

Ernesto Velasco Sánchez*

La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia¹

Tensiones y equilibrios

La capacitación y el entrenamiento de los niveles superiores de los servicios civiles en el mundo están volviendo a ser el centro de atención, especialmente en los países que están en proceso de crear una burocracia profesional, eficiente, efectiva y abierta a la rendición de cuentas. Este artículo se enfoca en los retos que supone el establecimiento de un sistema de capacitación para los altos funcionarios públicos a partir del estudio de dos casos: el Reino Unido y Polonia. A pesar de las grandes diferencias existentes entre los dos países analizados, resulta interesante observar los aspectos comunes de su reforma administrativa, en la que la capacitación ha representado un papel importante; en especial, se identifican ciclos de reforma de la capacitación que se mueven entre la dispersión y la descentralización hacia esfuerzos por establecer políticas armónicas desde el centro. Esto se explica tanto por la herencia administrativa de cada país como, y sobre todo, por una constante desconfianza del liderazgo político hacia los servidores públicos de carrera. En la última sección del artículo se hacen algunos comentarios sobre la instauración de un sistema de capacitación en México en el marco del Servicio Profesional de Carrera.

* Ernesto Velasco Sánchez es maestro en gerencia del sector público y gerente de proyectos en la empresa Gerencia Pública, S.C. Correo electrónico: ernestovelasco@hotmail.com.

¹ Artículo recibido el 8 de marzo de 2004 y aceptado el 20 de junio de 2005. Este artículo presenta resultados de la investigación realizada por el autor para la elaboración de su tesis de maestría en la Universidad de Birmingham. Se agradece el apoyo financiero del Consejo Británico y de la Secretaría de Educación Pública y a los integrantes del Departamento de Desarrollo Internacional de la Escuela de Política Pública de la Universidad de Birmingham por sus aportes y guía académica. La investigación se nutrió de los comentarios del doctor Adrian Campbell, la maestra Annie Rubienska y Cristina Galíndez. El resultado es responsabilidad exclusiva del autor.

Palabras clave: capacitación de funcionarios públicos, reforma administrativa, Servicio Profesional de Carrera.

*The Training of High-level Civil Servants in the United Kingdom and Poland.
Tensions and Balances*

The training of high-level civil servants in the world is becoming the central point of attention especially in those countries that are creating a professional, efficient, effective and accountable bureaucracy. This paper focuses in the challenges inherent in the set up of such a training system for high-level civil servants from the study of two cases: the United Kingdom and Poland. Despite the great differences in the two analyzed countries, it is interesting to notice the common features of their administrative reform, where training has played an important role; particularly, there are cycles of reform ranging from dispersion and decentralization to the establishment of harmonic policy from the center. This is explained by the administrative heritage of each country and, above all, by a constant distrust of political leadership towards public career civil servants. In the last section, there are some comments on the establishment of a training system in Mexico within the Career Professional Service.

Keywords: civil servant training, administrative reform, Career Professional Service.

INTRODUCCIÓN

La capacitación y el entrenamiento de los niveles más altos de los servicios civiles en el mundo están volviendo a ser el centro de atención, tanto de académicos como de quienes practican la gestión pública, tras varios años de haber sido relegada a un segundo plano.² Esto es consecuencia tanto de nuevos enfoques administrativos desarrollados en los sectores público y privado, como de las necesidades plan-

² En este sentido, “durante largo tiempo se ha negado la necesidad de la formación continua para el personal del servicio público. Fue apenas a finales de la década de 1960 cuando los gobiernos comenzaron a descubrir la necesidad de formación continua para los servidores públicos. Era el tiempo en el que la reforma administrativa estaba en la agenda y las técnicas de la nueva gestión, incluidos los sistemas de presupuestación, métodos de planeación y técnicas de organización, encontraron su camino en el servicio público” (SIGMA, 1997, 7).

teadas por las reformas económicas y políticas que han ocurrido en diversos países: liberalización económica, internacionalización de mercados y transiciones a regímenes políticos pluralistas, entre otros. Por una parte, varios gobiernos en el mundo han emprendido una serie de reformas que buscan introducir presiones competitivas en el sector público y el uso de herramientas gerenciales desarrolladas en el sector privado (Hood, 1991; Kettl, 2000). Por otra parte, en el sector privado, la transición del enfoque de administración de recursos humanos a la filosofía del “desarrollo del personal”, acompañada de herramientas tales como la gestión por competencias, ha redefinido el papel de la capacitación en las organizaciones (Goss, 1994; Farnham y Horton, 2002).

Asimismo, la capacitación del personal de las administraciones públicas se vuelve central en los países que están en proceso de crear una burocracia profesional, eficiente, efectiva y abierta a la rendición de cuentas. Entre los obstáculos para la renovación de la maquinaria estatal, está el hecho de que no hay suficientes recursos ni tiempo para reemplazar a la totalidad de los miembros del servicio civil o de sus más altos escalones y, por tanto, el personal que presenta actitudes, comportamientos y valores considerados negativos permanecerá en el sector público. Además, es probable que no exista la voluntad política para remover a los funcionarios que se desempeñan inadecuadamente, porque se pretende evitar algún conflicto o porque los actuales funcionarios pertenecen a las redes políticas de los miembros del gobierno.

En este ambiente, la capacitación de los niveles superiores de la administración puede resultar un medio útil para cambiar los comportamientos, promover la adquisición de nuevas habilidades y renovar las relaciones de reciprocidad entre el gobierno y los funcionarios públicos.

A pesar del consenso alrededor de las ventajas de la capacitación (que se señalan en la siguiente sección), el establecimiento y operación de un sistema de capacitación que cumpla con las expectativas de mejora del desempeño público supone retos de gran magnitud. Aquí se propone un enfoque para el análisis de los sistemas de capacitación que se centra en señalar las tensiones que supone la función de la capacitación en la función pública, en especial frente al desarrollo de nuevos enfoques y prácticas que conviven con la exigencia de mantener los valores

tradicionales o *ethos* del servicio público y el *esprit de corps* que mantienen al servicio civil como una “institución de gobierno y un sistema de legitimación simbólica” (Villoria Mendieta y Del Pino Matute, 1997, 23).

En consecuencia, este trabajo se centra en los retos que supone el establecimiento de un sistema de capacitación para los altos funcionarios públicos y, en particular, en dilucidar en qué medida países con diferente historia y tradición administrativa convergen hacia un modelo único de práctica y gerencia de la función de capacitación. Para encontrar respuesta a esta pregunta, se analizarán los casos de dos países que resultan de gran interés: el Reino Unido y Polonia. El primer caso se trata de una referencia internacional, ya que el Reino Unido ha tomado el liderazgo en la introducción de valores y técnicas típicos del sector privado, tanto en la práctica como en la gestión del entrenamiento y desarrollo del personal en el Servicio Civil. Por su parte, Polonia fue el primer país, entre los que pertenecieron al antiguo bloque soviético, en introducir la reforma de su administración pública como una prioridad, mediante la construcción de un servicio civil acorde con su nuevo régimen democrático. A pesar de las grandes diferencias existentes entre los dos países estudiados, resulta interesante observar los aspectos comunes de su reforma administrativa, en la que la capacitación ha representado un papel importante. Por estas razones, estos dos casos pueden ser de utilidad para otros países que actualmente están comprometidos con el rediseño de sus sistemas de servicio civil.

METODOLOGÍA

La investigación sobre capacitación en el servicio público ha sido muy escasa en el mundo. De hecho, no se cuenta con esquemas exitosos (ni teóricos ni de investigación empírica) que establezcan las relaciones entre desempeño público e intervenciones de capacitación. Sin negar la importancia de este tema, la presente investigación tiene un objetivo mucho más modesto: se trata de un análisis exploratorio que pretende identificar las dimensiones dentro de las que se realiza el diseño e implementación de sistemas de capacitación para la alta función pública, es decir, identificar las coordenadas que sirven de guía a los tomadores de decisiones relacionadas con la capacitación y las tensiones que de ellas se desprenden. Esto en el

contexto de la expansión creciente de nueva conceptualización de la función de capacitación en el sector público.

