivel intermedio, es decir, con avances en ciertos subsistemas de la gestión del servicio civil de carrera, se encontraban Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica. Mientras que en un estadio más incipiente se situaban la mayoría de los países centroamericanos así como Perú, Ecuador, Paraguay y Bolivia.

Con idéntica metodología, en 2011 y publicado esta vez bajo el título “Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”, se volvió a realizar dicho estudio, el cual mostró algunas diferencias con el anterior. Se señaló entonces que un grupo de países (El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) habían avanzado principalmente en la generación de instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes, mientras –partiendo de una línea de base relativamente más baja que el promedio– otro grupo de países (Bolivia, Guatemala y Honduras) presentaban un estancamiento en la implementación de reformas dirigidas al establecimiento de un servicio civil. Un tercer grupo de países que aparecían con una mayor puntuación en el diagnóstico de 2004 (Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay) no habían registrado mayores avances en ese período, al no haber emprendido reformas para la efectividad del servicio civil de mayor calado que las observadas en la anterior medición. Por último, destacaba el caso de Chile, que había acometido la difícil tarea de emprender reformas de una mayor complejidad (Sistema de Alta Dirección Pública, la aplicación de procedimientos de selección competitivos para los cargos contratados, etc.).

Para los autores del estudio, con base en los datos suministrados, la profesionalización del empleo público, con luces y sombras, avanza en América Latina. Bien es cierto que las mejoras se concentraban en los aspectos que operan mayormente en instituciones relevantes para el empleo público en buena medida como consecuencia del fortalecimiento ya registrado en varios países de la región. Asimismo, se subraya en dicho estudio que las garantías del sistema de mérito no retroceden, salvo alguna excepción, pero que una amplia mayoría aún no consigue una calificación positiva, lo que pone de relieve que la superación del clientelismo y la patrimonialización política del empleo público continúan siendo importantes desafíos todavía pendientes en la región. En fin, los subsistemas que el diagnóstico muestra más débiles y con menores avances son aquellos que abordan la gestión del talento y el rendimiento, la compensación y el desarrollo profesional. Hemos de añadir

que lo anterior resulta apenas lógico, ya que son estos subsistemas los de mayor dificultad de implementación.

A la vista de estos resultados se puede afirmar que los avances en la profesionalización del empleo público en América Latina no se están produciendo en una secuencia lineal y gradual, sino más bien discontinua, en la que cada nivel de implementación de un nuevo subsistema afronta una dificultad superior (siendo la máxima la efectividad de las políticas de gestión), lo que se traduce en que los progresos iniciales puedan ser más rápidos que los posteriores, como efectivamente se constata de lo acontecido hasta ahora.

Entre las posibles causas cabe apuntar una que nos parece esencial: los cambios que persiguen las políticas y decisiones adoptadas en la implementación del servicio civil 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, más allá de meras declaraciones retóricas por parte de quienes forman parte de la estructura pública, respecto de la incorporación de nuevas técnicas que racionalicen las estructuras; por otro, se constata la subsistencia de un doble discurso que, aun dando un respaldo formal a las propuestas de reforma del servicio civil, continúa “sirviéndose” del mismo –valga la expresión– 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, etc.) son insuficientes para imponerse de manera definitiva a los intereses –no solo materiales– que se ven afectados por esas medidas (privilegios, discrecionalidad, clientelismo, nepotismo, búsqueda de rentas, etc.). Lo anterior pone de relieve la persistencia de una cultura política clientelar y patrimonialista del empleo público respecto de la cual, si bien se registran avances significativos, no se puede decir que se haya conseguido desterrarla.

Las experiencias internacionales en la materia han 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. En el Estudio del BID, reiteradamente citado, se exponen diez tareas pendientes para avanzar, con sus correspondientes estrategias, a modo de hoja de ruta¹.

1 Se trata de las siguientes tareas: 1. Reducir la dependencia excesiva de medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos (GRH); 2. Reducir el

No obstante, y más allá de lo que hay que hacer, creo que ya es posible extraer algunas lecciones. 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 pretende introducir; 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 segundo lugar, que las reformas del empleo público han de integrar, 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 que se desarrolla todo este entramado organizativo. Si no conseguimos esto, que es la finalidad última de la implementación de un servicio civil, habremos logrado poca cosa.

