

# LAS BASES POLITICAS DEL SERVICIO CIVIL

## ALGUNOS EJEMPLOS DE LA AMÉRICA LATINA \*

PEDRO MUÑOZ AMATO\*\*

### A. LOS PRINCIPIOS DE SERVICIO PÚBLICO Y DE MÉRITO COMO LAS NORMAS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

LA insistencia tradicional en favor de los principios de "mérito" y de "carrera" como los más altos en la jerarquía de valores de la administración de personal,<sup>1</sup> nos obliga a reafirmar aquí la supremacía del

---

\* Este artículo forma parte del segundo tomo del libro del autor titulado *Introducción a la Administración Pública* que en breve publicará Fondo de Cultura Económica de México.

\*\* Decano del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Anteriormente fue director de la Escuela de Administración Pública y dirigió el grupo de investigadores universitarios que asesoró a la Convención Constituyente de Puerto Rico. En el 1952 fue presidente del seminario internacional sobre administración pública celebrado en Río de Janeiro bajo los auspicios de las Naciones Unidas y el Gobierno del Brasil. Ha publicado varios artículos sobre derecho, ciencias políticas y administración pública, y es autor del libro *Introducción a la Administración Pública* (1954).

<sup>1</sup> "El objetivo primordial de la reforma del servicio público en Estados Unidos ha sido el de establecer el sistema del mérito: nombrar para cada cargo público al candidato más capaz para desempeñarlo. Este objetivo, a su vez, es reflejo de determinadas maneras de pensar y de actitudes ampliamente difundidas en la sociedad norteamericana: 1) que en la administración pública, los empleados deben interesarse exclusivamente por la eficiencia del servicio y que la competencia de esos empleados es el máximo determinante del nivel de eficiencia que se logre; 2) que los empleados públicos no tienen por qué ocuparse de los asuntos de "política" (es decir, la decisión sobre valores sociales básicos) y por lo tanto el servicio público puede y debe ser políticamente neutral; 3) que las oportunidades económicas del empleo en el gobierno deben ser accesibles a todos los ciudadanos sin distinción ni favoritismos.

Un sistema de méritos tiene por objeto obtener para el servicio público las siguientes características: competencia, de manera que el gobierno tenga a su servicio personas bien preparadas, diestras e inteligentes;

Neutralidad: de manera que la Administración pueda poner en práctica las directrices políticas del cuerpo legislativo y no tratar de imponer las propias;

Igualdad de oportunidades: de manera que las instituciones gubernamentales contribuyan a lograr el objetivo de la democracia económica". Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, *Administración Pública* (San Juan, P. R., Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956), págs. 306-307.

Leonard D. White, en su libro *Introduction to the Study of Public Administration* (3a. edición, Nueva York: MacMillan Co., 1948), toma el principio de la carrera administrativa como el más alto en la jerarquía de valores de la administración de personal. Véanse los capítulos 22 y 23, páginas 306-337. El texto de Mosher, Kingsley y Stahl,

principio de servicio público. Debiera ser innecesaria la salvedad, pues el gobierno existe para servir al pueblo y en tal sentido han de orientarse todas las expresiones de la administración pública. Sin embargo, las desviaciones de esta norma superior son demasiado reales en la teoría y en la práctica para que podamos pasarlas por alto dando supuesto el principio de servicio público.

Con la subordinación indicada el principio del mérito es indispensable en la administración de personal de cualquier país, pues impone la obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces para los respectivos cargos. Mal orientado puede convertir al servicio civil en campo de contienda para demostraciones de superioridad individual, en patrimonio de clases privilegiadas o en sistema de premiar intereses particulares de individuos y grupos, sacrificando así la eficiencia y responsabilidad de la administración pública.

Muchas veces se supone que el objetivo último es el de establecer un sistema de carrera profesional —uno que *asegure permanencia y progreso a quienes se lo merezcan*.<sup>2</sup> Es ésta, evidentemente, una manifestación del principio del mérito que destaca las *garantías de continuidad y las oportunidades de promoción*. Sus aplicaciones procesales se centran en la protección contra el discrimen por afiliación partidista, religión, raza, sexo, posición económica, status social o por cualquier otro motivo que no se refiera a la idoneidad.