El estudio aquí presentado procede según una metodología comparativa que tiene dos componentes: uno diacrónico y otro sincrónico. Con respecto al primero, se trata de una comparación entre dos diferentes etapas de la capacitación a lo largo del tiempo en un mismo país. Esto significa que, en primera instancia, se analizarán los cambios recientes en las estrategias de entrenamiento y desarrollo gerencial en el Reino Unido y Polonia a la luz de su experiencia histórica y herencia administrativa. El objetivo es identificar las variables que afectan la configuración actual de la función de capacitación, controlando las más estables, como la cultura y la estructura social del país.

El segundo componente (sincrónico) supone una comparación “remota” o de casos “más diferentes”, es decir, entre los casos de Polonia y el Reino Unido. A pesar de las grandes diferencias que estos casos presentan,³ es posible hacer comparaciones válidas. Según Duverger (1963), una comparación remota contrasta tipos o casos con estructuras diferentes y se cotejan instituciones de contexto cultural o dimensiones distintas, según las semejanzas existentes entre ellos. Esto permite identificar las variables independientes comunes a ambos casos y que influyen en la realidad en la misma dirección. De esta manera, la comparación diacrónica presentada indaga acerca del grado de convergencia que presentan las estrategias de capacitación de los países estudiados, en un intento por identificar los procesos similares que explican las características comunes.

Esta investigación se divide en cinco partes. La primera presenta un marco conceptual que muestra los cambios a la concepción de la función de capacitación en

³ Pueden señalarse diferencias evidentes entre estos dos países. Por ejemplo, según la OCDE, en el año 2000, la población del Reino Unido era de 29.5 millones de personas, mientras que la de Polonia era de 38.6 millones. El PIB del Reino Unido es de \$1 150.2 millardos de dólares, mientras que el polaco es de \$383.9 millardos. En términos de sus sectores públicos, en 1997 existían 472 mil miembros de tiempo completo del Servicio Civil británico (Jarvis, 2002), mientras que en Polonia existían sólo 158 mil en 1993, de los cuales sólo 35 mil trabajaban para el gobierno nacional (Toonen, 1993). En términos de la situación política prevaleciente, en los años recientes Polonia experimentó una doble transición hacia la democracia y la economía de mercado que ha tenido como resultado la redefinición profunda de las relaciones estado-sociedad. Por su parte, el Reino Unido ha experimentado reformas con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia del sector público, así como aumentar el grado de participación y representación ciudadana a través de la desconcentración de poder hacia las regiones (por ejemplo, Escocia y Gales). A pesar de dichos cambios, se ha manteniendo una continuidad constitucional que ha durado por varios siglos.

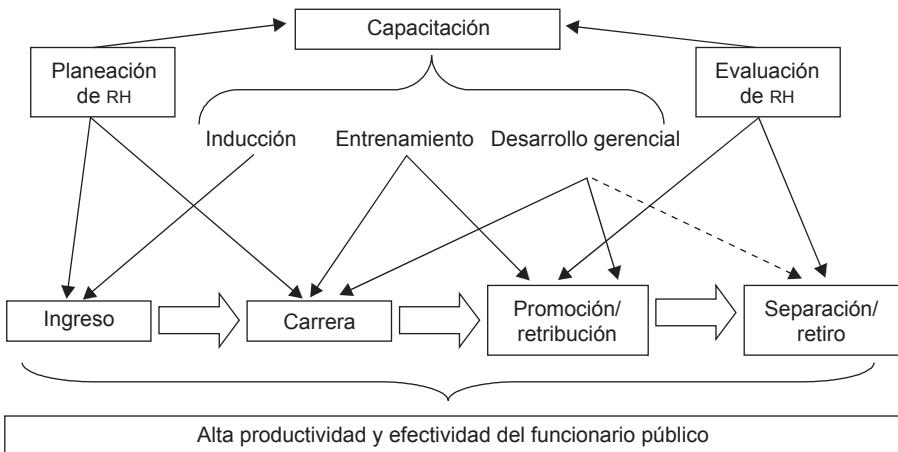
el sector público y las tensiones inherentes al diseño de sistemas de capacitación para la alta función pública. La segunda y tercera secciones presentan el análisis histórico o diacrónico de los casos del Reino Unido y Polonia. La cuarta incluye la comparación entre países, señalando los aspectos que comparten o las variables que se repiten en contextos diferentes. La última sección incluye algunos comentarios generales sobre la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera de la administración pública federal mexicana.

LA CAPACITACIÓN DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: UNA FUNCIÓN CONTRADICTORIA

Esta sección ofrece un marco conceptual que explora el papel de la capacitación en el desarrollo de los funcionarios de alto nivel en el sector público, así como las tendencias identificadas por la literatura y práctica contemporáneas. El objetivo es plantear la posibilidad de que las estrategias de capacitación en el mundo converjan en torno a un modelo único de gestión de la capacitación en la función pública, así como presentar las tensiones que la implantación de un sistema de entrenamiento y desarrollo debe afrontar. Estas tensiones constituirán las dimensiones sobre las que se procederá a realizar el estudio comparado presentado en las siguientes tres secciones.

La función de capacitación o el sistema de formación continua se ubica de manera paralela al desarrollo de la carrera del funcionario dentro del servicio civil, como se muestra en la figura 1, como una manera de brindarles nuevos conocimientos, desarrollar sus capacidades o permitir su especialización en áreas que pueden desconocer por completo (como es común que ocurra en el caso británico, donde se tiene una larga tradición de funcionarios reclutados por sus capacidades de aprendizaje y no por sus conocimientos técnicos especializados) (Dussauge, 2002). En este contexto, la capacitación de altos funcionarios públicos cumple en general con dos objetivos básicos: el *desarrollo gerencial*, que se refiere a preparar al personal para desempeñar en el futuro posiciones distintas (superiores, de mayor responsabilidad) dentro de la organización, y el *entrenamiento*, que tiene como objetivo adaptar las capacidades del personal para desempeñarse mejor en las tareas

FIGURA 1



Fuente: Elaboración propia.

que tiene asignadas en la actualidad (mejorar el rendimiento en su puesto actual frente a cambios en la normatividad, las condiciones del entorno, las tecnologías o la aparición de nueva evidencia científica). Desde un punto de vista organizativo, la función de capacitación es el proceso formal de aprendizaje que tiene por objeto facilitar cambios en los individuos, en este caso los altos funcionarios públicos, y en las organizaciones, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la organización (Casado i Esquius, 1995).

Dada esta definición, es necesario hacer algunas distinciones pertinentes. Primero, hay que diferenciar la capacitación de la educación. Reilly (1979) define educación como el “desarrollo básico de la mente y personalidad del individuo, sin que esto tenga una relación directa con un puesto o trabajo específico”. En términos institucionales, la educación es proporcionada por el sistema educativo de un país. Si bien en la educación de segundo y tercer ciclo pueden existir cursos relevantes para la administración pública, sus contenidos se diseñan de manera independiente de las políticas de personal del sector público. Por tanto, la educación es, en general, la instrucción que se recibe en una universidad o en una institución de educación superior antes de ingresar al servicio público. Por su parte, la capacitación

tiene un claro sentido vocacional, es decir, está ligada directamente a tareas o puestos específicos que ya son o serán realizados en el futuro por la persona. Por tanto, la capacitación es una función que afecta al individuo una vez que éste ha sido reclutado por el servicio civil (Reichard, 1998). La segunda distinción es entre inducción, entrenamiento y desarrollo gerencial. La inducción se refiere al proceso que facilita la integración de las personas de reciente incorporación a la organización. El entrenamiento se refiere a la especialización técnica requerida para aumentar el desempeño de una tarea en curso, mientras que el desarrollo gerencial se enfoca en preparar a la persona con probabilidades de ser promovida para realizar tareas de nivel gerencial más alto.⁴

De esta manera, la literatura supone que el entrenamiento y la capacitación pueden ser una herramienta poderosa para gerenciar el cambio, lo cual tiene entre sus ventajas generar menos conflicto que las reducciones de personal, al mantener una relación saludable entre el personal y la cúspide directiva y, al mismo tiempo, desarrollar las competencias necesarias para hacer realidad la reforma del sector público.