En tercer lugar, que la construcción de servicios civiles de carrera no depende, simplemente, de la aprobación de un texto legal, sino que supone un conjunto de reformas institucionales (que incluye procesos culturales, pautas de conducta, normas no escritas, etc.), siendo la implementación de un texto legal solo un primer paso que exige ser enmarcado en una estrategia en la que se identifiquen las implicaciones 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, además de consensuada con los distintos actores políticos y sociales. Así lo muestran, bien a las claras, los trabajos que se recogen en el presente volumen.

Junto a estas reflexiones, se constata que, sin perjuicio de la necesidad de preservar un núcleo común en la identificación de lo que significa el empleo

énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la Administración y permitir a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades; 3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes; 4. Profesionalizar el segmento directivo; 5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información; 6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio; 7. Avanzar en la gestión del rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo; 8. Mejorar la gestión de la compensación para atraer, motivar y retener al personal; 9. Mejorar la gestión de la compensación para la contención de la masa salarial, y 10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.

público, este, por 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. 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 distintas características, entre otras las siguientes:

- La mayor oposición proviene de quienes ejercen poder y de aquellos 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.

- 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 solo 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.

Es preciso destacar que no es posible tomar al servicio público de carrera como una moda ya instalada en la cultura política formal y simplemente dar un barniz 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. En efecto, pese a los avances que en esta materia se han conseguido en estos últimos años, reconocidos a nivel internacional en la mayoría de los supuestos, aún subsisten rezagos en la formulación y ejecución de una política pública que articule las diferentes

dimensiones del empleo público y de la gestión de los recursos humanos en el ámbito público de manera estratégica, tornándose –finalmente, y es lo que importa– útil para disponer de una Administración que afronte los difíciles retos que hoy tiene planteados la política pública.

4. UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN: ¿UN NUEVO MODELO DE EMPLEO PÚBLICO?

Ya se ha señalado que la etapa actual en el espacio iberoamericano todavía está presidida por los paradigmas recogidos en la Carta Iberoamericana de Función Pública y por un específico modelo de carrera profesional. Así es sin duda, pero seguramente hemos de preguntarnos si tales parámetros son suficientes para hacer frente a los retos que las administraciones públicas, todas las administraciones públicas y en todas las regiones, han de afrontar. Los problemas que enfrentan las administraciones se han vuelto más globales y complejos, derivándose, por un lado, del impacto que las nuevas tendencias demográficas, tecnológicas y sociales tienen en la vida pública y privada de las personas y, por otro lado, de la interconexión del ámbito de actuación de la Administración con otras áreas y sectores.

Las profundas transformaciones que han venido afrontando los distintos países, así como la nuevas realidades que tienen ante sí (p. ej., el envejecimiento de la población, la necesaria protección de excluidos y marginados, las elevadas tasas de desempleo, el agotamiento de los recursos naturales, los daños irreparables del ecosistema, el endeudamiento estatal, la inflación, la desigualdad en la distribución de la riqueza, etc.) generan nuevas demandas sociales y de las instituciones.

La función pública no es ajena a los cambios de tendencia y modelo de relación y gestión que la sociedad viene experimentando, como tampoco a las implicaciones que los mismos tienen para la Administración. En este sentido, los empleados y empleadas públicos juegan un papel destacado como interlocutores y como bisagra entre los niveles de toma de decisión política y la prestación y recepción por la ciudadanía de los servicios públicos. Sus capacidades y habilidades son cada vez más importantes para dirigir las administraciones públicas nacionales hacia la prestación de mejores servicios para la ciudadanía. Como ha puesto de relieve Carles Ramió, la Administración Pública no es una variable independiente, sino una variable muy dependiente de otras, como la economía, la sociedad, la política y, por

supuesto también, hoy en día, la tecnología. Por ello, el estudio de la Administración Pública solo puede avanzar si se vincula más con la economía y con la sociedad, dado que los desafíos de las administraciones públicas son institucionales y guardan relación directa con los grandes problemas y retos económicos, políticos, tecnológicos y sociales.