La carrera profesional es un medio extraordinario de atraer, mantener y desarrollar individuos idóneos; pero cuando no se orienta hacia los principios de mérito para el servicio público, sus oportunidades y garantías se tratan más como intereses particulares que como instrumentos del bienestar general. Hasta llegan a socavar la eficiencia de la administración pública. Así ocurre cuando en el momento de iniciar nuevos sistemas de servicio civil se garantiza la permanencia de funcionarios ineptos; o cuando un partido en el poder manobra para asegurar a sus correligionarios contra futuras posibilidades de destitución por falta de capacidad; y también en las ocasiones en que los grupos organizados de funcionarios gubernamentales controlan sus condiciones de trabajo a costa del servicio público.

La norma de que *las oportunidades del servicio estén abiertas a todos los ciudadanos y se distribuyen equitativamente*, sin distinciones ajenas a la capacidad para servir al pueblo, es indispensable no sólo por hacer justicia a los individuos y fomentar prácticas democráticas, sino también porque así se aprovecha y estimula mejor el talento dis-

*Administración de Personal en el Servicio Público* (San Juan, P. R.: Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1950), ni tan siquiera discute los principios esenciales de la administración de personal en el gobierno.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, White, *ibid.*

ponible. No obstante, se desvirtúa cuando sirve de escudo a la propaganda de igualdad absoluta, entorpeciendo las diferenciaciones conducentes a mejorar las gestiones públicas.

Es un error el proclamar la *neutralidad* como uno de los principios fundamentales. El servicio público supone no sólo pericia técnica sino también actitudes e ideales de honradez, autodisciplina, equidad, respeto a la dignidad humana, y dedicación al bienestar general. No es posible pretender que los funcionarios sean *neutrales* en el sentido de esterilizar su sensibilidad normativa. Eso sería derrotista y peligroso. La obligación de servir con igual eficacia a los distintos grupos políticos que sucesivamente dirijan al gobierno se refiere a lealtades más básicas que las partidistas. Será factible cuando los administradores y los políticos tengan una base común de valores dentro de la cual puedan dirimir sus diferencias y establecer su cooperación. Para que sus exigencias mutuas no lleguen al punto de un rompimiento no hace falta que los funcionarios rindan sus convicciones sino que unos y otros rijan su conducta por las normas más estables de la cultura y la constitución política, colocando en lugar prominente la de respetar los mandatos mayoritarios del pueblo. Tales logros de orientación normativa no pueden describirse con el calificativo de "neutralidad" y mucho menos ha de convertirse a éste universalmente en requisito de la administración del personal público.<sup>3</sup>

## B. CONSIDERACIONES DE ESTRATEGIA EN LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

### I. *La Política y la Administración de Personal*

Uno de los clisés más repetidos en la teoría y la práctica de la administración de personal es que debe separarse a ésta de la política. Generalmente se repiten estas palabras sin aclararse cuáles influencias son indeseables, ni cómo específicamente ha de lograrse la separación,

<sup>3</sup> Inglaterra presenta el ejemplo máximo en este sentido pues su Servicio Civil, que es permanente hasta en los más altos niveles del poder ejecutivo, excluyendo como funcionarios políticos sólo a los ministros, implementa con lealtad y eficacia programas de muy diversa orientación. Después de la Segunda Guerra Mundial, al pasar la prueba de ser dirigido alternativamente por Laboristas y Conservadores, su demostración refutó contundentemente las predicciones pesimistas. De éstas una de las más injustas había sido la de J. Donald Kingsley, en *Representative Bureaucracy* (Antioch, Ohio: University Press, 1944), págs. 279-283. Véanse los comentarios posteriores a la prueba del líder del gobierno socialista Clement R. Atlee, en "Civil Servants, Ministers, Parliament and the Public", *The Political Quarterly*, Vol. XXV, Núm. 4 (octubre-diciembre, 1954), págs. 308-315.

ni a fin de cuentas en qué formas podría establecerse un sistema de mérito sin base en la política.

La verdad es que no pueden implantarse los principios de mérito para el servicio público, ni ninguno de sus requisitos instrumentales, si no existe un consenso favorable en los sectores donde se hacen las decisiones fundamentales sobre la orientación del gobierno. Todavía más, la eficacia de cualquier sistema de administración de personal dependerá continuamente del grado de consciencia y sinceridad del respaldo político en que esté cimentada.

Por razones históricas se considera generalmente que los métodos racionales en este campo deben concebirse como antídoto contra el "sistema de botín" ("*spoils system*") —de que al partido vencedor corresponde incautarse de todos los derechos y privilegios adscritos a los cargos públicos para distribuirlos entre sus correligionarios.

Los argumentos más convincentes en favor del control político son los siguientes:

1) El partido que adviene al poder necesita personas leales a su programa para dar cumplimiento a sus propósitos, y debe protegerse contra las posibilidades de "sabotaje" por indiferencia, neutralidad, o convicción contraria. Tal necesidad es mayor en proporción directa al grado de su radicalismo frente al *statu quo*.