La capacitación de altos funcionarios públicos tiene características particulares tanto en sus contenidos y métodos como en los procedimientos para gestionarla, por lo que no es ocioso caracterizarla de manera separada de las intervenciones de capacitación del personal operativo de la administración y de los escalones más bajos de la jerarquía administrativa. Por altos funcionarios públicos se entiende “un grupo separado y diferenciado de servidores públicos que poseen puestos específicos que les permiten y exigen cooperación con el liderazgo político del gobierno” (Alcázar citado por Alam, 1990, 6; la traducción es mía). La razón por la que se hace referencia particular a la capacitación de este estrato administrativo tiene tres aspectos: por una parte, si bien es cierto que, para alcanzar dichos puestos, el funcionario debe haber participado en diversas actividades de capacitación inherentes al desarrollo de su carrera, la alta función pública requiere el desarrollo de habilidades gerenciales de orden superior, *i.e.*, no técnico-operativas. Por ejemplo, en lugar de la coordinación de tareas cotidianas de la organización, tiene la responsabilidad

⁴ Para los propósitos de este artículo, ambas categorías se mencionarán como “capacitación”, haciendo la distinción sólo cuando sea necesaria para la adecuada comprensión del texto.

de mantener la conducción estratégica de ésta. En segundo lugar, dada la interacción con los mandos políticos del gobierno en turno, requieren habilidades de manejo de dicha interfase (relación “política-administración”, en términos wilsonianos) de modo que sean capaces de brindar consejos útiles a esos líderes y, al mismo tiempo, mantener su necesaria independencia y defender el *ethos* profesional,⁵ que es una de las principales justificaciones de la existencia de un servicio profesional en las democracias occidentales. Lo anterior conlleva que la función de capacitación de este estrato administrativo se distinga del entrenamiento operativo tanto en contenidos como en métodos pedagógicos. En términos más generales, la creación del *Senior Civil Service* en Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica y el Reino Unido, entre otros países, es en parte una respuesta a la necesidad de contar con un sistema de gestión particular y separado de los escalones más altos de la burocracia.

En países en vías de desarrollo, como es el caso de México, la escasez de diferentes recursos (humanos, financieros y tecnológicos, entre otros) impone restricciones importantes a la implantación de un modelo completamente racionalizado de gestión de recursos humanos en la función pública, sobre todo en el área de la capacitación, que suele ser la que primero sufre los recortes de sus presupuestos. Sin embargo, en el caso de países que están en el proceso de construcción de un servicio público profesionalizado o que han experimentado una transición política hacia la democracia, la falta de recursos y la necesidad de adaptar el perfil del personal público en funciones (que difícilmente podrá ser reemplazado en su totalidad) hacen de la capacitación una tarea crucial para alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y apegada a los principios y necesidades de un gobierno democrático. Así, la capacitación se convierte en un elemento que hay que destacar en un contexto político de cambio, pero también en un entorno donde la propia práctica de la administración pública está sometida a un profundo cuestionamiento y redefinición.

Por una parte, las reformas administrativas inspiradas en la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) han tenido repercusiones importantes a este respecto: la NGP es una etiqueta cómoda que designa esfuerzos más o menos sistemáticos de intro-

⁵ Por *ethos* profesional entendemos el apego del comportamiento de los funcionarios a una serie de valores públicos relacionados con la neutralidad política, la objetividad y *expertise* en la elaboración de recomendaciones, la equidad y balance en el tratamiento al ciudadano y la defensa del interés general, entre otros.

ducir mecanismos de mercado, o similares al mercado, y técnicas de gerencia (desarrolladas, por lo general, en el sector privado) en la provisión de servicios públicos (Hood, 1991). El objetivo ha sido dotar a los funcionarios públicos de mayor libertad para realizar sus tareas a cambio de que brinden ciertos resultados predefinidos (Dunleavy y Hood, 1994). Puesto que este nuevo enfoque requiere del cumplimiento de un tipo nuevo de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos (por ejemplo, el diseño de sistemas efectivos de subcontratación de servicios al sector privado y social), la NGP genera la necesidad de adaptar las habilidades de los miembros del servicio civil.⁶

Por otra parte, también existen presiones de cambio derivadas de la idea de que la capacitación no debe restringir su papel al aumento de los conocimientos y habilidades del funcionario, sino que también debe estar ligada al desarrollo de la capacidad institucional del gobierno y, en última instancia, del país en su conjunto (Healy, 2001).⁷ Al mismo tiempo que los países emprenden reformas profundas del sector público, debe capacitarse a los altos funcionarios, a fin de facilitar la transición de economías centralmente planificadas hacia economías de mercado, de manera que sean capaces de crear los mecanismos adecuados de regulación y promoción que corresponden a un estado más “facilitador” que “interventor” (véase SIGMA, 1996). Es decir, la capacitación debe verse como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de las capacidades de gobierno e institucionales de un país.

En este entorno, los funcionarios públicos adoptan un estilo de gestión más “emprendedor”, más propenso a tomar riesgos, con mayor capacidad para dirigir y monitorear el cambio organizativo y adaptarse al cumplimiento de una multiplicidad de papeles y funciones dentro de organizaciones públicas regidas según el principio de la escasez (Koch, 1998). Por su parte, Reichard considera que la implemen-

⁶ Entre las habilidades que se les exigen en la actualidad están: *a)* efectividad para conceptualizar y procesar la información proveniente del entorno; *b)* gestión eficaz de las relaciones interpersonales e interorganizativas dentro del área de política bajo su jurisdicción, especialmente la interacción con el sector privado y social en la prestación de servicios; *c)* capacidad de establecer visiones de largo plazo y anticipar respuestas en circunstancias de incertidumbre y turbulencia como las que caracterizan a la política y mercados contemporáneos, entre otras (Graham, 1993).

⁷ Capacidad entendida como la habilidad de las organizaciones públicas de desempeñar las funciones adecuadas de manera efectiva, eficiente y sustentable (Hilderbrand y Grindle, 1997).

tación de las reformas inspiradas en la NGP requiere la introducción de programas de educación y capacitación que permitan convertir a los administradores públicos existentes en “gerentes públicos”: “[En este contexto], ni los ‘viejos’ programas de administración pública ni el simple traslado de los programas de gestión privada parecen una solución adecuada” (Reichard, 1998, 178).

¿HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN Y PRÁCTICA DE LA CAPACITACIÓN?

En este entorno tan complejo, se han planteado cambios a la manera como se educa y capacita a los funcionarios públicos, especialmente (aunque no de manera exclusiva, como se verá a lo largo de esta sección) mediante la modificación del currículo de los programas que se ofrecen para mantener su relevancia (Greenwood, Robins y Walkley, 1998). Durante la mayor parte del siglo xx, la capacitación en el sector público se preocupó fundamentalmente por lograr imponer rutinas estandarizadas en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Por tanto, el desarrollo gerencial se concibió de manera estrecha como “dar instrucciones claras, precisas y concisas” a los empleados (Reid y Barrington, 1999, 15). Las actividades de capacitación se restringían a programas esporádicos que tenían como objetivo mostrar las modificaciones introducidas a la normatividad, exponer las herramientas más avanzadas de gestión disponibles y actualizar las habilidades del individuo para manejar las nuevas tecnologías (Liddle, 1998; Nef y Dwivedi, 1985). De esta manera, la capacitación se reducía a “instruir” a los funcionarios sobre contenidos de la normatividad vigente, así como sobre los principios y herramientas básicas de la administración.