En la sociedad se anuncian, para los próximos años, cambios muy relevantes. Es ampliamente compartido que se estará ante un mundo cada vez más complejo, más multilateral, con mayores problemas sociales de carácter global, con un creciente protagonismo de los espacios subnacionales, con la expansión de la economía colaborativa y con relevantes cambios en las relaciones laborales hasta ahora conocidas, con la crisis de la democracia representativa y de instituciones basales de esta (partidos políticos, sindicatos, etc.).

La vertiginosa evolución social ha venido poniendo en tela de juicio los principios y categorías en los que el Estado basaba su organización, y está haciendo emerger nuevos mecanismos, instrumentos y técnicas de gestión para los sistemas de actuación administrativos —que en buena medida representan alternativas a los hasta ahora conocidas—, con el objetivo de hacer frente a las exigencias que las transformaciones sociales y económicas plantean.

Ramió estima asimismo ineludible una nueva ética y valores de carácter público que contribuyan a la renovación de la cultura institucional, y pone así en el centro del debate un listado de valores (ética, sostenibilidad, transparencia, coherencia política, valentía, etc.) que deberían ser tenidos en cuenta en la definición de un buen modelo democrático y un buen sistema de gobernanza compleja. También indica un conjunto de tendencias que se vislumbran para afrontar los retos del futuro, a saber, los nuevos roles que el Estado ha de desarrollar, el previsible establecimiento de una gobernanza institucionalizada e inteligente: modelo en red de *metagobernanza* (dominado por el ámbito público en el que las instituciones públicas asumen el rol de *metagobernador*) de elevada institucionalización e innovación, el incremento de la colaboración público-privada, la necesaria renovación de las arquitecturas organizativas actuales y la superación del déficit en liderazgo político.

El modelo aún fundamentalmente burocrático de las administraciones iberoamericanas en gran medida garantiza valores que no debieran ser ignorados. Hay una cierta coincidencia en que los valores de la eficiencia, la imparcialidad, la profesionalización y la sujeción al Estado democrático y de derecho siguen siendo principios y valores útiles, con independencia de que

los actuales parámetros que presiden el actuar público precisen una cierta actualización. Pero es que, además, siendo útiles estos criterios de actuación, como se apuntaba más arriba, son seguramente insuficientes para asegurar la participación de la ciudadanía en las labores públicas. En efecto, por sí misma, la Administración Pública burocrática, al ya caduco estilo tradicional, no tiende a establecer reglas que permitan su apertura y accesibilidad para que sea conocida y cercana en el espacio público.

En el modelo de gobernanza que se propugna en la mayoría de los estudios sobre el tema, el papel que se le atribuye a la ciudadanía es diferente, pues deja de representar un papel pasivo receptor de prestaciones y servicios para la satisfacción de sus necesidades, para pasar a ser sujeto de derechos y deberes. De esta manera se produce un tránsito de su estatus de usuario-cliente, promovido con anterioridad, en dirección al de ciudadanía activa. Se trata ahora de un ciudadano que tiene una dimensión individual propia pero también una dimensión social. En este sentido, la gobernanza se caracteriza, entre otras cosas, por el hecho de que la ciudadanía se involucra para afrontar los retos sociales, como ha destacado Pascual Esteve. Y es que una buena gobernanza necesita de una ciudadanía activa y comprometida con lo público, lo que supone a su vez disponer de canales de participación en la toma de decisiones. La idea, como puede ya deducirse, es transitar del concepto de atención ciudadana al de interacción con la ciudadanía.

Desde el año 2009, y en concreto desde el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del presidente Obama, se ha popularizado otro concepto, el de gobierno abierto, que hace referencia fundamentalmente a tres de los pilares del buen gobierno:

- Transparencia: un gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación, lo que permite su control y la creación de valor económico o social a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.

- Colaboración: un gobierno colaborativo implica y compromete a otros agentes políticos, económicos y sociales en el propio trabajo de la Administración.

- Participación: un gobierno participativo fortalece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la implementación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y la experiencia de la ciudadanía.

