

# GUIÍAS SOBRE BUENA GO- BERNANZA

No. 01

Profesionalidad e integridad  
en la función pública



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

## CENTRO DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR DE DEFENSA

El Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS, por sus siglas en inglés) trabaja para promover la integridad, las medidas anticorrupción y la buena gobernanza en el sector de defensa. En colaboración con socios noruegos e internacionales, el centro tiene como objetivo el desarrollo de competencias, el fomento de la concienciación y la oferta de medios concretos para reducir las posibilidades de que se produzcan casos de corrupción. El CIDS fue fundado en 2012 por el Ministerio de Defensa de Noruega.

Las opiniones expresadas en este folleto son las de los autores y no representan necesariamente el punto de vista del Ministerio de Defensa de Noruega ni deben atribuirse a este.

## SOBRE LOS AUTORES

**Francisco Cardona** es un experto internacional asociado del CIDS. Cardona es un reconocido experto cuyo trabajo se centra en el diseño y evaluación de reformas en el ámbito de la función y administración públicas, la justicia y el derecho administrativos, las políticas anticorrupción y el desarrollo institucional. Su experiencia incluye tanto el trabajo realizado en España (su país de origen), donde desarrolló su carrera en la función pública, hasta su labor en organizaciones internacionales como la OCDE (programa SIGMA), en las que ha trabajado durante 15 años como analista superior de políticas en el ámbito de la gobernanza pública. En el ámbito del programa SIGMA, ha asesorado a 25 países en transición y en desarrollo en Europa Oriental, África, América Latina y la región del Caribe. Es abogado de formación (Universidad de Valencia, 1976) y cuenta con varios másteres en administración pública.

**Svein Eriksen** es un asesor superior del CIDS y delegado de la Agencia Noruega de Gestión Pública y Administración Electrónica (Difi, por sus siglas en noruego). Eriksen es un experto cualificado con años de experiencia en la administración pública noruega. Tiene un buen conocimiento sobre los sistemas de administración pública de los Estados Europeos, sobre todo de los del sureste. Eriksen es politólogo de formación (Universidad de Oslo, 1978) y ha sido profesor visitante del Departamento de Administración Pública Comparada en el Instituto Universitario Europeo en Florencia (1988). También ha sido docente del Máster de Integración Europea y Reforma de la Administración Pública en Europa Central y Oriental, impartido de forma conjunta por la Universidad de Graz, la Academia Europea de Bolzano y el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht.

# PRÓLOGO

## Guías sobre buena gobernanza

Las *Guías sobre buena gobernanza* son una serie de folletos breves. Cada uno de ellos trata sobre un tema determinado, importante para la buena gobernanza en el sector de la defensa. El formato se ha diseñado para que sea fácil de leer, aunque sin simplificar en exceso temas que son de carácter polifacético y, en algunos casos, técnicos. Las guías han sido elaboradas para personal no especialista y no requieren contar con formación o experiencia profesional en un campo específico. Pueden ser leídas por personas interesadas en saber más sobre uno o varios temas relacionados directamente con la buena gobernanza en el sector de la defensa (o, en general, en el sector público). También pueden usarse con fines educativos.

El Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS), es un centro de competencias del Ministerio de Defensa de Noruega, que desempeña un papel activo en el programa Generar Integridad de la OTAN. Su mandato incluye la realización de proyectos y cursos, así como el desarrollo de competencias y capacidades, tanto a nivel nacional como internacional. El motivo principal para promover la integridad de forma sistemática es que

permite reducir el riesgo de corrupción y otros comportamientos deshonestos, al mismo tiempo que se mejora la transparencia y la rendición de cuentas. De esta forma, es posible establecer condiciones de buena gobernanza en un marco democrático y de Estado de derecho. Para este fin, resulta esencial contar con funcionarios públicos íntegros a nivel personal y profesional, así como con unos elevados estándares éticos.

La guía *Profesionalidad e integridad en la función pública* es una obra de Francisco Cardona y Svein Eriksen, y ha sido editada por Ingrid Busterud. Quiero darles las gracias por un trabajo tan inspirador.

Cualquier comentario o respuesta relativos a las *Guías sobre buena gobernanza* siempre son bienvenidos y pueden dirigirse a [cids@ifs.mil.no](mailto:cids@ifs.mil.no). Puede obtener más información sobre el CIDS en [www.cids.no](http://www.cids.no).



**Bård Bredrup Knudsen**  
Director

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
SEPARACIÓN DE LA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN.....	5
CONTRATACIÓN Y PROMOCIÓN BASADAS EN EL MÉRITO.....	10
RENDICIÓN DE CUENTAS: SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA Y CONTROL EXTERNO DE LA LEGALIDAD .....	13
DERECHOS Y DEBERES, EL SISTEMA DE INCOMPATIBILIDADES Y LOS CONFLICTOS DE INTERÉS.....	18
UN SISTEMA SALARIAL DEFINIDO POR LEY .....	23
DISPOSICIONES A NIVEL DIRECTIVO PARA GARANTIZAR UNOS ESTÁNDARES COMUNES.....	28
UN ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA Y DE OTRAS INSTITUCIONES DEL SECTOR DE SEGURIDAD .....	32
CONCLUSIONES.....	34

## Introducción

La noción de profesionalidad en la función pública está estrechamente conectada con un sistema de administración pública basado en el mérito. Esto implica un entorno basado en la competencia y la integridad, con el objetivo de conseguir los objetivos en materia de interés público.<sup>1</sup> El sistema de méritos está en el polo opuesto de aquel en el que los puestos se asignan en función del amiguismo, las lealtades personales o políticas, o las redes clientelares y no las capacidades y los méritos profesionales.

En la actualidad, se acepta de forma general que las instituciones estatales profesionales son esenciales para el crecimiento económico y el desempeño en otras áreas políticas. Los vínculos entre el grado de profesionalidad de la Administración Pública de un país y una buena gobernanza se estudian cada vez más como indicadores del desarrollo de un país. Al mismo tiempo, la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas basada en los méritos cuenta con una aceptación creciente como estándar internacional. A pesar de que muchos países aceptan el principio del mérito, la realidad es que estamos muy lejos de que se aplique de forma generalizada.

La mayoría de los países tienen la necesidad de crear administraciones públicas profesionales en la misma línea que los requisitos de los países democráticos. Las administraciones públicas profesionales son un requisito para la democracia política, para una economía de mercado moderna y para las sociedades y Estados complejos. En la actualidad, el sistema de méritos es la única forma de alcanzar un nivel de profesionalidad aceptable en las administraciones públicas.

Este sistema, al igual que el resto de mecanismos de la administración pública, no se ha desarrollado porque sea más atractivo desde un punto de vista intelectual o cultural que otros sistemas, sino porque ha permitido obtener mejores resultados a la hora de resolver problemas económicos, sociales y políticos de tipo práctico en países con una herencia cultural occidental: aquellos en los que la libertad individual, y no los imperativos de un grupo social, sirve como piedra angular de la sociedad. El sistema de méritos también se ha demostrado como un elemento indispensable para garantizar la previsibilidad y la seguridad jurídica en los procesos públicos de toma de decisiones. El sistema de méritos de la Administración Pública de cada país cuenta con sus propias raíces históricas y culturales específicas. Al mismo tiempo, también ha integrado elementos de

<sup>1</sup> Ingraham, Patricia Wallace. 2006. "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide". *Public Administration Review* 66(4): 486-495.

otras naciones. Los países europeos en los que la evolución histórica de los sistemas de méritos ha servido como referencia para otros son Francia, Prusia y Reino Unido. Los sistemas de méritos de la mayoría de naciones europeas se han basado en ideas y elementos de estos esquemas nacionales.

La buena gobernanza, la profesionalidad y la promoción activa, así como la protección de la integridad son (y deben ser) integrados en el diseño y la gestión de la función pública como institución, lo que va a facilitar la labor de gobierno de la nación y la provisión de servicios públicos a la población. La integridad es la cualidad de guiarse por unos principios sólidos o de ser completamente operativo y aplicar de forma completa y con coherencia interna los principios y estándares acordados. Sin estos valores, es imposible garantizar la eficiencia democrática de la función pública.

La profesionalidad de la Administración Pública depende de varios factores, cada uno de los cuales va a detallarse a continuación.

- Separación clara de los puestos políticos de aquellos que pertenecen a la Administración Pública.
- Selección y promoción basadas en el mérito y en la competición como base para asegurar la profesionalidad.
- Garantizar la responsabilidad principalmente de forma interna a través de una estructura jerárquica frente a un control externo en materia de legalidad y responsabilidad: tiene una importancia relativa a la hora de garantizar la rendición de cuentas; los funcionarios tienen la capacidad de negarse a cumplir órdenes ilícitas.
- Regulación de los derechos y deberes, sobre todo la obligación de imparcialidad e integridad, así como el sistema de incompatibilidades y de conflicto de interés.
- Regulación efectiva de la gestión de las reclamaciones.
- Normativas que garanticen evaluaciones de rendimiento justas, con un sistema de garantías adecuado que salvaguarde los derechos individuales (por ejemplo, audiencias, revisión judicial, etc.).
- Un régimen de sueldos recogido en la normativa y transparencia en la asignación de los componentes salariales a los funcionarios de forma individualizada, compatible con unas facultades restringidas en materia directiva.
- Disposiciones a nivel directivo que garanticen el cumplimiento de los estándares comunes en todos los departamentos de la Administración Pública.

## Separación de la política y de la administración

Aunque se reconoce como un objetivo ideal, la separación de la política y de la administración no siempre se materializa en la práctica administrativa (y política). La política democrática es una respuesta a los dilemas relativos al orden y a la diversidad. También es una práctica argumentativa en la que el debate público y la crítica, la oposición, la competencia regulada y los conflictos se toleran e incluso se fomentan e institucionalizan.<sup>2</sup>

En comparación, la administración pública se centra estrictamente en la creación de un orden público que garantice la estabilidad y la continuidad del Estado, y pueda canalizar y resolver los conflictos a través de instrumentos establecidos legalmente. En el ámbito de la administración, el conflicto y la disfuncionalidad se consideran patologías, mientras que una distribución de las responsabilidades ordenada y clara, el cumplimiento de las normas establecidas previamente y un liderazgo jerárquico se consideran valores positivos.

Esto sirve para mostrar que la política y la administración son dos realidades sociales diferentes que, idealmente, deberían mantenerse separadas en los mecanismos de desarrollo que permiten una cooperación leal entre la administración y en-

tre la política democrática, así como la subordinación de la primera a la segunda. La legitimidad de la política democrática se vería en peligro si no pudiera generar resultados políticos como la seguridad jurídica, el Estado de derecho y unos servicios públicos satisfactorios, que serían imposibles sin una administración profesional desarrollada. La política democrática requiere una legitimidad original (que se obtiene a través de unas elecciones libres), que debe confirmar mediante la producción de resultados. Tanto la legitimidad original como la basada en resultados son necesarias. Una burocracia puede perder legitimidad también si no se ve dirigida por la política democrática. Este es el motivo por el que resulta necesario establecer mecanismos de trabajo cooperativo entre estas dos realidades sociales.

La construcción de servicios públicos democráticos y profesionales requiere avanzar en dos direcciones. Por un lado, hacia cambios de tipo más estructural, dirigidos a la construcción de instituciones democráticas sujetas al Estado de derecho que puedan, al mismo tiempo, proporcionar a la ciudadanía un nivel aceptable de servicios públicos. Por otro, hacia cambios de tipo más funcional, dirigidos a la consolidación de comportamientos éticos y profesionales aceptables en la vida pública, así como al desarrollo de métodos de gestión pública eficientes. Los aspectos es-

<sup>2</sup> Olsen, Johan P. and B. Guy Peters. 1996. *Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

estructurales y funcionales están interrelacionados, ya que ambos tienen como objetivo fortalecer la legitimidad pública del Estado.