Este modelo tradicional, estrechamente vinculado a las formas burocráticas de administración, se basaba en una transferencia unidireccional de habilidades genéricas hacia los individuos y partía del supuesto de que los principios de la ciencia de la administración eran válidos, sin importar las circunstancias donde fueran aplicados ni tener en cuenta que el seguimiento de las recetas para una gestión interna eficiente conduciría la eficacia hacia el exterior de la organización. Por otra parte, con este enfoque la evaluación de los efectos resultantes de las actividades de capacitación es limitada, ya que se trabaja con el supuesto de que los funcionarios mejorarán sus comportamientos si cuentan con un conjunto más amplio de cono-

cimientos ofrecido dentro de un esquema tradicional de horas-clase. Por tanto, el éxito no se evalúa en términos de los resultados, sino del número de horas-clase y de asistentes al salón de clase (Schmidt, 1991; Nef y Dwivedi, 1985). A menudo, los permisos para tomar cursos o la capacitación en horas de trabajo se consideran una mera formalidad con poca relación con las actividades cotidianas de los funcionarios, así como con los sistemas de recompensas y promoción del personal. En consecuencia, el impacto sobre el desempeño es reducido y, por el contrario, es común que se encuentren actitudes cínicas en relación con la capacitación entre los miembros de la función pública (Secretaría del Commonwealth, 2002). De acuerdo con Healy, el modelo tradicional puede incluso disminuir la eficiencia de las organizaciones:

Training is seen as a series of events —workshops, seminars, study visits— rather than a process of adjusting the knowledge and skills of the employees to meet new demands on the organisation, as these change over time. Taken to the extreme in the development context, people engage in workshopping as a substitute for working. Key top and middle-level managers are constantly called away on workshops and courses which often have only a tenuous relationship to their actual work, but which can be justified in terms of the per diems available, if nothing else. Not only do such programmes add little value to the organisation's long-term effectiveness, but they actually compromise efficiency in the short term as there is little effort to delegate effectively manager's absence (Healy, 2001, 310).

Por todo lo anterior, el modelo tradicional de la capacitación parece ser inadecuado para facilitar que la administración pública desempeñe el papel que se le asigna en la actualidad; en palabras de Schmidt, parece haber consenso en que este enfoque es demasiado “genérico en sus contenidos, lento y superficial” frente a las necesidades de las organizaciones públicas modernas (Schmidt, 1991, 39).

Sin embargo, en años recientes la manera como se practica la capacitación ha sufrido cambios sustanciales en varios países y organizaciones. Estos cambios pueden clasificarse en dos tipos:

1. Cambios orientados a mejorar los contenidos, métodos de enseñanza y formas de evaluación (por ejemplo, la introducción del enfoque conocido como *action learning*, capacitación basada en competencias, etcétera).
2. Cambios orientados a transformar el marco institucional y organizativo dentro de los cuales se gestiona la función de capacitación en el gobierno (descentralización de la toma de decisiones sobre capacitación e introducción de la competencia entre proveedores, entre otros).

El primer tipo de cambios ha supuesto un nuevo enfoque más concentrado en los resultados de las intervenciones de capacitación y su vinculación con el desempeño organizativo que en el diseño detallado de contenidos (Secretaría del Commonwealth, 2002). Por consiguiente, se ha generalizado la preocupación por identificar y medir no sólo la satisfacción de los asistentes con los cursos a los que asisten, sino también los cambios en el comportamiento del personal que generan dichos programas de capacitación y si ellos corresponden a los que se desea promover en el lugar de trabajo (Rae, 1999; Borins, 1999). Por tanto, se trata de una transición de un enfoque en la instrucción de las personas capacitadas hacia una preocupación por que entiendan y sean capaces de aplicar sus nuevos conocimientos y habilidades en sus actividades cotidianas, esto es, hacia lo que los autores denominan “transferencia del aprendizaje” (Liddle, 1998; Healy, 2001).⁸

Los cambios de enfoque referentes a contenidos, métodos de enseñanza y evaluación se resumen (de manera esquemática) en el cuadro 1.

Entre las características del nuevo modelo de capacitación de los funcionarios está su clara intención de no ser sólo una forma de transmisión de datos y conocimientos, sino también un medio para transformar las actitudes y comportamientos (Reichard, 1998). Como ejemplo se pueden citar los esfuerzos por desarrollar fun-

⁸ En el caso de algunos servicios civiles, el énfasis en la educación de los funcionarios, antes de convertirse en funcionarios públicos o ser designados a un puesto específico, ha cedido su lugar a una mayor preocupación por la capacitación “en el servicio”, definida como un proceso de aprendizaje continuo, es decir, a lo largo de la carrera administrativa de los miembros del servicio. Se puede afirmar que esta tendencia se encuentra íntimamente ligada a cambios más amplios que afectan la manera como se gestionan los recursos humanos en el sector público: se ha reconocido la importancia no sólo de poner énfasis en los mecanismos de reclutamiento y selección del personal, sino también de fomentar un desarrollo permanente de los funcionarios, tanto profesional como personal.

**CUADRO 1. ENFOQUES TRADICIONAL Y CONTEMPORÁNEO
DE LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS**

<i>Tradicional</i>	<i>Contemporáneo</i>
Enfocado en los contenidos.	Enfocado en los resultados.
Promueve la normalización y la regularidad.	Promueve el cambio y la innovación.
Orientado a fomentar la <i>expertise</i> .	Orientado a fomentar cambios en los comportamientos/ la cultura organizativa.
El éxito se mide por la asistencia de los participantes.	El éxito se mide por el impacto de la capacitación en el desempeño laboral de los participantes.
Instructivo, basado en la transferencia de contenidos.	Basado en el desarrollo de competencias.
Intervenciones esporádicas de “una sola vez”.	Aprendizaje continuo (organizaciones capaces de aprender).
Enfocado en las habilidades del capacitador (centrado en la oferta).	Enfocado en las necesidades de la organización y de las personas capacitadas (centrado en la demanda).
Orientado hacia adentro de la organización.	Orientado hacia el entorno de la organización (estratégico).
Administración dentro de una sola organización.	Gestión de redes interorganizativas.
Enfocado en el proceso administrativo.	Enfocado en la hechura de políticas públicas (estratégicas).
Enfocado en la carrera del personal capacitado.	Enfocado en el desarrollo de capacidad institucional.

Fuente: Elaboración propia.

cionarios capaces de adoptar el papel de líderes para lograr el cambio organizativo dentro del sector público (Greenwood, Robins y Walkley, 1998).

En esta dirección señala también la creciente incorporación del enfoque de “competencias”⁹ o “capacidades” en las intervenciones de entrenamiento o desarrollo gerencial de altos funcionarios, el cual tiene implicaciones importantes en cuanto a las técnicas pedagógicas utilizadas. En primer lugar, se exige con mayor fuerza que la capacitación esté íntimamente ligada a las actividades concretas y cotidianas del funcionario en su lugar de trabajo y que incluya contenidos con un fuerte componente práctico (Rubienska, 2001). De allí la creciente preferencia por métodos de enseñanza basados en la resolución de problemas, tales como juegos de rol, paneles de discusión, estudios de caso, simulaciones y desarrollo de proyectos. Según Reichard (2002), “aun cuando todavía son ampliamente utilizados y

⁹“Competency refers to the capacity that exists in a person that leads to behaviour that meets the job demands within the parameters of the organisational environment and that, in turn, brings about desired results” (Boyatzis, 1982 citado en Armstrong, 2001, 300). Este concepto incluye los conocimientos que posee una persona, y también sus habilidades y actitudes, por lo que supone un enfoque más amplio que las formas tradicionales de entrenamiento (Koch, 1998).

aceptados los conceptos clásicos de ‘comunicación de una sola vía’ (instrucción centrada en el profesor, clases estilo conferencia, etc.), existen pruebas evidentes de que los métodos de enseñanza-aprendizaje orientados a problemas son más exitosos en ambientes profesionalizantes”. En segundo lugar, existe una profunda preocupación por “cortar a la medida” las intervenciones de capacitación, adaptándolas a los requerimientos de aprendizaje de los funcionarios, sus estilos de aprendizaje, grado de motivación, oportunidades de autoaprendizaje y opiniones (SIGMA, 1997; Sims y Sims, 1991). Es decir, se trata de un cambio de orientación de una capacitación basada en los contenidos ofrecidos a una basada en las verdaderas necesidades y demandas de los participantes y sus organizaciones (Kirkpatrick y Mann, 1999).