Es necesario, en el sentido expuesto, generar nuevos mecanismos para la implicación de la sociedad civil en los asuntos públicos, como *coformuladora* y *coproductora* en las políticas sociales, e incluso como *cogestora* de servicios públicos. Esta participación mejoraría, además, el nivel de información que tienen los responsables públicos en relación con las necesidades y las demandas de la ciudadanía. Ha de apostarse por nuevas políticas sociales con liderazgo de la acción social colectiva; por la innovación social que haga posible nuevos productos y servicios; por nuevos procesos de creación de las políticas públicas, nuevas normas y reglamentos, así como nuevas formas organizativas.

Por otro lado, el desarrollo de las nuevas tecnologías en los últimos treinta años ha influido sustancialmente en la manera como realizamos muchas de nuestras actividades diarias, en lo privado, pero también en el puesto de trabajo.

En cuanto a la Administración electrónica, como consecuencia de lo dicho bien puede afirmarse que en la actualidad ya no es simplemente una opción. Los servicios electrónicos hoy son legalmente irrenunciables, y lo serán todavía más en el futuro próximo. El mantenimiento y la evolución de los servicios electrónicos es ahora el mantenimiento y evolución de la propia actividad administrativa, que a buen seguro será esencialmente electrónica. El reto, por tanto, es gestionarlos con la máxima eficiencia, dado que el proceso de digitalización de los servicios públicos y la tramitación electrónica de los procedimientos permite también mejorarlos, simplificarlos, estandarizarlos, sistematizarlos y automatizarlos. Ahora bien, la denominada “e-Administración” va hoy mucho más allá de la mera gestión electrónica de trámites administrativos, y se asocia a la mejora de los servicios públicos y de la comunicación entre ciudadanía y gobernantes.

Abordar una nueva concepción de la organización de la Administración que se adecúe mejor a las nuevas formas de trabajo requeridas por la utilización generalizada de los medios electrónicos, o a la creciente importancia que la participación ciudadana adquiere en el ciclo de las políticas públicas, o a la adopción de nuevos sistemas de gestión orientados a la consecución de resultados para la ciudadanía, adquiere una relevancia inusitada.

Factores como la globalización de los mercados, la difusión de la *infotecnología* y las incertidumbres inherentes a estos fenómenos han contribuido a que muchos autores señalen la obsolescencia de las formas organizativas tradicionales y la necesidad de cambiar las estructuras para adaptarlas al

nuevo entorno. Las estructuras organizativas que han venido soportando el modelo actual deben adecuarse a las nuevas tareas que requieren la implantación del nuevo modelo de innovación y Administración electrónica cada día más presente. Impulsar la integración de servicios, descubrir las necesidades y preferencias de la ciudadanía e involucrar a esta en el diseño de los servicios se señalan, entre otros puntos, como actuaciones a seguir.

Last but not least, los cambios sociales, culturales y económicos inciden de forma determinante en los planteamientos de la Administración Pública, y como tales exigen modificaciones estructurales y modificaciones en las prácticas y rutinas habituales, de las que no pueden aislarse los propios procedimientos, de liderazgo de equipos, de desarrollo normativo, de planificación, de gestión de conocimiento o de gobernanza. Innovar, hoy, supone tener capacidad para abordar con otros la complejidad de los problemas, y adaptarse cultural, social, laboral, profesional y personalmente al ritmo de los cambios y a las oportunidades que estos representan.

Como se desprende de un célebre Informe del Cabinet Office británico (2005), la eficacia del Gobierno y de los servicios públicos depende del éxito de la innovación para desarrollar mejores modos de responder a las necesidades, de resolver los problemas y de usar bien los recursos y las tecnologías. La innovación actualmente es entendida, no solo como innovación tecnológica, sino también como la actitud de las personas que se irradia a la organización.

La consecución de estos objetivos, centrados en la idea de transitar desde una Administración de procedimientos a otra de responsabilidad, como ha enfatizado Schmidt-Assmann, ha ido acompañada de procesos de transformación en las formas y en los procedimientos que se han basado, en lo esencial, en distintos ejes: la introducción de técnicas de *management* privado, la desregulación y la desburocratización, la mejora de la gestión de los recursos humanos, la participación ciudadana, la incorporación de medios electrónicos y telemáticos, la idea de control más allá de la legalidad y, más recientemente, del refuerzo de la integridad pública a través de instrumentos como la transparencia y el denominado buen gobierno.