La necesidad de separar la política de la administración es más importante en el dominio estructural, junto con una serie de aspectos igualmente importantes como el conjunto de valores vinculados al principio del Estado de derecho, la representación del interés general o público, el respeto de los derechos civiles, la igualdad ante la ley, etc., ya que siempre requerirán una intervención política directa para modificar los elementos estructurales del Estado para que sea efectiva. El cambio estructural requiere el diseño de políticas.

En el dominio funcional, es decir, en el de los comportamientos y la eficiencia de la gestión pública, no siempre es necesario modificar los elementos estructurales del Estado, incluso aunque esto sea inevitable en algunos casos. Los cambios funcionales requieren principalmente acción a nivel directivo sobre los procesos y procedimientos de trabajo, aunque dependen directamente de una política adecuada y de la aprobación de una legislación relativa a la organización y el funcionamiento de la administración, así como de los procedimientos administrativos.

La creación y el desarrollo del sistema de servicio público pertenecen principalmente al dominio estructural del Estado. El desarrollo institucional de la función pública es una parte esencial del sistema de administración pública, ya que implica la creación de un nuevo poder dentro del Estado. Es decir, un poder de carácter burocrático, profesional o tecnocrático con cierto nivel de autonomía respecto al poder político que le permita trabajar correctamente. La otra parte esencial del Estado democrático está formada por los elementos estructurales para la representación democrática o por aquellos que permiten que la

política sirva como expresión del pluralismo de la sociedad. En este sentido, la separación de la política y de la administración (aunque sus límites en la práctica sean difusos a menudo) es una distinción estructural en este campo de la vida pública.

Un problema importante al que muchos países se enfrentan al intentar desarrollar una función pública profesional es el diseño de una línea de demarcación aceptada y equilibrada entre los niveles político y profesional de la administración, al mismo tiempo que buscan formas y métodos para que ambos niveles trabajen juntos de forma cooperativa y constructiva. Es necesario evitar un estilo de gestión arbitrario y politizado de los sistemas administrativos clave, como la Administración Pública, al mismo tiempo que dejar margen para que el gobierno pueda dirigir la administración pública. Diferentes países de la UE y de la OCDE han hecho frente a este reto de diversas maneras, mientras que los países en desarrollo siguen esforzándose para encontrar una fórmula adecuada.<sup>3</sup>

En un contexto de aplicación de reformas necesarias o previstas en la interfaz entre política y administración, sería positivo que las prácticas y la legislación administrativas promoviesen instrumentos como la delegación de la toma de decisiones de tipo administrativo a niveles inferiores de la jerarquía administrativa.

Sin embargo, la frontera entre la política y la administración es un espacio turbulento en el que la interacción entre estas dos realidades diferentes se encuentra sujeta constantemente a tensiones y avances en una u otra dirección, de forma explícita o implícita. Las reformas de la gestión

<sup>3</sup> Por ejemplo, mediante gobiernos de perfil puramente político o que incluyan a servidores públicos profesionales en comisión de servicio, a través de nombramientos políticos para puestos claramente definidos dentro de la jerarquía, a través del nombramiento de servidores públicos con vinculación política, mediante el uso de un modelo administrativo "puro", a través de mecanismos de "delegación", etc.



pública llevadas a cabo durante las últimas dos o tres décadas en algunos países de la OCDE han permitido obtener resultados valorados de forma contradictoria en función de quién lleve a cabo el análisis.<sup>4</sup> Algunos consideran que la gestión ha invadido la política y usurpado algunos roles del ámbito político. Otros sugieren todo lo contrario: que la reforma de la gestión ha permitido que los políticos puedan controlar de forma más estricta a los funcionarios. Dejando claro que es necesario llevar a cabo un examen más exhaustivo sobre esta frontera, Pollit y Bouckaert llaman la atención sobre el hecho de que el límite entre la política y la administración está relacionado, aunque no es necesariamente idéntico, con la frontera que existe entre los funcionarios y los políticos.<sup>5</sup> Si la política queda definida no por las personas implicadas en esta (políticos o funcionarios elegidos o nombrados), sino por los procesos, entonces tanto políticos como gestores coincidirán en el mismo campo de actividad o procesos. La actividad política (o una mejor política) no es necesariamente lo mismo que la política de partido, pero implica la movilización de diferentes tipos de recursos con el fin de alcanzar un conjunto elegido de objetivos políticos en una situación en la que el interés de las diferentes partes afectadas puede entrar en conflicto, potencial o real.

Los gestores políticos suelen verse implicados en este tipo de procesos políticos, incluso aunque mantengan o deban mantener una actitud políticamente neutral en lo relativo a la política de partido. En algunos casos, esta actividad política requiere mucho tiempo en materia de gestión. No resulta evidente según la experiencia en la mayoría de los países de la OCDE confirma que los políticos estén dispuestos a limitarse voluntariamente al papel de “directores estratégicos” de

sus carteras ni que la gestión pública operativa pueda despolitizarse de forma radical. Tampoco resulta evidente que el desarrollo de la burocracia haya incrementado de forma inevitable el poder político de los burócratas sénior, ya que la medición del poder de un grupo como este es un proceso muy difícil.<sup>6</sup> Por ejemplo, aunque las habilidades en materia de emprendimiento político y organizativas de los burócratas en Francia, Alemania o en los Países Escandinavos parecen ser más apreciadas que en Bélgica, España, Grecia o Italia, esto podría deberse al carácter de los sistemas políticos y al marco organizativo, normativo y legal en el que operan.

En cualquier caso, lo que resulta claro es que, cuando una política se convierte en ley en los países de la OCDE, la aplicación e implementación de la norma se convierte en una responsabilidad prácticamente exclusiva de la función pública profesional y no de los políticos. Varios instrumentos legales, entre los que se incluyen la delegación de responsabilidades, convierten el proceso de toma de decisiones políticas en un proceso mayoritaria o exclusivamente administrativo.

Como hemos indicado, es inevitable que los ámbitos político y administrativo se crucen. ¿Debemos considerar que esta situación tiene connotaciones negativas? Quizá merece la pena recordar en este punto que la formulación de políticas y la administración son dos procesos diferentes, pero convergentes. En general, los Estados continentales de la UE, que cuentan con sólidas tradiciones en materia de legislación administrativa, expresan las políticas de manera formal mediante la aprobación de leyes en los parlamentos. En la visión tradicional sobre la separación de la política y de la administración, cuando una política se

4 Consulte Pollit, Christopher y Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.

5 Ibid.

6 Consulte Page, Edward C. and Vincent Wright. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials*. Nueva York: Oxford University Press.

convierte en ley, debería ser muy sencillo delegar los poderes de toma de decisiones en materia administrativa en la jerarquía para permitir que la administración aplique, haga cumplir e implemente la ley (es decir, la política). Existe una legislación que define la forma en la que deben tomarse estas decisiones administrativas, así como un procedimiento legal claramente establecido para la delegación de autoridad.

¿Quiere esto decir que la administración no asume ningún papel antes de que una política se convierta en ley? ¿Implica esto que los políticos son los únicos que llevan a cabo labores de preparación y de decisión en lo relativo a las políticas? Las políticas describen objetivos de este tipo en términos operativos. Muchos idiomas (como el español) no tienen términos diferenciados para la política como actividad directiva y la política como disciplina. En Europa, las políticas como actividades directivas implican una línea de acción adoptada y seguida por el gobierno. La política sirve como expresión de una decisión política que guía las acciones de los cargos de la Administración Pública. Una decisión en materia política implica objetivos, un marco general de acción administrativa y decisiones relativas a los instrumentos políticos. Los instrumentos políticos son las herramientas que el gobierno va a usar para conseguir sus objetivos políticos e incluyen las leyes o normativas, la información pública y los servicios públicos. El Estado de derecho requiere que todas las actividades gubernamentales se basen en la legislación y, en aquellos países con una sólida tradición en materia de Derecho administrativo, las políticas suelen expresarse y debatirse empleando términos legales. Por lo tanto, la formulación de políticas está estrechamente vinculada al proceso de elaboración de normas legales.

Las políticas las deciden los políticos y no las administraciones. Normalmente, las constituciones contemplan el nombramiento de ministros (individual y colectivo) que actúan como responsables de tomas de decisiones a través del Consejo de Ministros. Los ministros toman decisiones sobre el contenido de las políticas. Sin embargo, los problemas a los que estos se enfrentan son tan complejos y técnicos que dependen de expertos profesionales para la elaboración de la política. Cuando se identifica un problema, los ministros definen directrices generales para sus expertos profesionales. A continuación, estos analizan la situación y proporcionan a los ministros diferentes opciones en materia de políticas. Los ministros deciden la opción que se va a adoptar, pero los procedimientos de formulación de políticas son de carácter técnico y administrativo y sometidos a un diseño.

Es esencial transmitir la imagen de que son los ministros y los Consejos de Ministros los que deciden las políticas. Sin embargo, el simbolismo necesario que rodea al proceso de toma de decisiones gubernamental no debe ocultar una práctica, muy habitual en muchos países miembros de la UE y de la OCDE, que implica seguir un procedimiento administrativo predeterminado en esta materia. Este suele consistir en una normativa aplicable al Consejo de Ministros como elementos administrativos específicos, tales como formularios estándar, listas de circulación estándar, esquemas temporales fijos aplicables a las reuniones del Consejo de Ministros, estándares de calidad para los análisis (por ejemplo, estimación del coste presupuestario, declaraciones de impacto medioambiental, etc.).

Según un principio específico, habitual en muchos países miembros de la UE y de la OCDE, e integrado en los procedimientos de formulación de políticas, los debates interministeriales sobre

políticas deben producirse antes de que estas se decidan en el Consejo de Ministros. En general, este tipo de conversaciones tienen lugar en el nivel más bajo posible y la cuestión solo pasará al siguiente nivel superior cuando sea posible alcanzar un acuerdo. El liderazgo del proceso se asigna o bien al ministro que origina la cuestión (por ejemplo, en Alemania), el cual actúa como responsable para guiar el asunto para alcanzar un acuerdo mediante un acuerdo del gobierno, o bien a la secretaria general del gobierno (por ejemplo, en Francia). Los debates entre ministerios pueden implicar a gabinetes ministeriales con sensibilidades políticas diferentes. Al final, todas las decisiones llegan a los ministros o al Consejo de Ministros, pero, en prácticamente todos los casos, el debate previo entre ministerios implica que solo se requerirá una aprobación formal por parte de estos. La toma de decisiones por parte del gobierno se basa en los procedimientos administrativos que se han diseñado y mantenido de forma deliberada. Cuando el desempeño de un gobierno en materia de formulación de políticas es inadecuado, los gobiernos reforman sus sistemas en este ámbito.

En los procesos de desarrollo y toma de decisiones sobre políticas, intervienen un gran número de actores, con perfil tanto político como administrativo. Debido a que las cuestiones políticas actuales son muy complejas y de carácter técnico, los países desarrollados están fortaleciendo las capacidades de estos actores. En los países miembros de la UE y de la OCDE, los ministerios y los secretaríos de estado reciben asistencia a través de seminarios y de canales parlamentarios. Los recursos disponibles para los ministerios pueden mejorarse (por ejemplo, presupuestos para otorgar contratos destinados al estudio de problemas, para asesores políticos, etc.). Sin embargo,

son los funcionarios públicos los que realizan la contribución más importante a los ministros en el ámbito de la formulación de políticas. Esto se debe a que los funcionarios públicos:

1. Cuentan con el mayor nivel de experiencia técnica y se encuentran en una situación óptima para interactuar con otros expertos y funcionarios públicos. La mayoría de las políticas europeas se deciden en este nivel burocrático (a esto se le conoce como “proceso de comité”).
2. Proporcionan continuidad, algo especialmente importante en el contexto europeo, ya que la formulación de políticas a esta escala no siempre coincide con los ciclos políticos tradicionales.
3. Aportan su experiencia en lo relativo a la implementación, lo que permite que las políticas se diseñen para ser efectivas, eficientes y, por encima de todo, que sean ejecutadas.