Además, estas tendencias reflejan los desarrollos gerenciales ocurridos en el sector privado que se han concentrado en la necesidad de que la capacitación se enmarque dentro de una visión de largo plazo del desarrollo de la organización y del personal, en lugar de restringirse al diseño y provisión de programas de entrenamiento aislados. Esto exige que la capacitación se integre a todas las etapas del ciclo de gestión de los recursos humanos y con el resto de las áreas funcionales de la organización (es decir, que deje de ser una actividad restringida a un departamento de capacitación), y se convierta en una función que es responsabilidad de todos los miembros de la jerarquía organizativa. El objetivo de la capacitación deja de ser sólo el equipamiento de las personas con los conocimientos requeridos para proseguir su carrera profesional, para convertirse en el aumento de la capacidad de aprendizaje de la organización como un todo (Senge, 1993).

Dadas las tendencias señaladas, las cuales parecen indicar la existencia de un consenso creciente sobre las “mejores prácticas” de la capacitación que aparecen de manera paralela a la llamada “revolución global” de la Nueva Gestión Pública (Kettl, 2000), parecería que estamos frente a un proceso de convergencia global hacia un modelo único de capacitación de los altos funcionarios públicos. Sin embargo, la experiencia internacional muestra una situación muy distinta, ya que subsisten importantes diferencias en la manera como los países realizan las tareas de capacitación de los niveles más elevados de la función pública (véase Maor, 2000; Reichard, 1998). En el presente texto, se propone entender estas diferencias a la luz de las

tensiones y dilemas intrínsecos al diseño de sistemas de capacitación en el sector público (y privado).

Las diferencias en las formas que adquiere la función de capacitación en diferentes contextos nacionales es el resultado de decisiones que se encuentran “restringidas” por la cultura político-administrativa preexistente. Siguiendo la terminología de Simon (1957), el diseñador de un sistema de capacitación deberá encontrar una solución “satisfactoria” (y no una “maximizadora”) para manejar las tensiones que surgen al querer establecer un sistema de capacitación dentro de la función pública. Por tanto, en vez de pensar en términos de una dicotomía entre un modelo “tradicional” y uno “moderno” de la función de capacitación, es mejor entender las distintas formas que adoptan los sistemas de entrenamiento y desarrollo gerencial como puntos sobre un eje continuo que representan diferentes configuraciones alternativas u opciones de diseño de dichos sistemas (véase el cuadro 2).

CUADRO 2. TENSIONES DE LA FUNCIÓN DE CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La capacitación suele ser una herramienta popular, “políticamente correcta”, relativamente fácil de implementar y poco costosa.	Débiles vínculos entre las actividades de capacitación y la mejora del desempeño organizativo.
Mantener la unidad de cuerpo del Servicio Civil reclama una política unificada o común de capacitación (vs. fragmentación profesional o entre diferentes especializaciones).	La complejidad de los problemas y de las organizaciones públicas exige adaptar los programas de capacitación a las necesidades específicas de unidades y personas particulares.
Para lograr su integración plena con el resto de los sistemas de gestión de los recursos humanos, la capacitación debe estar vinculada a la promoción de los funcionarios o a la asignación de incentivos.	Cursos o programas obligatorios de capacitación pueden reducir la flexibilidad y aumentar los costos.
Capacitación entendida a menudo como medio para lograr la especialización para realizar un trabajo o tarea específicos.	La especialización en las tareas debe reconciliarse con un proceso de aprendizaje de toda la vida (<i>life-long learning</i>).
Existe la exigencia de que la capacitación desarrolle actitudes y capacidades (competencias), no sólo conocimiento.	Es difícil y costoso evaluar el desarrollo de competencias complejas en comparación con valorar la adquisición de conocimientos.
Enfoque en las herramientas de la Nueva Gestión Pública.	Los funcionarios capacitados se desempeñan dentro de organizaciones de corte tradicional.
Las instituciones tradicionales de educación y capacitación de funcionarios se mantienen relativamente aisladas con respecto al sector privado.	Se exige delegación y la introducción de mecanismos de mercado o de casi mercado para aumentar la competencia y la participación del sector privado en la provisión de capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

La tensión más evidente en relación con la capacitación de altos funcionarios públicos es el hecho de que, al contrario de lo que pasa en los estratos más bajos de las estructuras administrativas, es difícil medir los efectos o impactos reales de las intervenciones de capacitación en el rendimiento organizativo. Se han desarrollado varios intentos por elaborar modelos complejos que determinen la eficacia y eficiencia de la capacitación de altos gerentes. Sin embargo, parece que un principio de incertidumbre rodea a la función de capacitación: no se puede asegurar al mismo tiempo su eficiencia y su eficacia.

Por otra parte, la capacitación es una medida de desarrollo administrativo relativamente fácil de implantar que puede resultar poco costosa en términos relativos (Reilly, 1979). Más aún, la capacitación es una medida vista generalmente con buenos ojos por los actores interesados (especialmente los servidores públicos que van a ser capacitados), por lo que resulta políticamente viable. Todo lo anterior ocasiona que no sea fácil determinar la cantidad razonable de capacitación que debería ofrecer la organización, pues siempre habrá la tentación de ofrecer más de lo que realmente se requiere para aumentar la eficacia organizativa.

Esto nos lleva al tema de cómo se identifican mejor las necesidades de capacitación, es decir, si dicha detección de necesidades debe realizarse de manera centralizada (por parte de una instancia central que establece los programas que serán ofrecidos a todos los miembros de la alta función pública) o de manera descentralizada, de modo que cada oficina particular establezca sus propios programas de entrenamiento y desarrollo gerencial. También está la cuestión de si la identificación de las necesidades de entrenamiento y desarrollo gerencial se realizará de manera anual o en un horizonte de mediano y largo plazos.

Otra tensión se refiere al tema de cómo conciliar la necesidad de que la capacitación forme parte de una política nacional para la función pública que preserve y fortalezca el *esprit de corps* de los miembros del servicio profesional, y las presiones por delegar mayores capacidades de decisión a cada unidad administrativa particular para manejar sus recursos humanos. Todavía más difícil resulta encontrar el equilibrio necesario entre las necesidades y expectativas individuales de cada funcionario y las políticas generales de capacitación (Koch, 1998; Healy, 2001). Los riesgos que deben evitarse son, por un lado, que se permita una dispersión y du-

plicación de los esfuerzos de capacitación y, por el otro, que se establezca un sistema inflexible y poco sensible de gestión de la capacitación.

Otra tensión es la que se relaciona con la vinculación de la capacitación al desarrollo de la carrera de los funcionarios públicos. Un sistema racionalizado e integrado de gestión de los recursos humanos supone que todos sus componentes deben estar conectados unos con otros. Sin embargo, en muchos casos, la capacitación no está directamente vinculada a las posibilidades de recompensa o promoción a las que pueden tener acceso los funcionarios, es decir, no se trata de un requisito obligatorio debido a las implicaciones políticas y costos que podría acarrear dicha obligación (SIGMA, 1996). Paralelamente, en muchos países en desarrollo se ha cuestionado la idea de que la capacitación debe ser una obligación asumida por las organizaciones públicas, ya que, en muchas ocasiones, el personal que ha sido entrenado decide separarse del servicio público para buscar mejores salarios, prestaciones o retos más interesantes en el sector privado (Borins, 1999). De allí que, frente a la alternativa (costosa) de vincular la capacitación con las recompensas o promoción del personal, se prefiera en muchos casos mantener la oferta de capacitación en un mínimo. Sin embargo, esto puede ocasionar que se mantenga en las filas de la administración pública personal poco calificado.

Lo anterior también se relaciona con lograr el equilibrio necesario entre el hecho de que los contenidos de la capacitación permitan la adecuada especialización técnica para la realización de las tareas que tienen asignadas los funcionarios, y el hecho de que también faciliten un proceso de aprendizaje para toda la vida y de desarrollo de personal de largo aliento. El problema en este caso es hacer que los contenidos estén a la vez íntimamente relacionados con la situación laboral que viven los capacitados y con las características, intereses y expectativas de desarrollo de éstos. Es decir, se trata de un dilema entre la importancia de la capacitación para el trabajo y la motivación individual del capacitado (Koch, 1998).