2) La consolidación de un cuerpo de servidores públicos garantizados en sus cargos contra los cambios de partidos en el poder conlleva graves riesgos de desarrollar una casta exclusivista en su composición, interesada en sus propias conveniencias, rutinizada, insensible ante los intereses e ideales del pueblo, irresponsable por estar protegida en sus posiciones de autoridad, es decir, imbuida por un burocratismo de la peor calaña.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> "*Burocracia* es el nombre que se da usualmente a un sistema de gobierno cuyo control esté tan completamente en manos de los funcionarios que el poder de éstos ponga en peligro las libertades de los ciudadanos. Las características de un régimen de tal clase son el apasionamiento con la rutina administrativa, el sacrificio de la flexibilidad ante las reglas, la dilación en la formulación de decisiones, y la indisposición a arriesgarse en experimentos. En casos extremos los miembros de una burocracia pueden convertirse en una casta hereditaria que manipule el gobierno para su propio beneficio.

Hasta épocas muy recientes la burocracia parece haber sido una consecuencia de la aristocracia. En la historia de ésta, la falta de disposición de los aristócratas para el ejercicio activo del gobierno ha conducido en algunos casos a la transferencia del poder a manos de funcionarios permanentes. En otros casos el origen de la burocracia se puede trazar al deseo de los reyes de tener un grupo de sirvientes personales que pudiesen oponerse a los apetitos de poder de los aristócratas. En tales circunstancias, los burócratas mismos han podido constituirse en una aristocracia, como ocurrió en el siglo XVIII en Francia. Antes del siglo XIX las burocracias siempre procuraron, donde fuera posible, convertirse en una casta privilegiada. Cuando lo han conseguido, han tratado de obtener los mismos poderes de la aristocracia o de alcanzar acceso a esa clase superior.

El advenimiento del gobierno democrático en el siglo XIX destruyó en el mundo occidental la posibilidad de mantener un sistema en el que los funcionarios constituyeran

Además, se alega desde otro punto de vista, que en un sistema democrático los partidos políticos necesitan las recompensas de los cargos públicos para conseguir organizadores y miembros activos. Si se les priva de este atractivo, entonces les será difícil encontrar personas en disposición de constituir la maquinaria que es indispensable para las innumerables tareas de las campañas políticas.

Los mencionados argumentos son en gran parte corolarios de la ideología democrática. Sabemos que la democratización del gobierno ha acarreado el establecimiento de "sistemas de despojos" en diversos países.<sup>5</sup> Aparte de esas manifestaciones históricas tan reveladoras, podemos apreciar que lógicamente el control del gobierno por el pueblo exige hasta un grado alto lealtad de los administradores para el programa del partido mayoritario, participación en la ejecución de ese programa de los que han dirigido la campaña electoral, y protección contra las posibilidades de que los funcionarios abusen de su autoridad para desvirtuar el carácter democrático de la organización política.

Los argumentos opuestos al control político van dirigidos contra determinadas intervenciones de éste, tales como el cambio de grandes números de funcionarios cuando triunfa un nuevo partido, la subordinación del servicio público al ansia de poder, la falta de un profesionalismo estimulado por los principios de mérito y permanencia, la desmoralización y el desperdicio del talento por requisitos irrelevantes a la capacidad de las personas, y en general los perjuicios que sufren la eficiencia y la continuidad de los programas gubernamentales.

Las razones en favor de sistematizar la administración del personal

---

una casta permanente y hereditaria. Pero por lo general las nuevas condiciones que acompañaron a la democracia, hicieron factible una nueva modalidad de burocracia. Era esencial tener un grupo de expertos a cargo de los respectivos servicios. Y como la democracia significaba también publicidad, era además necesario tener un cuerpo uniforme de precedentes". Harold J. Laski, "Bureaucracy", *Encyclopedia of Social Sciences* (5ta. ed., Nueva York: The Macmillan Co., 1942). III, 70-72, traducción nuestra.

"Los cargos públicos se consideran como si fuesen una especie de propiedad y el gobierno, más que un instrumento creado exclusivamente para servir al pueblo, es un medio de promover intereses individuales. La corrupción de algunos y por parte de otros la perversión de los buenos sentimientos y principios distraen al gobierno de sus propósitos legítimos y lo convierten en una máquina para el sostenimiento de unos pocos a costa de los muchos. Los deberes de todos los funcionarios públicos son, o por lo menos pueden hacerse, tan sencillos y claros que hombres inteligentes sean fácilmente elegibles para desempeñarlos; y estoy convencido de que se pierde más por la continuación prolongada de los mismos hombres en los cargos que lo que se gana generalmente de su experiencia..." Primer Mensaje Anual de Andrew Jackson como Presidente de los Estados Unidos de América, en James D. Richardson, ed., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents* (2da. ed., Washington: Bureau of National Literature, 1913), III, 1011-1012, traducción nuestra.