Las capacidades de los funcionarios públicos para contribuir a la formulación de políticas se garantiza a través de un sistema de gestión basado en el principio de mérito. Puede enriquecerse mediante la mejora de las competencias (por ejemplo, a través de la formación, selección y contratación del personal), garantizando la especialización en el ámbito organizativo (por ejemplo, mediante la creación de unidades de políticas o encargados de misión, incrementando los presupuestos o fortaleciendo la cooperación interministerial) o creando instrumentos administrativos que permitan, por ejemplo, la delegación de responsabilidades.

## Contratación y promoción basadas en el mérito

Teniendo en cuenta las modalidades y variaciones nacionales, las principales características de los sistemas de administración pública en las democracias avanzadas, independientemente de que se basen en puestos o en carreras profesionales, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Los funcionarios son contratados y promocionados mediante concursos, en lugar de seguir las antiguas modalidades de selección basadas en el enchufismo y la venalidad.
- Existen restricciones claramente establecidas en materia de cambio de destino, degradación de categoría o despido de los funcionarios.
- La imparcialidad y la neutralidad política de los funcionarios son obligaciones estrictas que se les imponen.
- El sistema de puestos de la Administración Pública se define de forma centralizada y estos se clasifican mediante grados o niveles.
- Los salarios están determinados por la legislación y se abonan en función del grado y la antigüedad y no según la calidad y cantidad de trabajo realizado. En la actualidad,

en algunos países, se está introduciendo un sistema con algunos elementos basados en el rendimiento, aunque los resultados obtenidos hasta la fecha son desiguales y confusos.

- El sistema en general es supervisado mediante instituciones y mecanismos de control sólidos, entre los que se incluyen comisiones independientes sobre la función pública (principalmente en los países de la Mancomunidad de Naciones británica) o la supervisión judicial independiente de los responsables de la gestión de la Administración Pública (principalmente en países con Derecho administrativo).<sup>7</sup>

La profesionalidad y la neutralidad política de la función pública requiere que este sea independiente de la política y de otros intereses creados. La Administración Pública, como institución, está formada por diferentes profesiones y actividades. A pesar de ello, tiene la capacidad de desarrollar prácticas y reglas de comportamiento comunes, así como una serie de valores y una conciencia de grupo (*esprit de corps*), lo que a su vez contribuye a legitimar su existencia y sus acciones. La profesionaliza-

<sup>7</sup> Cardona, Francisco, 2004. "Civil Service, Democracy and Economic Development". *Viešoji Politika ir Administravimas* (7): 16-22.

ción de la función pública en las democracias solo puede conseguirse mediante el sistema de méritos. Este sistema constituye la base de las burocracias modernas.<sup>8</sup>

Las burocracias, y por extensión los elementos clave del sistema de méritos, se han visto atacadas en las últimas tres décadas y han sido acusadas de, entre otras cuestiones, estrangular el poder legítimo de los gobiernos, socavar los incentivos de la eficiencia, desdibujar la rendición de cuentas e impedir la capacidad de respuesta en el ámbito administrativo. Estas críticas, que proceden principalmente del ámbito económico ultraliberal, no son ni originales ni nuevas. Nos recuerdan algunos de los postulados de Marx, que definía la maquinaria del Estado como “este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le tapona todos los poros”.<sup>9</sup> Sin embargo, si bien la crítica anterior tiende a centrarse en una supuesta falta de eficiencia que asfixia la libertad individual y el emprendimiento, en el caso anterior se considera que actúa como una herramienta de opresión de la clase dominante.

Si la burocracia pública fuera tan mala como se la ha retratado recientemente, sería difícil entender cómo una institución que ha permitido el crecimiento de las economías de los países desarrollados puede ser tan inadecuada para proporcionar soluciones reales. Las críticas a la Administración Pública basada en el sistema de mérito probablemente se basan en una falta de comprensión sobre la verdadera naturaleza de los problemas que el sistema de mérito pretende resolver o en un intento ideológico más amplio de socavar al Estado y a sus instituciones.

8 Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècles)*. Paris: Editions La Découverte.

9 Marx, Karl. 1852. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*.

La realidad es que, a lo largo de los últimos 30 años, tanto el Estado como quienes trabajan para este han sufrido un ataque y una denigración constantes.<sup>10</sup> El sector público en general y la burocracia gubernamental en particular han sido el objetivo de ataques inmisericordes por parte de algunos políticos, académicos, grupos de presión y medios de comunicación, con el objetivo de debilitar su legitimidad. La denigración del Estado tiene como objetivo deslegitimarlo, al mismo tiempo que se santifica el mercado.<sup>11</sup> De hecho, esta ha tenido un efecto negativo sobre la percepción pública relativa a la burocracia gubernamental y al atractivo del servicio público. Esto ha llevado a la OCDE a afirmar que “el desafío más importante” a la hora de conseguir que las organizaciones públicas sean lugares de trabajo atractivos es poner en marcha “una inversión integral en el desarrollo de una imagen positiva y creíble del trabajo y de las condiciones de este en el sector público” (2000).<sup>12</sup>

La profesionalidad en el servicio público incluye un gran componente de integridad. La gestión basada en el mérito tiene que combinarse con políticas activas dirigidas a conservar y promover la integridad en el comportamiento de aquellos que forman parte del sistema de servicio público. La confianza en las instituciones públicas depende en última instancia de su capacidad para resolver problemas públicos de forma eficiente

10 Consulte Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton University Press.

11 La legitimación es el proceso mediante el que se explica y justifica la validez de un orden institucional. Consulte, por ejemplo, Berger, Peter L. y Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. Nueva York: Anchor Books, Garden City.

La legitimidad es la capacidad del sistema para generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para una sociedad específica, mientras que la eficacia hace referencia al desempeño real y al grado en el que un sistema lleva a cabo las funciones básicas del gobierno para la satisfacción de la mayoría de la población y de grupos de poder. La eficacia, o la falta de esta, puede favorecer o dificultar la legitimidad. Consulte Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man. The Social Bases of Politics*. Nueva York: Doubleday & Company, Garden City.

12 Äijälä, Kirsi. 2000. “Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project”. Informe de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>

y fiable. Esta capacidad depende a su vez de la situación profesional y de la integridad del personal, así como de la calidad del marco legal que lo gobierna. Asimismo, el ordenamiento jurídico que los servicios públicos tienen que aplicar a los ciudadanos puede mejorar o reducir la fiabilidad y la confianza.

La capacidad de las administraciones públicas nacionales para actuar de forma neutral e imparcial, así como para salvaguardar el interés público, depende de la experiencia, las competencias y las cualidades morales de cada uno de los funcionarios públicos, pero concierne también la calidad del entorno administrativo y legal en el que trabajan los funcionarios. Este entorno puede inhibir o promover las posibilidades de la administración pública a la hora de atraer y motivar al personal cualificado, y también afecta a la estructura que permite proteger la autonomía profesional de los funcionarios públicos y garantizar la rendición de cuentas por su parte.

## Rendición de cuentas: subordinación jerárquica y control externo de la legalidad

La profesionalidad requiere que los funcionarios públicos disfruten de cierto grado de autonomía profesional, que debe equilibrarse con el hecho de que los organismos administrativos públicos, entre los que se incluyen los ministerios, son organizaciones jerárquicas, en las que los funcionarios públicos están subordinados al liderazgo político y ante el que deben rendir cuentas. Los funcionarios públicos, especialmente aquellos que trabajan en puestos que afectan a los derechos de los ciudadanos, deben ser imparciales, pero también sensibles y receptivos a las solicitudes políticas de los ministros. El mero cumplimiento del deber de lealtad no es suficiente para garantizar la imparcialidad y una cooperación adecuada entre políticos y funcionarios.

La noción de lealtad debe equilibrarse con otras consideraciones importantes, tales como la imparcialidad y la integridad profesional. Podría decirse que, para que un país alcance unos niveles de gobierno elevados, los funcionarios deben disfrutar de cierta cantidad de autonomía profesional. En algunas situaciones, se les debe permitir e invitar a que actúen en función de su juicio profesional. Esto no quiere decir que los funcionarios públicos no deban rendir cuentas. Cada vez que actúen sin

instrucciones previas, debe llevarse a cabo un control ex-post de sus decisiones y acciones, el resultado de cual, cuando sea necesario, deberá usarse para definir de forma más precisa el ámbito de su discrecionalidad.

La experiencia de los funcionarios debe incluir un conocimiento profundo de los asuntos en cuestión y la capacidad para adoptar iniciativas y promover soluciones para evitar perturbación en las funciones públicas y fomentar una implementación efectiva de las leyes y de las políticas. En una administración pública profesionalizada, los funcionarios deben poder decir la verdad a los poderes existentes y resistirse a cumplir aquellas instrucciones políticas que sean ilegales o cuestionables desde un punto de vista ético. La lealtad de los funcionarios a la constitución y al ordenamiento jurídico siempre debe prevalecer sobre la lealtad al gobierno.

En los países bien gobernados, los funcionarios públicos suelen disfrutar de un grado considerable de autonomía profesional que, sin embargo, es lamentablemente poco habitual en aquellos países cuyos sistemas de gobierno requieren importantes mejoras. En este último caso, hay dos situaciones muy habituales:

a) los funcionarios públicos quedan excluidos de los procesos administrativos de toma de decisiones, por lo que probablemente se espera que la función pública sirva exclusivamente en función de los intereses de la élite política; en este caso, todas las decisiones son necesariamente políticas; b) como consecuencia, los funcionarios públicos no pueden o no están dispuestos a ofrecer su criterio profesional a menos que el liderazgo político lo requiera o en respuesta a obligaciones legales inequívocas, siempre y cuando no se considere que estas entran en conflicto con los intereses políticos (de partido).

Por el contrario, la autonomía profesional implica que los funcionarios participan de forma regular en la toma de decisiones administrativas. Se espera que expresen con libertad su criterio experto y cuentan con protección legal frente a las represalias del liderazgo político en aquellos casos en los que sus valoraciones entren en conflicto con las preferencias políticas de partido. Los funcionarios que disfrutan de autonomía profesional pueden “decir la verdad al poder” sin miedo a represalias, algo que no es posible cuando se carece de esta. En este sentido, la autonomía profesional es una condición previa para el profesionalismo y la integridad y, en definitiva, para la buena gobernanza.

Un artículo relativamente reciente sobre Australia ilustra cómo la autonomía profesional sigue siendo una aspiración entre los funcionarios, incluso en los países desarrollados.<sup>13</sup> Nos muestra algo que quizá no resulte sorprendente: cómo muchos ministros son acusados por cargos escépticos de no estar interesados en invertir en áreas como la creati-

vidad en el servicio público, la innovación o el trabajo estratégico en políticas. De hecho, se considera que los ministros están interesados principalmente en el oportunismo, los anuncios en medios de comunicación de “buenas noticias” y en políticas basadas en opiniones (aquellas que se llevan a cabo como reacción a las encuestas y a la “investigación” en grupos de discusión) en lugar de en políticas basadas en datos. La figura del asesor político a nivel ministerial ha surgido precisamente porque los ministros no confían en el nivel y los tipos de apoyo que dependen del servicio público, y también porque quieren trabajar con asesores a los que ellos mismos han elegido. Los ministros afirman que quieren recibir advertencias tempranas y “avisos” por adelantado sobre riesgos, así como las consecuencias probables de sus decisiones, aunque solo sea como técnica de gestión de riesgos. Algunos cargos superiores están de acuerdo con esta observación. También creen que es posible cuestionar a los ministros y proponerles ideas alternativas en materia de política, incluso aunque estén situadas fuera de las políticas formales de gobierno. Sin embargo, los ministros solo aprecian el asesoramiento franco y audaz en un ámbito de estricta confidencialidad. Situaciones como las filtraciones y las indiscreciones del servicio público han generado rencor y amargura entre los ministros, que consideran que este tipo de deslealtades son un duro golpe en el núcleo de la confianza que debe existir entre ministros y cargos, y que resulta esencial para un gobierno responsable (incluso aunque los datos sugieran que la mayoría de filtraciones proceden de las oficinas ministeriales y no de los funcionarios públicos).