Es preciso tener en cuenta, para finalizar esta parte de la reflexión, que no se trata de hacer una gran reforma para siempre. Mientras la sociedad continúe evolucionando, el Gobierno y la Administración Pública deberán seguir adaptándose. En nuestro tiempo el objetivo clave es lograr la “eficiencia adaptativa”, que pasa por construir y disponer de la capacidad de hacer los ajustes necesarios, teniendo en cuenta la totalidad del sistema.

Seguramente habremos de preguntarnos, más allá de evaluar su grado de implementación, si los contenidos de la Carta Iberoamericana deben adaptarse a estos nuevos entornos.

Si nos proyectamos hacia el futuro y nos preguntamos por las necesidades, capacidades y perfiles profesionales que necesitará esa nueva Administración que se alumbra, analistas y organizaciones de distinto carácter se han pronunciado sobre las condiciones y los perfiles que requerirá el trabajo del “futuro”. Existen, y ya lo adelantamos, ciertas coincidencias entre todas ellas.

Lo cierto es que la digitalización del puesto de trabajo del empleado público irá de la mano con un significativo cambio cultural: la transformación digital implica una nueva manera de colaborar, de relacionarse, y una forma diferente de realizar gestiones tradicionales. La movilidad, la virtualización y las nuevas herramientas de colaboración aportan nuevas posibilidades al trabajo cotidiano.

Las condiciones laborales del futuro, por tanto, también cambiarán, en dirección a: trabajar más tiempo durante periodos más cortos, lo que implica jubilación más tardía y gradual, en parte debido al aumento de la esperanza de vida; jornada permanente, de tal forma que una amplia gama de personal de cierta responsabilidad será provista por la organización de herramientas de comunicación; pirámide laboral de empleo público nueva: de peonza extendida en los directivos y altos niveles, para ir descendiendo hasta el mínimo en los niveles inferiores y subalternos; participación de los empleados y trabajo horizontal; pérdida de importancia del lugar de trabajo; carrera multidisciplinar. Todo lo anterior, muy lejos de la figura relativa al modelo de carrera en la que uno se forma específicamente para un único propósito o se encasilla en él al comienzo de su carrera y lo desempeña durante toda su vida profesional. La nueva línea vendrá marcada por el salto de unas funciones a otras para tener un conocimiento generalizado del sector, etc.

La tendencia más generalizada, desde luego, corresponde al cambio en las formas de trabajo como resultado de las nuevas funcionalidades que ofrece la tecnología. Además de la futura extensión y evolución de las modalidades de teletrabajo o trabajo flexible y colaborativo, un punto importante es que la órbita del empleador se extiende para acoger otras modalidades de contrato fuera del tradicional empleado fijo, a tiempo completo y con presencia regular en la oficina.

La extraordinaria capacidad de la tecnología para crear relaciones virtuales y “líquidas” (que se conforman o disuelven en la medida en que se

comparte un interés común), y los nuevos desarrollos móviles y en la nube, se traducen en el auge de contratos con personas expertas individuales o grupos *ad hoc*, o bien en la creación de nuevas alianzas entre organizaciones para el desarrollo de proyectos concretos. Obviamente, la velocidad de adopción dependerá de las condiciones regulatorias y de negocios de cada sociedad, pero la globalización ha puesto en marcha este mecanismo con fuerza, y en la medida en que se presente un “*win-win*” (ganar-ganar), se verán cada vez más ejemplos de estos nuevos modelos de empleo.

En el marco del Foro Económico Mundial de Davos 2017 se publicó un informe titulado “The skills revolution. Digitization and why skills and talent matter”, elaborado por ManpowerGroup, en el que se estimaba que más de un 45 % de las tareas laborales que hoy realizan los profesionales serán sustituidas por las máquinas. Por eso, hoy las habilidades y el talento cobran más importancia que nunca. “Es evidente que el mercado laboral siempre ha evolucionado y nos hemos tenido que adaptar, pero la diferencia es que ahora el ciclo de vida de las capacidades es más breve y los cambios se producen a una gran velocidad. Tenemos que estar preparados para la revolución de las habilidades”, se asegura en el estudio.