<sup>5</sup> Tómese el caso de Estados Unidos en cuanto al "sistema de despojos" instituido bajo la presidencia de Andrew Jackson. Leonard D. White, "Rise and Decline of the Spoils System", *Introduction to the Study of Public Administration* (Nueva York: The Macmillan Co., 1950), págs. 307-316. Véase también Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Bureaucracy* (Boston: Ginn and Co., 1950), págs. 37-57.

público se han inspirado grandemente en la necesidad de corregir los daños causados por la psicología de que en la contienda política a los vencedores corresponden los despojos. Pero debemos advertir que el apego excesivo a dicha concepción negativa ha llevado en varios países a ignorar importantes posibilidades de mejoramiento. Aunque es preferible dejar para más adelante la presentación de ejemplos concretos, porque ellos se aprecian mejor en el estudio específico de las diversas cuestiones de personal, ahora vale la pena resumir las ventajas positivas del sistema de mérito para el servicio público.

1. Tiende a que la actividad del gobierno se oriente por encima de las divisiones partidistas, con miras de largo plazo, hacia el servicio de los intereses e ideales más significativos para toda la comunidad.

2. Busca el talento dondequiera que se encuentre, sin exclusiones por motivos irrelevantes.

3. Ofrece garantías de continuidad y de reconocimiento del mérito, estimulando así a las personas idóneas y facilitando su dedicación a la carrera profesional de la administración pública.

4. Todas las anteriores condiciones tienden a desarrollar las normas, actitudes y prácticas de un profesionalismo beneficioso a la eficiencia de la administración pública. Contrarresta las tendencias a abusar de la autoridad para fines personales o de favoritismo partidista. Según hay el riesgo de que la profesionalización conduzca a un burocratismo de privilegios, así también es muy real la alternativa de que ella sirva para enaltecer la calidad de los servicios públicos.

La responsabilidad democrática y el carácter representativo del gobierno no contradicen los principios esenciales de la administración del personal público sino, al contrario, los afirman. Las dificultades surgen cuando los políticos carecen de visión para apreciar la superioridad de dichos principios en términos de los valores fundamentales y las proyecciones programáticas de largo plazo, o cuando del otro lado los administradores profesionales no saben ser suficientemente flexibles para implementar el programa del partido político respaldado por la mayoría del pueblo. La solución al problema de sentar las bases para un sistema de administración de personal no es, como muchos suponen, la de divorciar la administración de la política, sino la de encontrar los medios de armonizar esos dos elementos complementarios.

## *2. Dedicación a los Principios Esenciales*

La tarea primaria de los que quieran establecer o desarrollar sistemas de administración de personal es educar a la ciudadanía y a su liderato para que acepten los principios esenciales y renuncien al favoritismo de carácter personal o partidista. Las elaboraciones procesales

son necesarias, pero en un plano subordinado. Es asombrosa la ingenuidad de algunos reformistas que se empeñan en imponer fórmulas detalladas sin contar con el consenso favorable a los principios fundamentales. Algunas veces se manifiesta la tendencia a dar por sentado que existen el acuerdo y la comprensión en cuanto a tales principios y se pasa por alto el esclarecimiento de las premisas. En otras ocasiones los técnicos especializados pierden la noción de cuáles son esas premisas. Casi siempre la imitación irreflexiva de los patrones utilizados en otros países es fuente de dificultades.

### 3. *Adaptación de la parte instrumental*

Para que prevalezcan los principios, tienen que ajustarse las medidas instrumentales a las circunstancias de cada ambiente. Por ejemplo: ¿De qué valen las clasificaciones, los requisitos de ingreso, los cursos y los exámenes, si los procesos de educación no producen los candidatos en grado suficiente de cantidad y calidad para los distintos cargos? ¿Cómo puede el gobierno atraer y conservar las personas idóneas si no tiene los estímulos materiales y espirituales que se necesitan para ello? El único camino es el de insistir en los principios básicos y moldear las técnicas en forma cuidadosa y gradual para que respondan a las exigencias particulares de cada situación. Es preciso velar por que las innovaciones no destruyan prácticas tradicionales más conducentes a los propósitos centrales que las imitaciones o las recetas mecanicistas.