También en relación con Canadá, un artículo publicado por la Comisión de Servicio Público destaca que el apartidismo es un valor esencial

13 Wanna, John. 2008. “Independence and responsiveness – re-tying the Gordian knot”. *The Australian Journal of Public Administration* vol. 67 (n.º 3): 340-344.



para el servicio público.<sup>14</sup> Desde 1908, ha servido como base de los roles y las responsabilidades de los funcionarios públicos. A pesar de ello, un escrutinio cada vez mayor y las presiones tanto sobre el servicio público como sobre los funcionarios públicos a nivel individual han generado cierta incertidumbre sobre cuál es la interacción adecuada entre estos y los cargos elegidos. Aunque diferentes códigos y leyes han intentado definir los límites y parámetros que regulan los valores y la ética de los funcionarios públicos, este sigue siendo un asunto complejo. El artículo propone una reflexión sobre el principio de lealtad al gobierno de turno.

La autonomía no puede desvincularse de la rendición de cuentas. La estructura de los incentivos y restricciones gubernamentales modela las opciones en materia de política y los comportamientos en materia de toma de decisiones de los cargos públicos. En el sector público, es especialmente importante la existencia de un sistema de contrapoderes institucionales, es decir, de mecanismos que permitan reducir los errores y los comportamientos inadecuados, y que protejan la integridad y la profesionalidad del servicio público. Los contrapoderes institucionales implican que las responsabilidades y la información deben compartirse, de forma que ninguna persona o institución tenga un control absoluto sobre las decisiones.

La profesionalidad del servicio público no es posible a menos que las instituciones de la Administración Pública, como los ministerios y otras agencias públicas, se organicen y gestionen de formas que de hecho permitan y animen a los funcionarios a aplicar su autonomía profesional. Las características orga-

nizativas perjudiciales para la profesionalidad van a debilitar las ventajas de las estructuras meritocráticas. Por ejemplo, ¿qué propósito tiene la contratación de personal con excelentes niveles de formación y experiencia si no se le ofrecen oportunidades para aplicar al máximo sus cualificaciones en beneficio del interés público en la organización en la que se les ha contratado?

Se ha señalado a menudo que las desviaciones del principio del mérito (que se manifiestan principalmente a través de la politización de la función pública) se producen en prácticamente todos los países. Sin embargo, el entorno institucional de enchufismo partidista y de políticas de clanes (así como su impacto social y político) varían significativamente en los diferentes espacios geográficos. De hecho, se aprecia una diferencia notable entre el sur y el norte de Europa.

Un estudio comparativo sobre el favoritismo partidista en la función pública de 15 países europeos (orientales y occidentales) detectó un mayor nivel de este en Alemania y Austria que en Bulgaria.<sup>15</sup> Sin embargo, no podemos concluir en función de este hallazgo que el nivel de profesionalidad de la función pública de este último país sea mayor que el de los dos primeros. Esta evaluación se basa en la suposición de que en Alemania, y probablemente también en Austria, los funcionarios públicos en organismos como los ministerios (e instituciones similares) disfrutaban de un nivel de independencia profesional que es mucho más elevado y más firmemente establecido que el existente en Bulgaria.<sup>16</sup>

14 Furi, Megan. 2008. *Public service impartiality: Taking Stock*. Ottawa: Public Service Commission of Canada. Disponible en: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/impairt/impairt-eng.pdf>.

15 Kopecky, Petr et al. 2012. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 367.

16 En relación a la autonomía de la burocracia alemana, consulte Shefter, Martín. 1994. *Political parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press. 36-45.

Encontramos la misma línea de razonamiento en un estudio que compara el desarrollo del clientelismo en Suecia y Grecia. Mientras que las instituciones estatales<sup>17</sup> griegas se encuentran inadecuadamente aisladas de las instituciones civiles y de la vida política, en Suecia el Estado se encuentra sólidamente afianzado tras una “carta de autonomía burocrática”, entendida como una constelación social interesada en la defensa de la autonomía de la burocracia frente a la influencia política.<sup>18</sup> Otros estudios concluyen que en países como Reino Unido,<sup>19</sup> Países Bajos<sup>20</sup>, Noruega y Dinamarca han existido mecanismos que han protegido la autonomía profesional de los funcionarios y que han evitado la invasión política de los partidos en la administración pública.<sup>21</sup> Frente a esto, España e Italia son similares a Grecia, ya que la autonomía burocrática no se ha protegido adecuadamente, si bien existen variaciones geográficas importantes (por ejemplo, entre el sur y el norte de Italia).<sup>22</sup> Otros estudios detectan la existencia de funciones públicas cliente-

lares en los países del sur de Europa.<sup>23</sup>

Lo cierto es que no existe una única forma de enchufismo, sino varias específicas de cada país, cada una de las cuales tiene consecuencias diversas y claras. Mientras que las instituciones que carecen de autonomía profesional pueden ser víctimas con facilidad del abuso político por parte de los partidos, las instituciones independientes pueden evitar que estas malas prácticas arraiguen. Asimismo, podemos asumir que unas instituciones expertas y sólidas modifican el comportamiento político de los partidos en la medida en la que promueven la idea de que estos deben competir no solo en función de la ideología o la asignación de favores, sino mediante la propuesta de políticas basadas en datos. De esta forma, la capacidad de demostrar competencia de gobernanza se convierte en un factor clave para los líderes políticos. Fukuyama usa las variables de capacidad y autonomía en un sentido incluso aún más amplio como indicadores clave de la calidad general del gobierno.<sup>24</sup>

Esto quiere decir que los defectos graves en la profesionalidad de la función pública y en su integridad pueden ser síntomas de fallos sistémicos graves en el sistema de gobernanza pública, que pueden socavar la democracia y el Estado de derecho, y que no solo indican la carencia de conocimientos y competencias por parte de los funcionarios individuales.

Al combinar la capacidad y la autonomía de la forma en que se muestra en la siguiente figura, surgen cuatro posiciones esquemáticas en las

17 Papakostas, Apostolis. 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development". En *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 31-53. Cambridge: Cambridge University Press.

18 Piattoni, Simona. 2001. "Historical Comparative Perspectives". *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

19 O'Gorman, Frank. 2001. "Patronage and the reform of the state in England, 1700-1860". En *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 54-76. Cambridge: Cambridge University Press.

20 van Randeraad, Nico y Dirk Jan Wolfram. 2001. "Constraints on clientelism: The Dutch path to modern politics, 1848-1917". En *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 101-121. Cambridge: Cambridge University Press.

21 A principios del siglo XIX, la contratación en la administración pública era un proceso principalmente meritocrático (Feldbæk, Ole. 2000. "The historical role of the Nordic countries in Europe". *European Review*, 8 (1): 123-128). Por lo tanto, la autonomía profesional del servicio público se encontraba firmemente establecida antes de que las elecciones parlamentarias basadas en partidos se convirtieran en la norma de forma gradual a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, lo que requería que los partidos políticos movilizasen a la ciudadanía mediante propuestas programáticas en lugar de mediante el enchufismo.

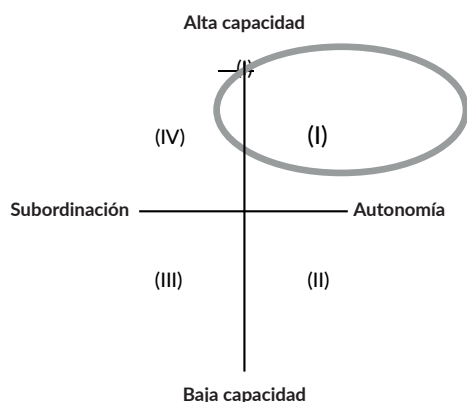
22 Hopkin, Jonathan y Alfio Mastropaolo. 2001. "From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences". En *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 152-171. Cambridge: Cambridge University Press.

23 Ongaro, Edoardo. 2009. *Public management reform and modernisation: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

24 Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3): 347-368.

que se pueden situar los sistemas de función pública.<sup>25</sup>

FIGURA 1: CAPACIDAD Y AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



El círculo en el cuadrante (I) representa la combinación ideal de alta capacidad y un nivel adecuado de autonomía. El cuadrante (III) también puede indicar una situación significativa: los cargos que carecen de experiencia no cuentan con un amplio margen de discrecionalidad. Sin embargo, si las restricciones a las que están sujetos no cumplen las normas, la calidad del gobierno se ve degradada por dos lados: falta de experiencia y una regulación inadecuada. Las condiciones ejemplificadas por los cuadrantes (II) y (IV) son especialmente problemáticas. ¿Cuál es el propósito de conceder amplia libertad de acción a funcionarios no cualificados (II) o de aplicar restricciones en el margen de actuación de los altamente cualificados (IV)?

Este debate muestra que los programas para mejorar la profesionalidad y la integridad de la función pública deben prestar atención a la capacidad y a la autonomía. Centrarse en solo

una de las variables (capacidad incrementada o mayor autonomía) podría no ser suficiente. Unos niveles de autonomía adecuados dependen de la capacidad de los funcionarios: cuanto mayor sea la capacidad, mayor debe ser la autonomía. Y como ya hemos mencionado, independientemente de la capacidad de los funcionarios, la calidad de las restricciones políticas y legales dentro de las que trabajan es esencial para su rendimiento profesional.

En definitiva, la profesionalidad y la integridad son indispensables para las administraciones públicas, cuya misión es servir al interés público en entornos altamente complejos. Algo así no puede conseguirse a menos que haya mecanismos que protejan la autonomía profesional de los funcionarios y que disuadan a los partidos de cualquier invasión política de la Administración Pública de la influencia de los intereses creados.

25 La figura se basa en Fukuyama (2013: 362).

## Derechos y deberes, el sistema de incompatibilidades y los conflictos de interés

La naturaleza de la actividad de los funcionarios públicos incluye obligaciones a las que no están sujetos los empleados del sector privado, tales como la lealtad a los valores constitucionales (por ejemplo, la obligación de tratar a los ciudadanos por igual, la de mantener su imparcialidad, la de evitar los conflictos de interés, de protestar ante instrucciones ilegales o éticamente dudosas, etc.), así como obligaciones legales y deontológicas específicas. La obligación de los funcionarios públicos de proteger, respetar y fomentar los valores constitucionales y las obligaciones legales y deontológicas, incluso si se enfrentan a instrucciones contradictorias por parte de sus superiores o presiones ajenas a la Administración (por ejemplo, intereses privados o creados) hace que sea necesario que cuenten con protección legal frente a un uso abusivo de los poderes sancionadores de sus superiores.

El sistema de derechos, obligaciones y disciplina forma parte de los mecanismos de rendición de cuenta del servicio público. Los mecanismos de rendición de cuentas deben fomentar los comportamientos éticos en el servicio público, disuadiendo a los cargos de comportamientos poco éticos y permitiendo que dichos comportamientos sean fáciles de detectar. Los mecanismos de rendición de cuentas establecen directrices para las actividades del servicio público,

para comprobar los resultados alcanzados y verificar que se ha seguido un proceso adecuado para ello.

Además de un régimen disciplinario, los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir procedimientos administrativos internos (requisitos para que las actividades o solicitudes queden registradas por escrito), auditorías y evaluaciones del rendimiento de la agencia, o bien procedimientos como las denuncias de irregularidades (que pueden animar a los funcionarios públicos a revelar las infracciones de terceros o a oponerse cuando se les pida algo inadecuado). Estos mecanismos también pueden ser externos al servicio público: por ejemplo, mecanismos de supervisión como comités parlamentarios o legislativos, defensores del pueblo u oficinas de auditoría.