Cada vez más, la tecnología se ocupará de las tareas más mecánicas y rutinarias, y ya no harán falta personas que desempeñen esas funciones. Así que, para no verse sustituidos por las máquinas, los profesionales deberán potenciar cualidades que los hagan insustituibles, como la creatividad, la inteligencia emocional, la agilidad y la capacidad de aprendizaje. Esas serán las habilidades más demandadas en el empleo del futuro.

Todo apunta a que muchas de las tareas que actualmente desarrollan los puestos de trabajo de las administraciones públicas se verán mecanizadas, en porcentajes elevadísimos en algunos casos, con lo que la solución razonable será “suprimir o amortizar esos puestos (o reducirlos en número de dotaciones), debiendo resituarse, previa formación especializada al efecto, a las personas que han quedado descolocadas en ese proceso” (Jiménez Asensio).

En lo que se refiere a los perfiles del personal al servicio de la Administración del futuro, Ramió estima que el contingente principal de efectivos de los núcleos de las diferentes instituciones públicas va a estar compuesto por perfiles directivos y de analistas de carácter político elegidos de forma democrática, pero con cada vez más estímulos meritocráticos, y que van a ser mucho más numerosos que los actuales puestos de carácter político. En este sentido, la política ganará más espacio, pero será una política con mayor

intercomunicación con la sociedad, además de una política más ilustrada que la actual, ya que se encargará de funciones con una elevada complejidad técnica.

Añade Ramió que el otro contingente relevante de personal al servicio de las instituciones públicas serán empleados públicos de una gran cualificación y dominio técnico, seleccionados de manera radicalmente meritocrática. La articulación entre estos dos colectivos no será pacífica, pero será mucho más fluida que en la situación actual, por cuanto combinará las lógicas de legitimidad política y de legitimidad meritocrática. Estos roles tendrán un mayor espacio de conciliación gracias a la elevada complicitad que les aportan las capacidades y el dominio técnico de los dos colectivos (y reitera que la clave del nuevo rol político será su mayor legitimidad democrática, pero también su mayor dominio técnico de las materias de interés público). Estos directivos políticos y funcionarios de los núcleos centrales de las administraciones serán los que aportarán inteligencia institucional si de lo que se trata es de lograr que todo el sistema público pivote sobre las mismas. Su rol será el de “directivos relacionales”, en el sentido de que muy pocos de estos efectivos dirigirán personal interno (que es la función directiva clásica), pues ejercerán funciones de dirección de redes de organizaciones ejecutoras de políticas y prestadoras de servicios (una gran mayoría privadas y una minoría públicas) y funciones de diálogo, negociación y conciliación con redes de actores sociales a la hora de definir las políticas públicas. Estos directivos relacionales ejercerán las funciones públicas vinculadas al rol institucional de *metagobernador*.

Si la Nueva Gestión Pública, sigue exponiendo Ramió, acuñó la imagen de la Administración Pública (“mejor timonear que remar”) como un timonel que dirigía a un conjunto de remeros (actores privados), la imagen de futuro será una red de barcos autónomos, enormes, medianos y pequeños, y a la Administración Pública le corresponderá la función de articular estos barcos y dirigirlos como una flotilla. Una parte de estos barcos, explica el autor en cita, tendrán como objetivo la definición de las políticas públicas (movimientos sociales y económicos más o menos organizados), y la función de la Administración Pública consistirá en intentar organizarlos, de forma democrática y simétrica, para llevar al máximo de botes a la toma de decisiones. Otra parte de estas naves estarán orientadas a la implementación de políticas y a la prestación de servicios públicos, y la función de la Administración será semejante a la de los remolcadores en los puertos (embarcaciones pequeñas