Las normas y técnicas de la administración de personal deben adaptarse cuidadosamente a las características culturales y psicológicas de cada pueblo. En los sistemas conocidos, sobre todo en la experiencia práctica de los países que más han desarrollado la sistematización de la tarea, debemos buscar los principios fundamentales de validez más general, para tomarlos como puntos de partida, como normas flexibles, y ajustar su aplicación a la idiosincrasia de las situaciones particulares. Cuando se copian los detalles procesales sin mediar la adaptación en los aspectos primarios, las nuevas formas administrativas carecen de sentido, se convierten en mera apariencia de mejoramiento, y pueden llegar hasta a invalidar sus propios propósitos de eficiencia. Así, por ejemplo, sabemos que un sistema de clasificación de cargos, a pesar de toda su potencial utilidad, puede tener el efecto de una camisa de fuerza, si se manifiesta en moldes rígidos que entorpezcan la dinámica gubernamental, o si sus categorías no coinciden con los patrones y procesos de educación, actividad profesional y estratificación social. Así también los estímulos económicos que sean muy efectivos en países altamente industrializados pueden resultar contraproducentes en otros.

ambientes de menor comercialización, de vida comunal más íntima, de valoraciones menos materialistas.

#### 4. Ejemplos concretos de la América Latina

En la experiencia de la América Latina encontramos varios casos que demuestran en diversas etapas y grados la necesidad de insistir en los principios fundamentales, cimentar bien esos principios en las actitudes de la ciudadanía y el liderazgo político y, en un plano secundario, ajustar las técnicas detalladas a las exigencias de la situación particular. No procede entrar aquí en un análisis minucioso, sino presentar la significación general de los ejemplos para dirigir a los lectores a la observación más intensa de sus hechos respectivos.

En Cuba rige desde 1909 una Ley de Servicio Civil, inspirada por la del gobierno federal de los Estados Unidos,<sup>6</sup> que dispone un elaborado mecanismo de garantías y recursos técnicos con el propósito de lograr un sistema de mérito; pero sabemos que en la práctica esa ley no ha tenido verdadera eficacia y que la administración pública de aquel país ha sido por muchos años un caso notorio de corrupción, ineficiencia y cinismo.<sup>7</sup>

Veamos también cómo el Informe de la Misión Currie diagnosticó en 1952 el fracaso de la Ley de Carrera Administrativa de Colombia, que había sido aprobada en 1938:

La idea de un "servicio civil de carrera" de carácter apolítico, en el Gobierno Nacional, no es nueva en Colombia... Sin embargo, no fue sino hasta 1938 cuando se aprobó la primera ley sobre la materia, por la cual se creó la llamada "Carrera Administrativa" y que se conoce como Ley 165 de 1938; pero la suerte que ha acompañado a dicha ley suministra un excelente ejemplo del hecho de que no bastan solamente estatutos. Sin gran apoyo y comprensión popular y sin una administración estable e imparcial —dos cosas que dependen de las gentes—, las leyes, por buenas que sean en el fondo, no podrían lograr su objetivo.

Las personas que están al corriente de los adelantos que se han hecho en otros países en el campo del manejo del personal al servicio del Estado,

<sup>6</sup> Miguel A. D'Estefano Pisani, *Servicio y Retiro Civil* (La Habana: Jesús Montero, 1951).

<sup>7</sup> "Nuestra ley se inspiró en el sistema norteamericano de la organización del Servicio Civil, que data de 1885 y tuvo su origen en la Gran Bretaña.

La experiencia de cuatro décadas evidencia que más que una mejor ley... precisa el más estricto cumplimiento de la misma. La inamovilidad es la base sobre que se funda la capacidad y la moralidad, la eficiencia y el progreso administrativo, y sin embargo todas las situaciones políticas, en mayor o menor escala, no han acatado esta premisa con la misma resolución con que la han prometido al pueblo una y otra vez en sus campañas electorales... En Cuba, a diferencia de otros países, el Servicio Civil se implantó sin conmoción alguna, pero una y otra vez se ha vulnerado, preterido y atropellado en su letra y en su espíritu". *Ibid.*, págs. 8-9.