Los códigos éticos, de conducta y las directrices éticas fomentan un ambiente que favorece la integridad, aunque sus efectos legales son limitados. Como indican las directrices éticas del Ministerio de Defensa de Noruega, su objetivo no es establecer nuevas normas, sino clarificar y concienciar sobre las ya existentes.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Ministerio de Defensa de Noruega. 2011). "Ethical guidelines for contact with business and industry in the defence sector". Disponible en: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector\\_2011\\_s-1001-e\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pdf)

La coherencia (junto con las disposiciones en el marco legal, las directrices éticas, la formación y las prácticas) resulta clave para que el sistema de servicio público funcione correctamente. Los elevados estándares en materia de conducta ética esperados de los funcionarios públicos son una cara de la moneda. La otra consta de un conjunto de elementos que proporcionan condiciones de vida y trabajo decentes para los cargos y no privilegios injustificados. Este paquete incluye elementos como una seguridad suficiente en el empleo y el cargo, posibilidades de promoción y desarrollo profesional, una remuneración adecuada y valoración social.

Unas prácticas de gestión de recursos humanos justas e imparciales son esenciales para promover los comportamientos adecuados entre los funcionarios públicos y garantizar que los procesos de selección y promoción en el sector público se basen en estándares profesionales que excluyen la discriminación, así como en la minimización de otros factores como las consideraciones políticas o en materia de enchufismo. Si los funcionarios públicos se sienten mal pagados, consideran que trabajan en exceso o se sienten inseguros, es menos probable que adopten iniciativas para mejorar el rendimiento, lo que incluye el ámbito ético. Los planes de integridad organizativa pueden complementar y facilitar el desarrollo del tipo de gestión de recursos humanos necesaria para promover la integridad en el servicio público.

En lo relativo a las obligaciones de los funcionarios públicos, tenemos que distinguir entre dos categorías: las relacionadas con el trabajo y las relacionadas con las obligaciones constitucionales. Sus derechos deben ser coherentes con estos dos tipos de obligaciones. El régimen disciplinario debe garantizar que los funcionarios públicos cumplan sus obligaciones. Por lo tanto, es necesario mantener una coherencia sólida y

sin ambigüedades entre los derechos, los deberes y la disciplina, tanto en el ámbito del diseño jurídico como en el de la implementación. Si esta coherencia no existe, los derechos pueden convertirse con facilidad en privilegios, algo que debe evitarse a toda costa.

Los funcionarios públicos deben evitar aquellas situaciones y actividades que sean incompatibles con su condición. Esto debe formar parte de sus obligaciones. Cuanto más alto sea el puesto ocupado dentro del servicio público, más necesaria y más estricta debe ser la obligación. Sin embargo, eso no quiere decir que la regulación de la incompatibilidad para puestos de menor nivel deba ser laxa. Cuanto menor sea el número de excepciones, mejor.

Las incompatibilidades más graves incluyen:

1. *Incompatibilidad* entre dos ocupaciones en el sector público: ningún funcionario público debe ejercer dos o más puestos remunerados en el sector público. La lógica de esto es evitar la acumulación de responsabilidades y remuneración, así como garantizar el principio de justicia en el empleo público, un bien escaso que no debe ser monopolizado por quienes ya forman parte del sistema. Debe estar abierto a todos los miembros de la sociedad. La excepción a esta norma general puede incluir las actividades de investigación y docencia de los funcionarios públicos que también son profesores universitarios a tiempo parcial o las actividades creativas de artistas y escritores.
2. *Incompatibilidad* con ocupaciones en el sector privado para garantizar la imparcialidad: la lógica de esto es reforzar la imparcialidad de la función pública. Debe establecerse un límite claro, tanto desde el punto de vista legal como en la práctica, entre los intereses privados y la esfera pública, así como entre el mercado y el

Estado. Los funcionarios públicos que tienen responsabilidades en materia de adjudicación (por ejemplo, funcionarios de agencias reguladoras como agencias tributarias, organismos que otorgan licencias, permisos de edificación y subsidios; autoridades en materia de planificación urbana y recalificación, autoridades fiscales, etc.) deben tener prohibido trabajar, independientemente del tipo de relación legal, tanto al mismo tiempo que ocupan un puesto público como después de dejarlo para empresas sobre las que tenían la obligación de supervisión como funcionarios públicos. En el caso del empleo a posteriori, debe imponerse un periodo de incompatibilidad de dos a tres años. La dificultad que plantea este es su cumplimiento. Dicha circunstancia podría mejorarse mediante un sistema de penalizaciones administrativas (principalmente multas).

Además, los funcionarios públicos no deben ser propietarios de empresas privadas que firmen contratos o establezcan alianzas con el sector público. En estos casos, los intereses privados pueden poner en peligro el buen desempeño de los deberes de un cargo público. Ser propietario de un pequeño porcentaje de acciones en grandes empresas es algo admisible cuando forma parte de inversiones privadas y cuando dicha propiedad no permite ejercer influencia sobre las políticas de estas empresas. En cualquier caso, esta tenencia de valores debe estudiarse caso por caso y en función del puesto ocupado por el cargo. Siempre que pueda producirse un conflicto de interés con la empresa propietaria, la mejor solución es la desinversión, bien mediante la venta del activo o mediante el establecimiento de un acuerdo de gestión oculta (fondo ciego).

Teniendo en cuenta este mismo estándar, la pertenencia activa de los funcionarios públi-

cos a ONG también debe quedar claramente restringida, sobre todo si la organización obtiene su financiación de programas gubernamentales.

En general, la incompatibilidad entre la titularidad de un puesto público y de una ocupación o la tenencia de intereses en el sector privado debe prohibirse, ya que se considera que los funcionarios deben dedicar sus esfuerzos únicamente al ámbito de lo público. Existen algunas excepciones a este principio en casos razonables. Por ejemplo, un funcionario público cuya atención es requerida por un negocio familiar completamente separado de sus obligaciones oficiales (en el que no se contemple la posibilidad de interferencias previsibles con los deberes de su cargo) podría contar con autorización para ello.

3. *Incompatibilidad con actividades políticas* para garantizar la imparcialidad en este ámbito: el servicio público debe ser neutral desde el punto de vista político y servir a cualquier gobierno que se encuentre en el poder. La prohibición de que los funcionarios públicos puedan participar en cualquier actividad política partidista podría considerarse una medida muy drástica, pero sigue siendo válida. Como mínimo, mientras ocupan el puesto se debe prohibir toda actividad o apoyo a cualquier partido político, así como participar en sus tareas de gestión. Si un funcionario público se convierte en diputado, ministro o asesor político, este debe cesar de sus responsabilidades públicas mientras dure su actividad política.
4. *Incompatibilidad con intereses privados*: esta incompatibilidad debe regularse a través de un marco legal sólido sobre conflicto de interés. Los funcionarios públicos, sobre todo aquellos autorizados para restringir los derechos de los particulares, deben ser imparciales (es

decir, no deben tener sesgos de tipo político o relativos a intereses financieros personales) en la implementación de las políticas del gobierno que se encuentre en el poder, así como en la búsqueda del interés común mediante una aplicación objetiva de la legislación. En este sentido, deben evitarse las situaciones de conflicto de interés, tanto las reales como las aparentes. Para garantizar el cumplimiento de las normativas en materia de incompatibilidad y de conflicto de interés, es necesario controlar las fuentes de riqueza de los funcionarios públicos. Por ese motivo, tal y como sucede en muchas jurisdicciones, los funcionarios públicos, sobre todo aquellos con el poder para limitar los derechos y las propiedades de los particulares, deben estar obligados a declarar sus activos y los de sus familiares cercanos, así como informar sobre sus intereses financieros y personales.

La efectividad de las declaraciones de patrimonio se ha cuestionado, ya que es un proceso burocrático, difícil de controlar de forma efectiva y costoso de gestionar. Como consecuencia de esto, al obviarse con facilidad, genera una sensación de impunidad. Como alternativa, se ha argumentado que la inclusión en el código penal de un delito definido adecuadamente como enriquecimiento ilícito permitiría a la policía, a los fiscales y a los jueces de instrucción investigar aquellos enriquecimientos sospechosos e incompatibles con las remuneraciones oficiales.<sup>27</sup> La posibilidad de investigar el enriquecimiento sospechoso sigue estando prohibida en muchos países.

5. *Regalos*: la recepción de regalos debería prohibirse por completo. Esto incluye también a los artículos de poco valor (por ejemplo, bolígrafos o similares). Si alguien insiste de buena fe en

ofrecer un regalo, la obligación del funcionario público es rechazar la oferta con amabilidad. Los regalos pueden incluir dinero, objetos, favores, viajes, actividades de ocio y cualquier ventaja que esté o pueda estar, de forma directa o indirecta, asociada con el rendimiento de un funcionario público en el ámbito de sus obligaciones oficiales. Los regalos pueden ser el primer paso hacia el soborno, por lo que deben prohibirse por completo, sobre todo cuando se entregan para valorar una acción que un cargo público ha llevado a cabo en el ejercicio de sus funciones. Los regalos siempre acaban generando dudas sobre la imparcialidad, independencia y libertad de actuación del cargo público. Si la tradición social requiere o aprueba la entrega y recepción de regalos, estos deben declararse de forma transparente a la organización a la que se pertenece, así como informar a la ciudadanía sobre ellos. En estos casos, la creación de un registro público de regalos puede ser útil.

6. *Toma de decisiones administrativas*: todas las personas que actúan en nombre de la administración deben ser excluidas del proceso mediante el que se adopta una decisión administrativa o de la concesión de un contrato público siempre y cuando exista un interés público en la decisión. Por ejemplo, una persona implicada en un procedimiento administrativo en nombre de la Administración podría verse afectada personalmente o ser el familiar de otra persona parte del procedimiento. En estos casos, lo apropiado es que el cargo público quede excusado de participar en cualquier toma de decisiones sobre el asunto que le afecta de forma personal o a sus círculos de interés inmediatos. Esto puede hacerse de diferentes maneras: que un tercero independiente tome la decisión, que el cargo afectado se abstenga de votar sobre la decisión o que

<sup>27</sup> Martínez, Richard. "La déclaration de patrimoine est-elle efficace?" Manuscrito no publicado, 27 de septiembre de 2014.

se retire del debate sobre cualquier plan o propuesta relevante, o bien evitando proporcionar al cargo afectado cualquier documentación o información relativa a sus intereses privados. En estas circunstancias, se debe dar a las partes el derecho de recurrir cualquier decisión tomada. Dichas medidas requieren una lista completa y detallada de las causas de abstención o retirada, así como de los procedimientos operativos relevantes. Sin embargo, el lugar adecuado para estos procedimientos sería una ley general sobre procedimientos administrativos.

El mecanismo de rendición de cuentas que subyace a la integridad y a la profesionalidad representa la estructura disciplinaria definitiva en el ámbito de la función pública. Ignorar la obligación de evitar las incompatibilidades y los conflictos de interés es algo que debe castigarse seriamente, siguiendo los principios de proporcionalidad y razonabilidad, con el fin de garantizar la integridad de la función pública y que este opere de forma imparcial y fiable. En palabras del Defensor del Pueblo Europeo, "no solo es importante que exista una buena administración, sino también que los ciudadanos puedan ver con sus propios ojos cómo se lleva a cabo esta"<sup>28</sup>.

La fundamentación racional del ius puniendi de la Administración es que refuerza la rendición de cuentas y la disciplina interna ante las infracciones y el rendimiento inadecuado, y contribuye a asegurar que los funcionarios públicos cumplirán sus obligaciones. Los procedimientos disciplinarios son instrumentos de gestión y su aplicación pertenece al ámbito de la responsabilidad a nivel directivo. Es

<sup>28</sup> Defensor del Pueblo Europeo, decisión del 27 de marzo de 2014 en el asunto 2522/2011/ (VIK) CK: Presunto conflicto de intereses relativo a un grupo de trabajo de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) relativa a la evaluación del riesgo de sustancias químicas tóxicas. Tipos de mala administración alegados: incumplimiento de las obligaciones en materia de imparcialidad, independencia y objetividad [Artículos 8 y 9 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa]. Según la defensora del pueblo, "la EFSA no dispuso la impresión de los ciudadanos de que existía un posible conflicto de interés. Esto supone un caso de mala administración".

responsabilidad de los directivos sancionar a los miembros del personal.