Además, la creciente utilización del enfoque basado en competencias también conlleva nuevas tensiones: a pesar de que se reconoce que la simple transmisión de datos es insuficiente, también es sabido que resulta extraordinariamente difícil evaluar el impacto sobre aspectos “suaves” como las “actitudes” y “valores”. Por consiguiente, se plantea un dilema entre adoptar un enfoque amplio basado en

competencias que, teóricamente, tendría mayor efectividad o uno de corte más tradicional basado en conocimientos, que es más fácil de evaluar.

Otro aspecto problemático es la incorporación de contenidos relacionados con las metodologías y herramientas de la NGP, especialmente en el caso de países en vías de desarrollo o en transición. Es frecuente que se asuma que, si los contenidos de la capacitación son relevantes y se transmiten de manera adecuada, el capacitado aplicará lo aprendido en su lugar de trabajo. Por el contrario, ahora se reconoce que existen factores organizativos que pueden oponerse a que se realicen los cambios de enfoque de política o gerenciales prescritos por la capacitación (McCourt y Sola, 1998). El riesgo es que quienes participen en la capacitación terminen aislados en sus unidades administrativas si estas últimas siguen dominadas por el *statu quo* (Madauabum, 1991). Como observa Reichard:

Cuando los capacitados tienen una orientación radical hacia la nueva gestión pública, enfrentan el peligro de verse condenados al aislamiento o al ostracismo, debido a la permanencia del sistema administrativo vigente. Si los capacitados deciden asimilarse a la cultura existente, encontrarán mayor aceptación dentro del sistema, pero la asimilación implica adaptarse a las reglas burocráticas y a las viejas actitudes. El resultado es que la voluntad para iniciar reformas e innovaciones gerenciales puede debilitarse por este tipo de “adaptación cultural” (Reichard, 1998, 181).

Por lo tanto, es necesario que se establezcan vínculos claros entre las intervenciones de capacitación y la estrategia más amplia de creación de capacidades gubernamentales en cada país (Healy, 2001).

Finalmente, encontramos una última tensión entre el hecho de que las instituciones de capacitación tradicionales (la Escuela Nacional de Administración en Francia, los colegios del servicio civil y los institutos de administración pública en otros países) se perciben como organizaciones poco flexibles y poco adecuadas para satisfacer las demandas de la función pública contemporánea (Reichard, 1998). Sin embargo, estas instituciones sobreviven y desempeñan un papel muy importante en la capacitación de funcionarios. Al mismo tiempo, se reconoce ampliamente que el sector privado tiene que ser un actor que participe en mayor medida en la capacitación de los fun-

cionarios, y que, por tanto, debe promoverse activamente la competencia entre proveedores gubernamentales, privados y sin fines de lucro (Maor, 2000). De esta manera, se espera que la competencia aumente la sensibilidad de los oferentes de capacitación dentro y fuera del gobierno respecto a las necesidades de sus usuarios o clientes (Borins, 1999). Sin embargo, la separación entre “comprador” y “proveedor” que se introduce para fomentar dicha competencia acarrea el problema de que la política de capacitación puede dejar de estar guiada por los planes que el gobierno genera internamente, lo que de nueva cuenta puede provocar la dispersión de esfuerzos y la falta de comunicación, ya que cada unidad comprará los cursos o asistencias de capacitación en el mercado según sus propios intereses y presupuestos. Collins describe el problema así: “En cuanto al papel del sector privado en la capacitación, mientras sea activo, el reto consistirá en asegurar los estándares y compatibilidad de los contenidos de la capacitación con los requerimientos de entrada y con las necesidades de habilidades de la administración gubernamental” (Collins, 1993, 338).

Esto supone que, en cada país, la función pública defina la función que deben asumir las instituciones centrales de capacitación y el sector privado y social, de modo que se pueda mantener una política general de capacitación coherente y, al mismo tiempo, suficientemente flexible para dar cabida a la competencia y a la pluralidad de enfoques en la oferta de cursos o asistencia para la capacitación de los servidores públicos.

Estas tensiones se encuentran presentes en la actualidad en muchos países en cualquier esfuerzo de reforma de la función pública. En las siguientes secciones, se analizarán, a la luz de estas tensiones y dilemas, los sistemas de capacitación de altos funcionarios de dos países: el Reino Unido y Polonia. El objetivo será identificar las soluciones comunes a ambos, al igual que identificar las divergencias en contenidos y formas de organización de la función de capacitación.

CAPACITACIÓN EN EL SERVICIO CIVIL BRITÁNICO: ¿UN ENFOQUE RADICAL DE REFORMA?

A lo largo de los últimos 25 años, el sector público del Reino Unido ha experimentado un proceso de cambio dirigido a controlar el gasto público; crear una cultura

administrativa más profesional y gerencial en los diferentes estratos de gobierno; delegar las funciones financieras y gerenciales; mejorar la información y entrenamiento de los funcionarios; introducir nuevas prácticas del sector privado en la conducción de los asuntos públicos; concentrarse en la mejora de la provisión de servicios, y crear mayor coherencia en las actividades de los diferentes departamentos (Jarvis, 2002). Es conocido que el Reino Unido ha sido uno de los países donde se han adoptado con mayor entusiasmo los principios y tecnologías de la llamada Nueva Gestión Pública. El arribo de Margaret Thatcher al poder en 1979 constituyó el punto de partida de una serie de acciones que transformarían profundamente la manera en que se conducía el sector público británico. Estas acciones incluyeron (Minongue, 2001, 21):

- a) Reestructuración y reducción del sector público, en particular mediante la privatización de organismos y empresas.
- b) Reorganización y adelgazamiento de las organizaciones centrales destinadas a la provisión de servicios públicos.
- c) Introducción de mecanismos de competencia en los servicios públicos que permanecieron a cargo del sector público.
- d) Mejoramiento de la eficiencia y obtención del “valor por el dinero” mediante el uso de la gestión y auditoría del desempeño.

El resultado de tales reformas ha sido de largo aliento: no sólo se transfirió una cantidad enorme de puestos de trabajo del sector público al privado (según Rodhes, 1997, la cifra ascendió a 650 mil entre los años 1979 y 1995), sino que también se cuestionó profundamente y se redefinió el papel del estado en la vida social. El actual gobierno laborista ha adoptado muchas de las reformas realizadas en los años de la administración conservadora (Horton, 1999), agregando un mayor compromiso con la coordinación interdepartamental: el enfoque centrado en el ciudadano y en la provisión de servicios con eficiencia y calidad (Oficina del Gabinete, 1999).

CAPACITACIÓN Y REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

La construcción del servicio civil en el Reino Unido tiene su origen en las reformas introducidas al final del siglo XIX, que establecieron los principios básicos de mérito, neutralidad política o imparcialidad, y protección y anonimato del funcionario frente a ataques políticos o crítica (Stanyer y Smith, 1976). Estos principios se incorporaron como parámetros del diseño organizativo y sobreviven hasta hoy como elementos centrales de la cultura organizativa prevaleciente entre los miembros de la cúspide del servicio, a pesar de que han sido continuamente reinterpretados para adaptarlos a las circunstancias cambiantes. Este modelo ha despertado acalorados debates: mientras que algunos lo elogian como un instrumento destacado de buen gobierno, otros lo ven como un club discriminatorio caracterizado por su mala administración (Fry, 1997).¹⁰ En consecuencia, a partir de 1979 se puso en marcha un esfuerzo importante de reforma del servicio, a fin de hacerlo más profesional y efectivo, respetando al mismo tiempo los valores centrales de la función pública.