advertirán inmediatamente que las disposiciones . . . (de la ley de 1938) abarcan muchos de los elementos esenciales de un sistema progresista para la administración del personal del Gobierno, ya que dichas disposiciones incluyen la defensa contra discriminaciones políticas, el requisito de la eficiencia e imparcialidad en el desempeño de las funciones oficiales, exigentes normas de carácter profesional y técnico, elevados preceptos morales, un sistema de aprobar exámenes, un período legal de prueba, un sistema de reclamaciones para resolver denuncias y acusaciones sobre mala conducta del empleado, reconocimiento del derecho que tienen los empleados para constituirse en sindicatos o incorporarse a los ya establecidos, cursos de preparación para la administración pública y un sistema de consideración preferencial, cuando se procede a verificar ascensos, para las personas de reconocida competencia técnica o profesional. Sin embargo, después de doce años de experiencia práctica sobre la Carrera Administrativa, el concepto de todos los sectores —empleados, supervisores, sindicatos, altos funcionarios oficiales y público en general— es unánime en cuanto a que la Carrera Administrativa no ha logrado su finalidad y que, al presente, es casi absolutamente inoperante. De un total de cerca de 50,000 empleados con que cuenta actualmente el Gobierno, menos de 1,500 han ingresado a la Carrera Administrativa. Desde cuando ésta se estableció, y de ese número, sólo unos 1,000 figuran como empleados al servicio del Gobierno. Más aún, del reducido número de empleados que han sido admitidos a la Carrera, sólo un total insignificante, 42, ha entrado con base en exámenes. Todos los demás han ingresado debido a una serie de dispensas de los funcionarios ejecutivos, basadas especialmente en la terminación de dos años de servicio y en un certificado de buena conducta. Se ha comprobado igualmente que a menudo las disposiciones que tienden a proteger al empleado contra las destituciones inspiradas en razones políticas, se han usado indebidamente con el objeto de mantener en sus cargos a muchos empleados deficientes e incompetentes, lo cual ha dado como resultado que en algunos sectores el hecho de pertenecer a la Carrera Administrativa sea en realidad mirado más bien como sospecha o desconfianza antes que como una prueba de competencia y méritos individuales. La consecuencia última de esa situación es la de que la Carrera Administrativa se encuentra muy desprestigiada en la actualidad, habiéndose perdido casi completamente la esperanza de que ella pueda convertirse en el núcleo central de una carrera apolítica de servicio civil del Estado colombiano.

.....

Las causas de la desafortunada experiencia de una ley que contenía excelentes y previsoras disposiciones, son muchas y de diversa índole. Algunas de las deficiencias tienen su origen en la ley misma; otras se expli-

can por defectos en la administración, y otras, en fin, provienen de falta de comprensión y apoyo por parte del público...<sup>8</sup>

En Ecuador fracasó hace seis años un decreto-ley para establecer la carrera administrativa sobre los principios de mérito para el servicio público porque no se educó a la ciudadanía y al liderato político, previamente, ni se hicieron los esfuerzos de adaptación.<sup>9</sup> Promulgadas las disposiciones por un gobierno próximo a salir del poder, fueron revocadas tan pronto entraron los nuevos gobernantes, reduciéndose todo a un juego superficial de oposiciones partidistas.

El Salvador cuenta desde 1950 con una dirección de personal que mantiene al día todo un sistema de clasificación de cargos, escala de remuneración, licencias, etc., pero sin autoridad, sólo en teoría, ya que no se ha aprobado la ley básica. Es decir, faltan las decisiones políticas que dan vida a los recursos técnicos.

En Puerto Rico se aprobó una Ley de Servicio Civil en 1907.<sup>10</sup> Calcada, como la de Cuba, de la legislación entonces vigente en el gobierno federal de los Estados Unidos, promulgó un sistema ambicioso con disposiciones para dirección central, clasificación de cargos, selección mediante concursos, certificación de elegibles, transferencias, destituciones, promociones, licencias y los demás aspectos correspondientes. Se prohibía de diversas maneras la discriminación por motivos políticos o religiosos. Y se estipularon los castigos para las violaciones de la ley.

Por reformas legislativas de 1931<sup>11</sup> se autorizaron un programa de adiestramiento, un esquema de clasificaciones, un plan de sueldos y otras medidas complementarias. Sin embargo, a pesar de todas las leyes y estructuras administrativas, no fue sino hasta 1945 que comenzó la verdadera realización de los principios básicos. Mientras tanto, éstos se habían desvirtuado por presiones partidistas, favoritismos personales, falta de candidatos aptos, en fin, por no constituir vivencias en las actitudes de la gente, sino meras imposiciones de superestructuras técnicas.<sup>12</sup> La evidencia demuestra que las fallas se debían no sólo a la falta

<sup>8</sup> *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia, Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie* (Bogotá, Imprenta Nacional, 1952), selecciones de las págs. 72-76.