Los funcionarios públicos deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones si estas suponen un incumplimiento de sus deberes y obligaciones legales. Los funcionarios públicos pueden enfrentarse a tres tipos de responsabilidades: disciplinaria, penal y civil (patrimonial). Las responsabilidades disciplinaria y penal se determinan a través de dos tipos de procedimiento diferentes: el disciplinario (administrativo) y el penal respectivamente. La responsabilidad civil o patrimonial se determina al mismo tiempo que la responsabilidad disciplinaria o penal, a través del mismo procedimiento respectivo en la medida en la que estén conectadas a través de una relación causa-efecto con una falta administrativa o delito penal cometido por un funcionario público.

Además del régimen disciplinario legal general para la función pública, pueden existir disposiciones específicas en este ámbito para grupos concretos de funcionarios públicos sujetos a la regulación de normativas específicas. Por ejemplo, muchas disposiciones que afectan a la disciplina en la policía, el ejército, la judicatura, etc. pueden ser específicas para esas ocupaciones y diferentes de las que regulan la función pública en general. La fundamentación de estas es la naturaleza específica de las funciones y responsabilidades de estos funcionarios. En algunos casos, servicios políticamente sensibles como el de inteligencia cuentan con normativas disciplinarias muy específicas. En general, cuanto mayor sea el potencial de la actividad de los funcionarios públicos para afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos o a los intereses nacionales, más exigentes serán los estándares en materia de comportamiento impuestos por la normativa y más estrictas serán las sanciones correctivas.



## Un sistema salarial definido por ley

El esquema de remuneraciones debe ser común para toda la función pública. Debe garantizar que se paga el mismo salario a igualdad de condiciones de trabajo. O dicho de otro modo: quienes ocupan puestos con el mismo valor deben cobrar lo mismo. La remuneración debe basarse en grados. Las estructuras de grados permiten definir un marco de salarios lógico y también permiten a los asesores determinar el nivel en el que deben situarse los empleos dentro de la jerarquía, definir los niveles de pago y el ámbito de progresión de la remuneración. Los grados sirven de base para comparar los puestos y asegurar que se remunere a las personas de la misma categoría por igual. También facilitan la supervisión y el control de la implementación de las prácticas de pago. El sistema de grados puede ser el resultado de un ejercicio de evaluación de los empleos ligero y simplificado, mediante el cual estos últimos se agrupan generalmente en familias.

No existen marcos de remuneración perfectos en ningún sector público del mundo. Lo esencial es garantizar que los grados estén definidos adecuadamente de manera que facilite la tarea de diferenciarlos, así como describir y evaluar los empleos para asegurar la

adecuación óptima entre los perfiles de roles individuales amplios, las responsabilidades y los grados. En cualquier caso, no existe un método indiscutible de evaluación de empleos. La evaluación de puestos, es decir, la definición sistemática del valor relativo de los empleos, se realiza en su mayor parte de manera personalizada y suele ser el resultado de negociaciones políticas en la mayoría de los servicios públicos de todo el mundo. En cualquier caso, resulta útil recurrir a un cierto nivel de análisis o de racionalización previo a la hora de definir los contenidos del puesto y la evaluación del empleo. El contenido funcional del puesto, su lugar dentro de la jerarquía y el perfil de competencias profesionales requerido para ejercerlo deben ser parte de la descripción del puesto de trabajo y el principal criterio directriz para su evaluación. Estos elementos son de máxima importancia a la hora de insertar los empleos (y a sus titulares) dentro de la estructura de grados.

Desde el punto de vista legal, debe establecerse una diferenciación clara entre el grado y el puesto. El grado pertenece al funcionario público. El puesto pertenece al Estado. Esto quiere decir que un funcionario público puede ser retirado de un puesto específico, pero su

grado, y la remuneración asociada con este, seguirán a la persona a cualquier otra posición a la que se la transfiera. Esto es especialmente importante en el caso de altos directivos y directivos intermedios. Estos pueden ser retirados de sus puestos actuales y asignados a otros adecuados a sus capacidades. En estos casos, son privados del puesto, pero no del grado.

La determinación de los salarios individuales por parte de los ministros y de los responsables de las agencias debe estar prohibida por ley. El esquema de remuneraciones debe establecerse en el marco de una ley del servicio público (o de una legislación sobre salarios) y los importes específicos vendrán determinados cada año por los presupuestos. Por lo tanto, los ministerios y los responsables de agencias no pueden asignar salarios a personas específicas. En función de las cualificaciones educativas requeridas y de las responsabilidades del puesto, cada persona será clasificada en un puesto dentro del servicio público y solo la legislación determinará la remuneración de esta. Las asignaciones deben revisarse y reducirse al mínimo. En este sentido, solo son aceptables las dietas por viajes oficiales y las asignaciones familiares por hijo, cónyuge u otros familiares dependientes. Otras categorías de asignaciones son difíciles de justificar.

La remuneración en función del rendimiento (PRP, por sus siglas en inglés) es atractiva desde un punto de vista político y cuentan con cierta lógica: quienes producen más o son más productivos reciben una mayor remuneración. Desde el punto de vista político, las PRP demuestran el compromiso para mejorar la rendición de cuentas del servicio público a través de una evaluación regular de los niveles de productividad. Las PRP se han convertido en

una herramienta de moda en muchos ámbitos del sector privado. Sin embargo, solo unos pocos países de la OCDE cuentan con una política formalizada y amplia en este ámbito (Corea, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Suiza y Reino Unido).<sup>29</sup> En muchos casos, las PRP solo afectan al personal directivo o a departamentos o agencias específicos. Además, es importante mencionar que muchas organizaciones públicas afirman tener un esquema PRP de este tipo, pero, en la práctica, existe una diferencia entre las denominadas fórmulas de PRP y su funcionamiento real, en los que la vinculación a la productividad es escasa.

Una cuestión clave es si los pagos asociados a la productividad son complementos permanentes de la remuneración básica del destinatario o son bonos individuales cuyo siguiente pago debe acreditarse en cada periodo de evaluación. En los últimos años, varios países de la OCDE han desarrollado sistemas de bonificaciones, a costa del sistema de incrementos por méritos. El importe de los pagos varía considerablemente entre los diferentes países miembros de la OCDE, pero, en general, supone un importe modesto del salario base, sobre todo en el caso de empleados sin responsabilidades de gestión. Los incrementos por méritos tienden a ser menores que las bonificaciones individuales y suelen oscilar como máximo en torno al 5 % del salario base. Las bonificaciones PRP suelen ser más elevadas, pero, en general, las recompensas máximas suelen representar menos del 10 % del salario base para los funcionarios públicos. En el caso de los directivos, el importe de este tipo de pagos

<sup>29</sup> Hemos usado la OCDE como referencia para designar a los países más desarrollados del mundo, que además cuentan con las administraciones públicas más sofisticadas. Estos pueden usarse (o no) como modelos para los países en desarrollo. Lo que es importante destacar es que las dificultades que están experimentando los países de la OCDE a la hora de gestionar los salarios por rendimiento pueden multiplicarse de forma exponencial si las administraciones públicas menos sofisticadas intentan implementar este esquema en sus servicios públicos.

suele ser mayor y representa, en promedio, el 20 % del salario base en el caso de recompensas máximas.

La evaluación del rendimiento es un proceso complejo en una gran parte del sector público, ya que resulta difícil establecer objetivos claros y determinar indicadores cuantitativos adecuados para medir los logros. La supervisión y medición del rendimiento, sobre todo si tenemos en cuenta la forma en la que se llevan a cabo las evaluaciones de rendimiento del personal, son procesos difíciles y la valoración por parte del personal directivo es subjetiva en gran parte. La experiencia muestra que los intentos de introducir sistemas de valoración muy formalizados y detallados en las organizaciones públicas han tenido poco éxito e implicado procesos burocráticos complejos y cuestionables en algunos casos. Determinar el rendimiento medio de la mayoría de los empleados que trabaja de forma satisfactoria sigue siendo una tarea muy compleja, independientemente de la complejidad y formalidad de los criterios de evaluación del rendimiento. Teniendo en cuenta estas limitaciones, se ha producido un movimiento hacia sistemas de clasificación menos detallados (escala de 3 puntos), que se centran en la diferencia entre quienes ofrecen el mejor y el peor rendimiento, así como un mayor uso de las cuotas (en Alemania, Canadá, Corea, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos).<sup>30</sup>

El efecto positivo sobre la motivación de la PRP está estrechamente relacionado con la calidad del proceso de evaluación. Resulta esencial contar con uno bien definido y basado en objetivos individuales y de equipo adecuadamente definidos (en lugar de en criterios

estándar para un puesto de trabajo o en un rendimiento comparativo) antes de que sea posible establecer un vínculo entre el rendimiento y la remuneración. Algunas condiciones, como la transparencia, unos mecanismos de promoción claros y confianza en los niveles intermedio y superior de dirección son requisitos previos necesarios para contar con una cultura orientada al rendimiento. Las políticas PRP son contraproductivas en un entorno de gestión inadecuada y pueden incrementar los problemas asociados a la confianza e incluso generar situaciones de corrupción y enchufismo si no se cumplen estas condiciones.

Aunque la remuneración en función del rendimiento parece motivar a una minoría del personal del sector público, una mayoría considerable no los percibe como un incentivo para trabajar mejor. Varios estudios llevados a cabo por la OCDE muestran que, para la mayoría de trabajadores gubernamentales, sobre todo aquellos que no ocupan puestos directivos, el salario base y su relación respecto al mercado de trabajo en general son más importantes que los incrementos de retribuciones suplementarias vinculadas al rendimiento.<sup>31</sup> Esto no solo se debe a que las recompensas por rendimiento suelen estar limitadas dentro del sector público, sino también a que el contenido del puesto y las oportunidades de desarrollo profesional han resultado ser más atractivos para los empleados públicos. Es poco probable que la PRP motive a una mayoría del personal, independientemente del diseño de esta.

La importancia y las repercusiones de las PRP no debe sobrestimarse. La evidencia apunta a que es necesario contar con un enfoque am-

30 Marsden, David. 2009. "The paradox of performance related pay systems: why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" Investigación LSE en línea abril de 2009. Disponible en: [http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The\\_paradox\\_of\\_performance\\_related\\_pay%28LSERO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The_paradox_of_performance_related_pay%28LSERO%29.pdf)

31 OCDE. 2005. "Performance-related Pay Policies for Government Employees" Informe de la OCDE; 20 de mayo de 2005. Consulte también Cardona, Francisco. 2008. "Performance related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States". Disponible en: <http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

plio para gestionar mejor el rendimiento, que no debe centrarse en la compensación al rendimiento.

Cuando la remuneración en función del rendimiento se pone en práctica en un entorno de gestión adecuado, puede ser una herramienta efectiva para impulsar el cambio, tanto para modificar las actitudes hacia el trabajo como para reexaminar la organización del trabajo. Parece que la PRP no mejora el rendimiento a través de los incentivos financieros que ofrece, sino a través de sus efectos secundarios: la autonomía reforzada que aporta este esquema es el factor que puede fomentar el cambio.

Por lo tanto, tal y como sugieren los datos, no recomendamos la introducción de la remuneración en función de rendimiento en el servicio público. En una era en la que es importante desarrollar servicios públicos fiables y predecibles que puedan contar con la confianza de un público que tiende al escepticismo, quizá sea más prudente optar por sistemas de remuneración basados en reglas de retribución en función del grado en lugar de esquemas de remuneración según el rendimiento.

Uno de los motivos es bastante obvio. La retribución en función del grado ofrece a los empleados mayores niveles de previsibilidad y reduce la probabilidad de que se produzcan situaciones arbitrarias a la hora de determinar los salarios netos. Esto resulta esencial para que las autoridades públicas puedan contar con la confianza de sus propios funcionarios públicos como condición previa para contar con la de la población en general. Otro motivo es que, incluso aunque el esquema de remuneración en función del rendimiento funcionara correctamente de forma hipotética, la relación coste/beneficio del sistema nos haría

descartarlo, debido a la complejidad burocrática necesaria para la gestión de un sistema de este tipo en organizaciones públicas y para su funcionamiento continuado. Asimismo, desde el punto de vista presupuestario, los salarios por rendimiento pueden generar situaciones de incompatibilidad con asignaciones presupuestarias muy ajustadas si la reforma del servicio público se lleva a cabo en un periodo de transición. En un esquema de PRP, el gasto público puede dispararse con facilidad.