En lo que se refiere a la capacitación, durante la mayor parte del siglo XX esta función no se encontraba sistematizada ni existía una política general en esta área. Las características de los sistemas de reclutamiento y promoción estaban diseñadas para favorecer la asignación de puestos de alta gerencia a personas con un perfil académico general, basándose en sus capacidades intelectuales más que en su especialización en alguna área administrativa particular y en su desempeño en el transcurso de su educación superior (Maor, 2000). Esto se ha denominado como una tradición de “generalistas” que ha tenido influencia crucial en el papel asignado a la capacitación dentro del servicio civil británico. De manera sobresaliente, esta tradición se basa en el supuesto de que lo que se requiere para manejar adecuadamente la información y presentar recomendaciones a los ministros es un conjunto

¹⁰ Otro ejemplo de esta polarización de opiniones son las conclusiones de una investigación conducida por el Parlamento en 1993, en la que se reconocía la importancia de “las virtudes tradicionales del servicio civil, tales como integridad, objetividad, imparcialidad y desapego político. Sin embargo, también señalaban debilidades evidentes en la actitud de los altos funcionarios públicos, en particular su falta de disposición para adaptar sus métodos de trabajo, a fin de cumplir con los requerimientos de la gerencia [...] El argumento implícito en el informe era que los miembros de mayor jerarquía del servicio civil eran dinosaurios intelectuales con poca conciencia del ‘mundo real’, que disimulaban su ignorancia mediante un lenguaje académico pedante” (Pilkington, 1999, 91, la traducción es mía).

de habilidades intelectuales amplias y generales y no una *expertise* o especialización técnica estricta (Peters, 2001). De allí que la capacitación se limitara al entrenamiento en habilidades específicas para los ocupantes de puestos con alto contenido técnico, pertenecientes en la mayoría de los casos a los niveles operativo y medio del sector público. En otras palabras, la característica prominente de la capacitación del servicio civil británico durante la mayor parte del siglo XX era precisamente su casi total ausencia:

...el funcionario generalista de la vieja clase administrativa (a diferencia de los abogados, contadores, ingenieros u otros especialistas que requerían tener las calificaciones profesionales adecuadas antes de entrar en el servicio civil) eran siempre personas inteligentes y flexibles para cambiar de puesto, de los que se esperaba que aprendieran los requerimientos de su trabajo, principalmente a través de la experiencia directa y emulando a sus colegas y no mediante una capacitación formal (Drewry y Butcher, 1998, 110).

Desde la década de 1940, se criticó esta tradición generalista y se prestó mayor atención a la capacitación. El informe Assheton de 1944 recomendó la creación de medidas centrales de capacitación para los miembros de la clase administrativa (ahora conocida como Senior Civil Service o SCS). El resultado fue la creación de la división de Entrenamiento y Educación en el Tesoro, la cual, a su vez, inició un programa dirigido al personal de grado *assistant principal* (medio) (Drewry y Butcher, 1998). En 1963 esta división se transformó en el Centro de Estudios Administrativos. Hacia 1968, un comité parlamentario condujo una investigación que concluiría con la publicación de varias recomendaciones de reforma del servicio civil que incluían los procesos de reclutamiento, la necesidad de aumentar la representatividad del servicio civil y el mejoramiento de la carrera del personal. De acuerdo con el informe final del Comité Fulton, existía un esfuerzo apreciable en cuanto a la capacitación vocacional, pero existían dudas acerca de la pertinencia y utilidad de los contenidos de dichos cursos. Más aún, se señaló la falta de un entrenamiento adecuado en técnicas de gestión y en las diferentes áreas de política:

Hemos dicho que, para lograr un servicio civil más profesional en el futuro, no bastará que los funcionarios públicos sean versados en las técnicas de administración: deberán también tener un conocimiento profundo del campo de actividad en que se desempeñan y mantenerse actualizados en él (Fulton, 1968, 35).

El Comité recomendó la creación de un colegio especializado para el servicio público similar a las instituciones y escuelas de administración pública de Francia y Alemania. Los objetivos de esta organización serían proveer cursos anteriores al ingreso en el servicio civil y para funcionarios a la mitad de su carrera, así como cursos especializados para los que ingresaran en las áreas económicas, financieras o sociales del gobierno. Asimismo, se dedicaría a dar cursos de desarrollo gerencial a las personas que estuvieran por ser promovidas a posiciones superiores, cursos sobre las últimas herramientas administrativas disponibles y cursos cortos para el personal operativo. Por último, también se encargaría de conducir investigación sobre los problemas de la administración y el gobierno contemporáneos.

Como resultado de estas propuestas, en 1970 se inauguró el Colegio del Servicio Civil (Civil Service College o csc) y en 1976 se incorporó al grupo de Capacitación del nuevo Departamento del Servicio Civil (creado también como resultado de las recomendaciones del Comité Fulton). Anteriormente a estas reformas, los departamentos no estaban dispuestos a permitir que su personal asistiera a cursos externos, porque se creía que era más importante el desarrollo de habilidades prácticas a través de la experiencia y porque se consideraban inadecuados los contenidos de dichos cursos para las operaciones cotidianas. Por esta razón, el csc no sólo se planteó como objetivo proveer espacios para la conducción de los cursos, sino también promover una visión más positiva de la capacitación como medio para desarrollar las capacidades de los servidores públicos.

A pesar de estos esfuerzos, el csc no fue capaz de remontar los prejuicios y actitudes generalizados y fue rápidamente criticado por carecer de medios para vincular adecuadamente sus programas con la gestión de la carrera administrativa de los miembros del servicio civil. En muchos casos, esto provocó frustración y apatía aún mayores entre los asistentes a los cursos (Goslin, 1976). Por otra parte, el Departamento del Servicio Civil realizaba una deficiente evaluación de los cursos ofre-

cidos y efectuaba un proceso poco sistemático de identificación de las necesidades de capacitación.

El csc era comparado a menudo con otras instituciones como la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, de lo que se desprendían críticas sobre la incapacidad de los cursos breves para entender a profundidad problemas administrativos complejos. Como un alto funcionario llegó a decir: “no se puede lograr demasiado en un mes, a no ser una exposición muy básica de principios” (citado en Lewis y Himsworth, 1979, 112).

Durante el gobierno conservador de Margaret Thatcher, se abolió el Departamento del Servicio Civil, ya que se consideraba que era un mero representante de los intereses de los sindicatos del sector público. Se decidió trasladar las decisiones sobre la gerencia de recursos humanos a la Oficina del Gabinete y al Tesoro. De 1988 a 1997, se descentralizó el Colegio del Servicio Civil y se le otorgó un estatus de agencia independiente que debía competir con el sector privado y con otras organizaciones públicas para proveer capacitación a los diferentes departamentos gubernamentales. Se abandonó la práctica de financiar la capacitación con el presupuesto general y el csc tuvo que vender sus cursos a los departamentos para recuperar sus costos (McCourt, 1999). Según Borins (1999), la intención era obligar a las oficinas gubernamentales a considerar cuidadosamente si la capacitación ofrecida y recibida justificaba su valor en dinero.

En la actualidad, el csc ha sido integrado como una dirección del nuevo Centro para la Gestión y Política Pública (Centre for Management and Policy Studies o CMPS), dentro de la Oficina del Gabinete. El CMPS es responsable de capacitar a los futuros líderes del servicio civil y asegurar el acceso de los departamentos a mejores prácticas e investigación relevante para realizar sus actividades (Greenwood, Pyper y Wilson, 2002; Horton, 1999). La incorporación del Colegio del Servicio Civil al CMPS se realizó como resultado de la preocupación del gobierno laborista (que inició funciones en 1997) sobre el hecho de que las reformas realizadas en las décadas de 1980 y 1990 habían dispersado los esfuerzos del gobierno para resolver problemas sociales complejos y proveer servicios públicos centrados en las necesidades del ciudadano (véase Massey, 2001). En este ambiente, el nuevo gobierno consideró que el csc era incapaz de dar respuesta a las necesidades de desarrollo

estratégico, organizativo y de liderazgo en la cúspide del servicio civil si se mantenía como una agencia independiente (Borins, 1999).

LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA ACTUALIDAD

En los últimos años ha existido un esfuerzo por descentralizar la gestión de recursos humanos en el servicio civil británico. Este proceso inició en la década de 1980 con el lanzamiento de la Iniciativa de Gestión Financiera. Su culminación llegó en 1992 con la nueva Ley del Servicio Civil que le otorgó al ministro encargado del servicio civil (hasta el día de hoy es el primer ministro) el poder de delegar la responsabilidad sobre el personal a los directivos de los diferentes departamentos, con excepción de los pertenecientes al Servicio Civil Senior (scs). Desde 1996, todos los departamentos tienen libertad para determinar las condiciones de empleo y remuneración de los niveles operativo y medio de su personal.