<sup>9</sup> El Lcdo. Fernando Rivera Arnáiz, el experto de las Naciones Unidas que asesoró al gobierno de Galo Plaza de julio, 1949 a marzo, 1950 y preparó el proyecto de ley, coincide con el diagnóstico de que no se sentaron las bases en la opinión pública, según lo expresó en entrevista con el autor en marzo de 1955.

<sup>10</sup> Ley Núm. 14 de 14 de marzo de 1907.

<sup>11</sup> Ley Núm. 88 de 11 de mayo de 1931.

<sup>12</sup> Según pudo comprobarse en un estudio objetivo, la situación en 1943 era la siguiente: La legislatura nunca había aprobado una escala de sueldos, aunque sí había autorizado a la Comisión de Servicio Civil a formular planes de clasificación y remuneración. El 35% de las plazas clasificadas ya no tenía definiciones, porque las clasi-

de disposición de los políticos, sino también a la incapacidad de los administradores para conseguir respaldo sobre la base de los principios esenciales, adaptando los aspectos secundarios a las circunstancias locales.<sup>13</sup>

Al advenir al poder en 1940 un nuevo partido político con ideales de réformar la organización socio-económica y la administración pública, tomó algún tiempo y bastante esfuerzo para convencer a su liderato de la conveniencia de establecer el sistema de mérito con garantías de carrera profesional. En 1942 y años subsiguientes fracasaron en la legislatura proyectos auspiciados por el poder ejecutivo. Éste, no obstante, revivió la Comisión de Servicio Civil en 1944 con el nombramiento de un nuevo presidente, quien dentro de las viejas formas jurídicas logró introducir importantes mejoras. Se formularon planes provisionales de clasificación y retribución y la Legislatura accedió a aprobarlos en 1945. Se encomendó al *Public Administration Service* de Chicago la preparación de planes permanentes. Fueron cancelados por obsoletos los registros de elegibles y por primera vez en la historia del servicio civil se ofrecieron exámenes para promociones en 1946. La Comisión inició un programa de adiestramiento dentro del servicio y la Universidad estableció su Escuela de Administración Pública.

La culminación de todo este proceso de cuarenta años, fue la Ley Núm. 345 del 12 de mayo de 1947 que creó la Oficina de Personal sobre bases firmes de respaldo político, según se ha confirmado en los años que lleva operando desde entonces. Aun tomando la última etapa que comenzó con la nueva ley, se pueden encontrar defectos provenientes de la falta de equilibrio entre la sistematización técnica y el respaldo a los principios básicos. Todavía los requisitos procesales ma-

---

ficaciones adaptadas en 1936 no se habían mantenido al día, y el 50% estaba cubierto por nombramientos temporales hechos sin exámenes previos. Se encontró poca correlación entre las listas de elegibles y los nombramientos. Charles E. Wager, Special Representative of the U. S. Civil Service Commission, *Report to the Governor of Puerto Rico, Preliminary Study of the Operations of the Puerto Rico Civil Service Commission*, págs. 25-26, 31-34, citado en John J. Honey, *Public Personnel Administration in Puerto Rico* (tesis doctoral inédita, págs. 90-92).

<sup>13</sup> Por ejemplo, los requisitos de ingreso no se ajustaban a las realidades prevalentes. La Ley de 1907 incluyó a los sirvientes en el sistema de concursos y tuvo que ser enmendada después para excluirlos (por la Ley Núm. 8 del 7 de marzo de 1911, que también excluyó a los obreros semi-diestros y no diestros con sueldos de menos de \$300.00 anuales, sencillamente porque no sabían leer ni escribir para llenar las solicitudes ni pasar por los demás trámites). Este absurdo ilustra otras dificultades menos chocantes pero igualmente graves. En 1909 el presidente de la Comisión se quejaba de que en todo el año sólo se había conseguido un candidato para las plazas de arquitecto, ingeniero civil, inspector de alimentos, e inspector de plomería, y ninguno para las de examinador de cuentas y especialista de tránsito. *Informe del Gobernador de Puerto Rico, Año 1909*, pág. 337 de la edición en inglés, citado en Honey, *op. cit.*, pág. 68. No había ningunas facilidades para capacitar profesionales en diversos campos como los de químicos, arquitectos, contadores y estenógrafos. *Informe de la Comisión de Servicio Civil del Año 1910* (edición en inglés), citado en Honey, *op. cit.*, pág. 68. Véase también las páginas 58-98.

nifiestan síntomas de mecanización sin conciencia de sus propósitos sustantivos, la mediocridad se protege tras las fórmulas, los procesos educativos son débiles en algunos sectores, y a veces se hacen imitaciones contraproducentes. Pero se han salvado los obstáculos más formidables; y en general el gobierno ha alcanzado niveles altísimos de honradez, eficacia y responsabilidad democrática, comparables con los mejores del mundo. Lo que falta es el crecimiento normal, siempre difícil y lento, que lleva a la madurez y a la consolidación de las tradiciones. Por ese camino ya se ha adelantado bastante.