Esto no quiere decir que la valoración del rendimiento no sea posible ni valiosa en el servicio público. Todo lo contrario. El problema surge cuando una parte considerable de la remuneración está vinculada a esta valoración del rendimiento. El objetivo principal de estas valoraciones no debería ser el incremento o la reducción de la reducción, sino permitir la planificación y el desarrollo profesionales. La valoración del rendimiento se ha utilizado en algunos países para, por ejemplo, orientar las actividades de formación y determinar las necesidades en este ámbito en una unidad administrativa específica, establecer la posibilidad de promover a una persona en concreto en algún momento o fomentar las transferencias y comisiones de servicio (movilidad horizontal) con el fin de contar con la persona adecuada en el puesto y momento adecuados, en línea con el principio de la gestión de los recursos humanos.

Un aspecto positivo de los esquemas de valoración del rendimiento es que puede facilitar un diálogo constructivo y regular entre el personal de mayor y menor antigüedad sobre los objetivos de la organización y el papel de cada individuo en su consecución. O, en palabras de Marsden, permite "la emergencia de un nuevo canal para que los empleados expresen

sus voces, esta vez a nivel individual en lugar de a escala colectiva”.<sup>32</sup> Esto puede ofrecer a los empleados una sensación mejorada de participación y motivar sus contribuciones creativas para alcanzar dichos objetivos. Para los directivos, también puede ser una herramienta útil con la que fomentar el compromiso de los empleados con los objetivos organizativos.

En cualquier caso, el esquema de valoración del rendimiento debe diseñarse y ponerse en práctica de tal forma que su legitimidad quede validada más allá de toda duda. Esto tiene diversos significados. Entre otros, quiere decir que este tipo de esquema debe implicar un sistema de asignación justo y equilibrado de las responsabilidades dentro de la organización, un mecanismo transparente para definir objetivos organizativos y para informar sobre ellos a los titulares, un procedimiento de evaluación individual preestablecido y basado en instrumentos legales o en directrices internas claras, la posibilidad de que se lleve a cabo un control interno y externo, así como la supervisión del procedimiento y de los resultados de la valoración. Por último, se debe confirmar a cada uno de los individuos concernidos que los resultados de su evaluación se utilizará correctamente.

Las normativas del servicio público deben incluir disposiciones que obliguen a los directivos a proporcionar comentarios sobre la labor de sus subordinados a través de valoraciones o conversaciones sobre el rendimiento del trabajo realizado por estos, pero debe evitar la remuneración en función del rendimiento.

---

<sup>32</sup> Ibid.

## Disposiciones a nivel directivo para garantizar unos estándares comunes

Los sistemas de función pública deben entenderse no solo como elementos de gestión de recursos humanos, sino también, y aún más importante, como instrumentos constitucionales que permiten gobernar un país. Esto implica que cuentan con al menos dos dimensiones: la institucional y la directiva. La primera hace referencia al papel de la función pública como institución del Estado para gobernar un país y resulta esencial para proteger los valores esenciales de los sistemas políticos, los derechos individuales, la democracia, el Estado de derecho y el interés general. La segunda entiende el servicio público como un esquema de gestión de recursos en el que deben aplicarse las técnicas de dirección. El foco de atención pasa de las cuestiones en materia de gobernanza a los aspectos económicos y relacionados con la eficiencia. La administración pública se considera como un conjunto de personal, una capacidad pública esencial que debe gestionarse de la forma más eficaz y eficiente posible con el fin de conseguir la rentabilidad de los fondos públicos. Tanto la dimensión institucional como la directiva deben incorporarse al sistema de función pública de una forma equilibrada, pero considerarse como dimensiones de reforma diferentes.

Por ejemplo, es importante evitar un exceso de énfasis en la eficiencia directiva que no tenga en cuenta las consideraciones en materia de imparcialidad y autonomía profesional de los funcionarios públicos. Las democracias establecidas cuentan con mecanismos de contrapoder institucional para proteger la profesionalidad y la integridad de la función pública. Mientras que en la gestión en el sector privado se concede poca importancia al personal (excepto en lo relativo a su naturaleza de recurso productivo) y en los regímenes totalitarios se han mezclado históricamente las dimensiones institucional y directiva del sistema de Administración Pública, algunas democracias occidentales tienden a separarlas en su gestión del sector público, aunque no siempre con éxito. En cualquier caso, podemos concluir que la separación de las dos dimensiones es una condición previa para comprender y practicar la gobernanza democrática, ya que esta no solo requiere la legitimidad democrática de los políticos elegidos de manera libre, sino también la legitimidad otorgada a la acción pública por parte de una burocracia meritocrática y autónoma en la preparación de políticas públicas, el gasto de los fondos públicos, la implementación de la legislación y la prestación de servicios públicos.

Los responsables de las políticas y los gobiernos deben asumir la responsabilidad asociada al mantenimiento de la calidad del servicio público. Una cuestión clave en materia de políticas es encontrar y mantener el equilibrio entre la eficiencia, la efectividad, la autonomía, la rendición de cuentas y otros valores que permiten conservar las características deseadas del sistema. Siempre se requiere un juicio político. La función pública, como institución estatal, debe generar certidumbre legal a través de un proceso de toma de decisiones predecible, con el fin de que el Estado sea fiable y se haga merecedor de la confianza de los ciudadanos propios y extranjeros, así como de otros Estados. Esto solo puede conseguirse con un esfuerzo político decidido y constante a lo largo del tiempo.

Algo así muestra que la gestión del servicio público es, ante todo, una responsabilidad política. La administración pública del Estado es, sin lugar a dudas, la responsabilidad del gobierno. Cada organismo elegido de una democracia está obligado a determinar correctamente sus funciones de servicio público. Es algo que forma parte del interés público del país. Para poder ser efectiva, esta responsabilidad política general tiene que organizarse y ejecutarse en la práctica. Las disposiciones sobre el tipo de organización y gestión suelen ser el dominio de las normativas de servicio público.

La gestión de los servicios públicos debe tener como objetivo el cumplimiento de las metas y valores constitucionales y políticos principales en materia de legalidad, justicia, igualdad de oportunidades para trabajar y de promoción en el servicio público. El Estado de derecho y unos procedimientos de selección competitivos, transparentes y basados en el mérito son

esenciales. La gestión de la función pública tiene que proteger la imparcialidad de este, el principio de legalidad y el debido proceso en la gestión pública. Esto permite que las acciones y decisiones públicas sean predecibles, que la administración de los asuntos públicos sea fiable y que la función pública sea más profesional. Se requiere determinación política para establecer la presencia de estos valores en la gestión del servicio público. Los directivos de nivel medio y bajo tienen que acordarse con esta determinación y ejecutarla con profesionalidad. La existencia de incoherencias entre los aspectos políticos y de gestión puede generar distorsiones y, llegado el caso, afectar de forma negativa al sistema de función pública.

El sector privado no presta la misma importancia a estos valores constitucionales que el público. Este es uno de los motivos por el que una gestión de tipo empresarial no es la forma óptima de administrar el sector público, lo que incluye la gestión de sus recursos humanos. Asimismo, este tipo de aproximaciones son contraproductivas. La función pública no solo es un sistema en manos de los políticos que sirve para gestionar los recursos humanos. Es principalmente una institución del Estado para el gobierno del país. Se trata de un instrumento para la gobernanza pública democrática. Es necesario alcanzar un equilibrio entre la Administración Pública entendida como un sistema de gestión de recursos humanos (el aspecto directivo) y como una institución del Estado (el aspecto constitucional).

La gestión de la función pública implica, por lo tanto, un compromiso político y una responsabilidad en materia directiva para garantizar que la Administración Pública lleve a cabo sus deberes, en primer lugar, de conformidad con el Estado de derecho y los principios acepta-

dos de Derecho público, y, en segundo lugar, que pueda alcanzar los objetivos en materia de política pública de forma eficiente, según lo dispuesto por el gobierno legítimo en el poder. Garantizar estas dos dimensiones solo es posible en el ámbito del Derecho público y no del Derecho laboral. El Derecho administrativo tiene en cuenta tanto la dimensión político-constitucional del servicio público como la de la eficiencia en la gestión, mientras que el Derecho laboral solo tiene en cuenta (o lo hace principalmente) esta última dimensión.

La gestión del personal debe encontrarse adecuadamente institucionalizada. La forma en la que esta se lleve a cabo va a ser esencial para el rendimiento futuro del sistema. Si la gestión de la función pública se considera como una función de administración común dentro del gobierno, la selección, promoción, remuneración y disciplina de los funcionarios públicos debe cumplir los estándares comunes de mérito profesional, competición, legalidad y justicia. La elaboración de este tipo de estándares y la supervisión de la gestión del personal de las instituciones estatales son tareas importantes que debe llevar a cabo una unidad de administración central.

Esta no debe estar implicada en la dotación y microgestión del personal en las diferentes instituciones gubernamentales. En su lugar, debe elaborar normativas gubernamentales relativas a la función pública, desarrollar estándares y políticas comunes, así como ofrecer asesoramiento y supervisar la gestión de las carreras profesionales dentro de las diferentes instituciones. Los campos de formulación de políticas de esta unidad central deben incluir la contratación, selección, desarrollo profesional, remuneración y establecimiento de grados, formación y reasignación de puestos. La su-

pervisión de las tareas debe estar relacionada con la aplicación de las normativas, la ejecución de las políticas, así como con la dotación de personal y el uso de las asignaciones presupuestarias para este.

Esta capacidad central para la gestión de la función pública es necesaria, ya que esta debe implementar principios y valores constitucionales dentro del conjunto de la administración estatal. La gestión de la función pública debe cumplir con unos estándares dados. En el sector privado, que se regula por lo dispuesto en el Derecho laboral, incluso aunque una unidad central genere políticas de personal para toda la empresa, los directivos tienen un margen de discreción considerable al contratar y negociar las condiciones de trabajo y los salarios de una forma más o menos centralizada. En el ámbito del Estado, esta autonomía descentralizada, si fuera considerable, impediría el cumplimiento de varios principios constitucionales (justicia, igualdad ante la ley, misma remuneración por el mismo trabajo, etc.) y afectaría de forma negativa al espíritu de servicio público.

La noción de función pública como institución del Estado se diluye cuando cada agencia pública o ministerio actúa como un empleador independiente sin coordinación. Esto suele afectar a la gobernanza o a los aspectos constitucionales conectados con el servicio público. La gestión del servicio público estatal debería diseñarse como una responsabilidad del gobierno, que abarca desde el Consejo de Ministros hasta cada uno de estos y las agencias públicas, determinando la distribución adecuada de las tareas y las responsabilidades.

Es necesario contar con una institución centralizada con suficientes competencias y recursos para gestionar la función pública a nivel



horizontal dentro de los diferentes ministerios e instituciones públicas del Estado. Se trata de una condición que permite el desarrollo de un sistema de servicio público bien establecido. Esta institución puede ser un ministro o una agencia u oficina de servicio público, o incluso un organismo independiente asociado a un ministro o comisión. Lo que se requiere es que alguien asuma toda la responsabilidad de coordinar la gestión de la Administración Pública en su conjunto y en nombre del Gobierno.

Se ha demostrado que no todas estas modalidades son igualmente efectivas. De hecho, la efectividad de cada una de ellas (ministerio, comisión independiente, organismo autónomo dentro de un ministerio, etc.) depende del contexto de cada país. Sin embargo, la experiencia de muchos países de todo el mundo confirma que la gestión de la función pública debe ser una responsabilidad política, como hemos mencionado anteriormente. Eso quiere decir que una oficina de servicio público no política y aislada probablemente no tendrá éxito en su labor si la administración pública del país está politizada. Es decir, si la interferencia de los políticos es regular, constante e incisiva. La máxima responsabilidad de la reforma y gestión del servicio público debe ser política, ya que solo estos sirven de contrapeso a otros políticos.