pero muy potentes en su capacidad de arrastre), dirigiendo, de manera asimétrica y jerárquica, estos barcos al muelle que la institución considere más adecuado. La mayoría del resto de los empleados públicos tendrán relación con las antiguas competencias de soberanía (justicia, seguridad, hacienda), pero estarán mucho más vinculados a los poderes locales. Salvo el caso de la Administración de Justicia, que estará todavía vinculada a los Estados, pero con fuertes vínculos y lógicas internacionales. Seguramente el colectivo más numeroso de empleados públicos será el de los miembros de las fuerzas de seguridad, con sistemas de acceso y regulación a nivel supraestatal (seguramente, en el caso de España, a nivel de la Unión Europea), pero estarán muy vinculados a los gobiernos metropolitanos. La seguridad interna se convertirá en una obsesión política y social por la presencia de múltiples vectores de violencia doméstica e internacional. Se podría producir, en opinión de dicho autor, un trasvase de efectivos de la seguridad exterior (fuerzas armadas) hacia la seguridad interior (policía), ya que las nuevas formas de guerra se librarán con arquitecturas variables dentro de nuestros propios territorios.

Por otro lado, en Francia se dispone del *Répertoire Interministeriel des Métiers d'État* (RIME), que es el catálogo, estructurado de acuerdo con una visión coherente y panorámica, de todas las profesiones vinculadas a las funciones de la Administración. Pues bien, en el que data de 2010, las fichas de profesión-referencia muestran tres tipos de competencias, a saber: conocimientos (cultura interdisciplinar, conocimiento del entorno político, institucional y administrativo, contexto de la actividad, organización, método y procesos); saber hacer (analizar un contexto y un conjunto de problemas, analizar un riesgo, proporcionar criterios a un decisor o a un grupo, obtener el conocimiento completo de un contexto, una situación o un proyecto, elevar propuestas), y saber estar (discreción, capacidad de reacción, sentido crítico, creatividad).

Como destaca el Informe IOE 2017, muchas tareas y trabajos futuros también requerirán más competencias emocionales y personales, como la capacidad de ser persuasivo, la creatividad, la empatía, el liderazgo, la capacidad de trabajar en equipo, entre otros².

2 La IOE, en colaboración con un grupo de trabajo integrado por organizaciones de empleadores y empresas, ha redactado el denominado “Entender el futuro del trabajo”, un documento de enfoque evolutivo, destinado a ser utilizado por los miembros en sus discusiones nacionales y sus debates sobre políticas. El documento puede consultarse en: <http://www.ioeemp.org/fileadmin/>

Por su parte Mikel Gorriti, utilizando la base de datos ocupacional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación del Gobierno de Estados Unidos y de la Singularity University, ha identificado destrezas necesarias en los empleados públicos que distan mucho de las que consiguen identificar los actuales procesos selectivos, a saber: pensamiento crítico, agilidad y adaptabilidad, análisis y evaluación de información, comunicación oral, entre otras.

Lo cierto es que la digitalización del puesto de trabajo del empleado público irá de la mano con un significativo cambio cultural: la transformación digital implica una nueva manera de colaborar, de relacionarse, y una forma diferente de realizar gestiones tradicionales. La movilidad, la virtualización y las nuevas herramientas de colaboración aportan nuevas posibilidades al trabajo cotidiano. Como se recoge en el informe de PwC “Administración 2033. La Administración invisible”, la transformación digital en las administraciones públicas supondrá un cambio de paradigma: veremos proactividad, disponibilidad permanente (“24 × 7”), una nueva cartera de servicios, el impulso al desarrollo económico y social y de ecosistemas de innovación, fomento del talento y liderazgo de sus profesionales; además, estarán centradas en resultados y tendrán realmente en su foco al ciudadano.

5. EL LIBRO

Ya se dijo que la Carta Iberoamericana responde a la idea del establecimiento de un modelo. La utilidad, por tanto, de dicha opción es que permite analizar en cada país la mayor o menor implementación de esa imagen ideal, pues resulta indiscutible que la mayoría de las reformas emprendidas en la región en esta materia se han visto influenciadas, sin la menor duda, por dicho texto. Es esta, si se quiere decir así, su mayor virtud, ya que, como se indicó, la realidad siempre presenta una suerte de corrosión con respecto al arquetipo establecido.

El libro que el lector tiene entre sus manos muestra precisamente esa tarea. Un selecto grupo de profesionales y académicos, en su mayoría reconocidos y experimentados en la materia que abordan, orientados por Jorge Iván Rincón Córdoba y Orlando Vignolo Cueva, abordan el estudio de distintos subsistemas del sistema de empleo público. Baste señalar, para comenzar,