Desde el punto de vista de los problemas de estrategia que estamos considerando, lo significativo en los referidos casos latinoamericanos son los puntos siguientes:

1) La sistematización de los preceptos jurídicos, las estructuras institucionales y las técnicas, que ciertamente es indispensable, se desvirtuará mientras no cuente con el respaldo consciente y sincero de las personas encargadas de administrarla.

2) En este sentido el papel del liderato político será decisivo. Una vez se consigne su decisión de renunciar a los privilegios en favor de un sistema racional, el ejemplo de autodisciplina tendrá mucha fuerza para convencer a los demás.

3) Cuesta mucho trabajo conseguir esa decisión del liderato político porque significa la renuncia, por un lado, de autoridad legítima y, por otra parte, de recursos que son muy preciados en el juego maquiavélico. Es cuestión de demostrar que los valores fundamentales de la comunidad son superiores a los intereses del grupo que detenta el poder. Un argumento convincente, cuya validez depende de las circunstancias políticas de cada sitio y momento, sería la demostración de que la eficiencia del gobierno facilita la obtención del favor popular. Además, las propuestas de reforma tienen que ser realmente superiores a las prácticas existentes como medio para la protección de los referidos valores fundamentales y para el cumplimiento de los propósitos públicos con alta calidad en su administración. Para que los políticos estén dispuestos a pagar el alto precio requerido, será justo ofrecerles a cambio alternativas suficientemente valiosas. Por supuesto, no hay ninguna garantía automática de que estos argumentos habrán de convencerlos.

4) Los ejemplos citados también demuestran cómo el trasladar técnicas de un ambiente cultural a otro, sin adaptarlas, es un grave error.

## THE POLITICAL BASIS OF THE CIVIL SERVICE: SOME EXAMPLES FROM LATIN AMERICA

PEDRO MUÑOZ AMATO

*(Abstract)*

The supremacy of the public service principle over the "merit" and "career" principles needs to be stressed. The latter two are means of attracting and retaining the best qualified candidates, but in certain situations undue emphasis given to them may actually undermine administrative efficiency, guaranteeing tenure to inept employees, and shielding party or group efforts to insure special advantages for their members.

As an over-reaction to the spoils system, an unqualified separation between politics and personnel management has frequently been postulated in theory and practice. The merit system, however, cannot be carried into effect if it lacks sincere support from the political authorities. On the other hand, the party that comes to power needs a loyal and capable administration of its program. The danger exists, too, of consolidating a bureaucracy immune, and therefore irresponsible, to the electoral decisions. If the behavior of the civil servants is patterned after the more basic norms and values of the political constitution and of the culture, the continuity of the administrative services through successive changes of parties in power will be insured.

What is essential, firstly, is to achieve consensus on fundamental issues. Then, to proceed with more specific instrumentation. Each society must adhere closely to its own socio-psycho-cultural outline. Since 1907 Cuba has a Civil Service Law, patterned after the United States. Its aim: to guarantee the merit system. Its achievement: notorious cynicism, corruption and inefficiency. Colombia's 1938 Administrative Career Law is almost inoperative, although it includes many progressive and worthwhile elements. In Ecuador a law to establish the administrative career on the basis of merit failed, because no effort was made to educate either citizens or leaders. Since 1950 El Salvador keeps up, in paper, a merit system which cannot be put into practice because the basic law has not been passed.

In 1907 Puerto Rico enacted a Civil Service Law, which specified procedures, norms and penalties. In 1931 a training program, a classi-

fication scheme and a salary plan were drawn, but not until 1947 were the basic principles achieved. After all these years, the Office of Personnel stands today upon firm political support and has attained high levels of honesty, efficiency and democratic responsibility.

These different Latin American case histories point to certain conclusions. The systematization of legal precepts, institutional structures and techniques, should be firmly based on political support and on the capacity of those who are to administer the Civil Service. The role of the principal political leaders will be decisive in this respect. The examples cited illustrate the errors incurred when, without making the necessary adaptations, a culture borrows indiscriminately from the techniques developed by others.