Por otro lado, la existencia de una capacidad central sólida no quiere decir que todo deba llevarse a cabo desde una posición centralizada. Algunas operaciones deben descentralizarse en cada uno de los ministerios y agencias. Sin embargo, una descentralización excesiva

puede dañar la profesionalidad de la esencia del servicio público, así como generar la fragmentación de políticas de personal estratégicas. Asimismo, tal y como se ha identificado en un informe de las Naciones Unidas, el problema de las estrategias descentralizadas es que se incrementa la posibilidad de que se produzcan conflictos entre los diferentes actores e instituciones (ministerios, agencias o autoridades de gestión de recursos humanos) si los mecanismos de coordinación centralizados son débiles, no son efectivos o no existen.<sup>33</sup>

El éxito de la descentralización también depende de las competencias de los directivos y profesionales de recursos humanos. Una mayor autonomía y descentralización de las responsabilidades requiere una inversión considerable en cualificaciones en materia de gestión a todos los niveles. Los esfuerzos para la descentralización deben combinarse con la formación en materia de gestión para ofrecer las habilidades profesionales necesarias en materia de gestión de recursos humanos. La descentralización requiere una coordinación adicional y procesos de rendición de cuentas reforzados. La coordinación y supervisión de los sistemas altamente descentralizados puede imponer nuevas limitaciones administrativas, más papeleo y, llegado el caso, una mayor burocratización. Por lo tanto, es necesario alcanzar un sano equilibrio entre la centralización y la descentralización.<sup>34</sup> Esto implica hallar la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué elementos deben descentralizarse a favor de los ministerios y qué elementos deben conservarse dentro del ámbito de una capacidad centralizada?

33 Naciones Unidas (2005). "Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance". Informe Mundial sobre el Sector Público 2005. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>

34 Para contar con un análisis más a fondo de la gestión de los recursos humanos, consulte Demke, Christoph et al. 2006. "Decentralisation of HR Practices: a European Comparative Perspective". Ponencia enviada a la conferencia European Group of Public Administration 2006, celebrada en Milán en septiembre de 2006. Disponible en: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/Hammerschmid-Meyer&Demke2006.pdf>

# Un análisis específico de los ministerios de defensa y de otras instituciones del sector de seguridad

Tanto el personal militar como civil está formado por funcionarios públicos. Por lo tanto, las instituciones militares y de seguridad no pueden alcanzar niveles de profesionalidad como si fueran islas de excelencia. Forman parte de los sistemas nacionales de servicio público y de las administraciones nacionales en un sentido amplio. Es algo que debemos tener en cuenta de forma particular en el contexto de la ampliación de la OTAN.

La base del valor de la OTAN se ha visto reafirmada considerablemente tras el colapso del Bloque Oriental. En ese momento, varios miembros argumentaron que la ampliación de la Alianza hacia el Este fomentaría la consolidación de los regímenes democráticos en los Estados poscomunistas.<sup>35</sup> La documentación de la OTAN ha establecido un vínculo directo entre la inclusión de los nuevos países en la comunidad de valores compartidos de la Alianza y la consecución de la libertad y la seguridad. La promoción de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos no solo se considera una obligación moral, sino que además es un instrumento de las políticas de seguridad que promueve la paz y la estabilidad.<sup>36</sup>

Es difícil imaginar cómo es posible poner en práctica los valores esenciales de la OTAN sin una función pública profesional gestionada según el principio de mérito. Tal y como hemos mencionado anteriormente, existe una correlación fuerte entre, por un lado, las disposiciones para contar con una función pública imparcial y profesionalmente independiente, y, por otro, el desarrollo y consolidación de una democracia basada en el Estado de derecho. Más específicamente, los sistemas consolidados de profesionalidad en las estructuras de defensa puede evitar el surgimiento de dos posibles amenazas que podrían afectar al control civil y democrático adecuado de las fuerzas armadas: el dominio de los militares sobre estos ministros y el liderazgo civil, por un lado, y el abuso político del ministro de defensa y de otras instituciones de seguridad por otro. La democracia es incompatible con la captura del Estado por parte del estamento militar y con una manipulación indebida de la autoridad pública (o el ejercicio de un poder coercitivo) por parte de la élite política.

35 Reiter, Dan. 2001. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy", *International Security* 25 (4): 41-67.

36 NATO. "The Study on NATO Enlargement". "Mediante la integración

de más países en la comunidad existente de valores e instituciones, de forma coherente con los objetivos del Tratado de Washington y la Declaración de Londres, la ampliación de la OTAN permitirá salvaguardar la libertad y seguridad de todos sus miembros, según lo dispuesto en los principios de la Carta de las Naciones Unidas". El estudio está disponible en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24733.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm)

La profesionalidad y capacidad de las instituciones de seguridad de los Estados miembros de la OTAN no solo son importantes para la capacidad de la Alianza para cumplir sus objetivos y valores colectivos. También son importantes para la capacidad de los Estados miembros para contar con la estima y el apoyo de sus aliados, así como para evitar el estigma de pertenencia de segunda clase con el que los nuevos países temen contar.

Los debates anteriores muestran la importancia de confiar en la capacidad de la OTAN para gestionar su compleja agenda. Debido a que la Alianza opera a través de las administraciones públicas e instituciones militares de sus Estados miembros, resulta esencial que estos esquemas nacionales sean percibidos como fiables por parte del resto de Estados miembros. La fiabilidad y la confianza solo pueden garantizarse mediante la profesionalidad y el respeto de los valores compartidos de la OTAN. Existe un razonamiento bien argumentado que establece que para que exista una cooperación internacional adecuada, se requieren instituciones nacionales que funcionen correctamente. En el mismo sentido, unas instituciones nacionales disfuncionales pueden frustrar la acción conjunta y fomentar los recelos y sospechas de parasitismo por parte de los Estados colaboradores.

Puede existir una relación entre el grado en el que un país miembro de la OTAN cumple sus obligaciones con esta, sobre todo en lo relativo a los valores esenciales de la organización, y la disposición de los Socios de la Alianza a acudir con prontitud en la ayuda de un tercero en una situación de crisis. No resulta difícil imaginar una situación en la que puede ser políticamente complejo convencer a los Aliados sobre la necesidad de realizar grandes sacrificios

para asistir a países miembros que no han cumplido los requisitos básicos de la OTAN.<sup>37</sup> Las amenazas en materia de seguridad que se han desarrollado tras la caída del Telón de Acero pueden contribuir a que estos escenarios sean más probables.

Si no es posible lograr una fiabilidad y confianza entre países, la cooperación internacional vinculante y orientada a resultados, tal y como la encarna la OTAN, no es posible. En la ausencia de mecanismos basados en la confianza efectivos, los retos transnacionales tendrán que gestionarse a través de acuerdos de cooperación más genéricos y menos efectivos, mediante recomendaciones no vinculantes para las cuales sus destinatarios podrían no considerarse obligados a cumplir o carecer de la capacidad para llevar a cabo esfuerzos combinados.

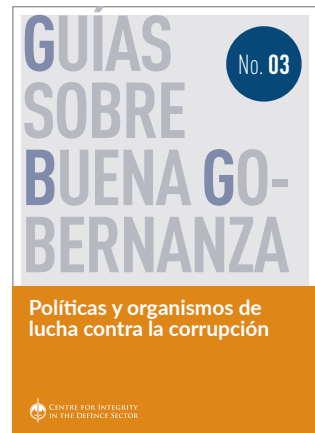
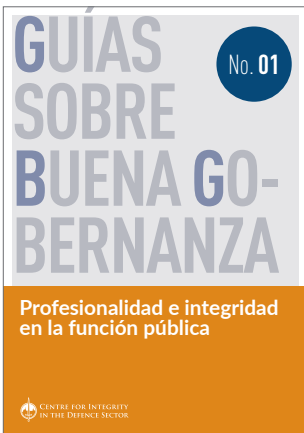
En resumen, la noción de seguridad común basada en el principio de defensa colectiva creíble no se limita a ser un producto de los compromisos formales y de la operatividad militar. La confianza basada en los valores compartidos y en la fiabilidad política es igualmente importante. Una función pública que funcione adecuadamente es una parte intrínseca de la fiabilidad política. Por este motivo, la profesionalidad y la integridad en la función pública son elementos esenciales tanto para la seguridad nacional como para la internacional. En resumen, la buena gobernanza también puede considerarse una cuestión de seguridad. La profesionalidad y la integridad en las fuerzas armadas, los ministerios de defensa y otras instituciones de seguridad tienen implicaciones que van más allá de unos sistemas de gestión de recursos humanos eficientes y efectivos.

<sup>37</sup> Consulte, a modo de ejemplo, "Freies Land?" Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 de abril de 2014.

# CONCLUSIONES

1. La profesionalidad en la función pública requiere la aplicación firme del principio del mérito en la gestión de los recursos humanos. El favoritismo, el nepotismo, el enchufismo y el clientelismo son enemigos de la imparcialidad y obstáculos para el desarrollo de un servicio público profesional.
2. La profesionalidad requiere estabilidad. Los conocimientos necesarios no pueden desarrollarse y consolidarse sin unos servicios públicos estables. La politización es la enemiga de la estabilidad y suele dar lugar a la sustitución de un gran número de funcionarios públicos cada vez que se produce un cambio de gobierno.
3. La profesionalidad requiere la separación de la política y de la administración, así como la mejora de las formas en las que interactúan entre sí. La autonomía de la función pública debe protegerse a nivel legal y de gestión. Este valor debe integrarse en las relaciones entre los funcionarios administrativos, nombrados por criterios de mérito, y los designados por cargos políticos, aunque se reconoce que el desarrollo de un servicio público autónomo y una buena administración política son una empresa política constante y un objetivo aún pendiente de cumplir por completo en muchas jurisdicciones nacionales. La delegación de la toma de decisiones administrativas puede promover la profesionalidad.
4. La profesionalidad requiere una integridad resistente por parte de los cargos públicos, tanto los elegidos como los nombrados. Los responsables jurídicos y administrativos deben promover y proteger la integridad y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Las medidas de capacitación y disciplinarias son instrumentos de gestión indispensables. Los códigos de conducta y los planes de integridad pueden ofrecer directrices útiles en lo relativo al comportamiento de los cargos públicos.
5. Las instituciones del sector militar y de la seguridad no podrán llevar a cabo procesos de profesionalización de su personal de forma sostenible si la Administración Pública de su país en su conjunto está politizada o plagada de casos de corrupción y redes de enchufismo. Alcanzar los objetivos de profesionalidad e integridad de forma aislada y solo en una institución pública es algo prácticamente imposible y es inevitable que su vigencia sea breve.

# Guías sobre buena gobernanza



La guía *Profesionalidad e integridad en la función pública* trata sobre los principios y estándares de un sistema de función pública basado en el principio del mérito. El sistema de méritos, que se basa en los principios de competencia e integridad, es la base esencial para una Administración Pública efectiva y de calidad. La separación clara entre los puestos políticos y administrativos, un buen sistema de contratación y promoción, la regulación de los derechos y obligaciones, y una regulación del sistema salarial son algunos de los principios básicos analizados por los autores Francisco Cardona y Svein Eriksen.

Las *Guías sobre buena gobernanza* son una serie de folletos breves. Cada uno de ellos trata sobre un tema determinado, importante para la buena gobernanza en el sector de defensa. Estos documentos se dirigen a personas interesadas en saber más sobre uno o varios temas relacionados directamente con la buena gobernanza en el sector de defensa (o, en general, en el sector público). También pueden usarse con fines educativos.

Publicado por: Centro de integridad en el sector de defensa

Diseño: [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)

Impresión: Organización de servicios y de seguridad del Gobierno de Noruega  
Junio/2015



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)



La traducción de la versión original en inglés al español se ha llevado a cabo por cortesía de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.