Así, las reformas del servicio civil han sido radicales en el grado de discrecionalidad otorgado a las unidades administrativas para gestionar sus recursos humanos y el desarrollo de éstos. Sin embargo, dos funciones no han sido delegadas: el sistema de pensiones y el manejo de los recursos humanos pertenecientes al scs, que fue creado en 1996. El scs representa la cúspide del servicio civil británico al abarcar sus cinco grados superiores, lo que incluye a los jefes ejecutivos (*chief executive*) de las agencias independientes (llamadas *Next Steps*), es decir, alrededor de 3 500 funcionarios públicos (Pilkington, 1999). El scs supone también que cada uno de sus miembros firma un contrato individual y personal con su departamento, que incluye los estándares para juzgar su desempeño en condiciones de empleo y remuneración establecidos centralmente. Asimismo, la gestión del scs se basa en un marco común de competencias laborales (Jarvis, 2002).

La idea de unificar este segmento de los funcionarios se basaba en la consideración de que “la lealtad de los altos funcionarios debería ser para con el servicio civil como entidad corporativa y que un servicio unificado promovería la cohesión a todo lo largo del gobierno”, es decir, entre los diferentes departamentos (McCourt, 1999, 25-26).¹¹ Por tanto, la creación del scs señaló una recentralización en la Oficina

¹¹ La creación del scs también se ha interpretado como una reacción a las sugerencias contenidas en el do-

del Gabinete que, entre otras cosas, tenía como finalidad un diseño más adecuado de la capacitación según el rango o jerarquía de los altos funcionarios (Kaul, 1995).

El gobierno laborista actual tiene una ambiciosa agenda de reforma del servicio civil centrada fundamentalmente en mejorar la provisión de servicios en cuatro áreas clave: educación, salud, ley y orden, y transporte. Esta agenda supone cambios importantes en la actitud de los funcionarios públicos, que con frecuencia han sido culpados de la lentitud con la que ocurren los cambios. En palabras del primer ministro:

El servicio civil es bueno para preparar legislación y para gestionar políticas. Es menos bueno para enfocarse en los impactos y asegurar una implementación efectiva... La cultura de muchos sectores del Servicio Civil es aún demasiado jerárquica, ensimismada y con una visión de corto plazo. Sobre todo, el Servicio Civil es demasiado contrario a tomar riesgos (Tony Blair, citado en Horton, 1999, 161).

En consecuencia, la Oficina del Gabinete estableció la meta de aumentar a 16 los días de capacitación por año de los miembros del Servicio Civil Senior, lo que implicó aumentar al doble la oferta de cursos suministrados por el CMPS. De igual manera, la Oficina del Gabinete elaboró un marco de competencias con el objetivo de crear líderes para el cambio en las posiciones más altas del servicio (Dawson, 2001; Jarvis, 2002). A las personas de reciente ingreso al SCS se les pide asistir a los cursos del CMPS, aunque no existe una obligación formal de tomarlos ni su promoción se basa en su desempeño durante las sesiones de capacitación (entrevista con Tony Shaw; Maor, 2000).

El Colegio del Servicio Civil sigue siendo considerado como una fuente de intercambio de ideas entre departamentos y entre el Servicio Civil y el sector privado (HMSO, 1994). Ejemplo de esto es el programa de alta gerencia (Top Management Programme). Creado hace 30 años, su característica principal es reunir en un solo salón de clases a profesionistas talentosos de la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y el servicio civil, de manera que intercambien experiencias y buenas

cumento *Continuity and Change* de 1994, el cual proponían enraizar las reformas de eficiencia de las décadas de 1980 e inicio de la de 1990 en la cultura y comportamiento de los altos funcionarios públicos.

CUADRO 3. MARCO DE COMPETENCIAS DEL SERVICIO CIVIL SENIOR DEL REINO UNIDO

- Dar sentido de propósito y dirección: crear y comunicar una visión de futuro.
- Lograr impacto personal: dirigir con el ejemplo.
- Pensar estratégicamente: aprovechar las ideas y oportunidades para alcanzar objetivos.
- Extraer lo mejor de las personas: motivar y desarrollar a las personas para lograr alto rendimiento.
- Enfocarse en los resultados: lograr proporcionar valor por el dinero invertido y alcanzar resultados.

Fuente: www.civilservice.gov.uk.

prácticas (Horton, 1999). Las personas de reciente ingreso al SCS se inscriben en el programa en una de sus dos modalidades: *a)* un curso residencial de cuatro semanas o *b)* módulos tomados a lo largo de seis meses, que equivalen a tres semanas efectivas de clase. En ambos casos se incluyen tutorías y la presentación de trabajos escritos y proyectos. Debido al éxito de este programa, en la actualidad se imparten otros cuatro cursos de desarrollo de liderazgo que incluyen la idea de compartir experiencias entre diferentes sectores de la sociedad, a fin de construir relaciones de colaboración más fuertes (CMPS, 2002).

Estos cursos, al igual que otros disponibles para los miembros del SCS, se encuentran integrados alrededor del sistema de gerencia del desempeño basado en un nuevo marco de competencias.¹² Dicho marco consiste en seis competencias esenciales (véase el cuadro 3), adicionadas con una lista de comportamientos efectivos e ineffectivos, que deben ser desarrollados por todos los integrantes del Servicio Civil Senior.¹³ Este nuevo marco de competencias fue publicado en febrero de 2001.

¹² El primer marco de competencias para los tres niveles superiores del Servicio Civil fue desarrollado en 1993 con la ayuda de una empresa de consultoría (Price-Waterhouse-Coopers), en concordancia con los esfuerzos por introducir prácticas del sector privado en la gerencia pública (Farnham y Horton, 2002). En 1999, sir Richard Wilson, líder del Servicio Civil, inició un proyecto para diseñar un nuevo marco de competencias que reflejara la intención de crear una organización más diversa, creativa, estratégica y centrada en las personas (Dawson, 2001). Este nuevo marco de competencias se desarrolló a partir de una serie de encuestas, grupos de discusión, evaluaciones de 360 grados y experiencias piloto.

¹³ Acerca de los contenidos de este marco de competencias, algunos autores han señalado con preocupación la falta de competencias que reflejen los aspectos políticos de la labor de los servidores públicos: "El marco que se ha diseñado para el SCS es organizativamente 'neutral' y podría aplicarse y usarse para evaluar y desarrollar al personal en posiciones de alta gerencia, sea en el sector público, voluntario o privado. En una entrevista, un integrante del equipo de proyecto en la Oficina del Gabinete, responsable del desarrollo del marco de

De todo lo anterior se desprende que se ha puesto gran énfasis en el desarrollo de un liderazgo para el cambio en las posiciones superiores del Servicio Civil, es decir, de personas que pueden lograr las transformaciones necesarias para implementar los asuntos de la agenda del gobierno actual. Lo que se busca es:

...líderes visibles e inspiradores que tomen la responsabilidad de entregar resultados de manera efectiva y rápida, que trabajen en equipos que logren más que si fueran la suma de sus partes, y logren trascender las barreras organizativas tradicionales, se enfocuen en los impactos estratégicos, asignen los recursos de acuerdo con las prioridades, que sean funcionarios y ministros honestos, valientes y realistas, en un proceso de constante aprendizaje (Oficina del Gabinete, 2003, la traducción es mía).

De acuerdo con lo anterior, el CMPS ha establecido cuatro cursos diferentes de liderazgo para el desarrollo de este perfil de funcionario (CMPS, 2002). Estos cursos también se consideran como medio adecuado para facilitar que los asistentes demuestren que cumplen con estándares de competencia similares a los establecidos por el Sistema Nacional de Calificación Vocacional (National Vocational Qualifications o NVQ).¹⁴ Un alto funcionario que desee obtener su certificación recibe orientación de un asesor de la Junta de Entrenamiento y Desarrollo (Training and Development Board) acerca de los cursos que debe tomar y para la elaboración de un portafolios de evidencias, que incluye tanto la educación formal como la capacitación y la experiencia laboral. El portafolios se somete a una revisión para evaluar si demuestra tener las competencias necesarias (Greenwood, Robins y Walkley, 1998). En consecuencia, la capacitación se organiza de tal manera que se ajuste a las necesidades de desarrollo personal de los altos funcionarios, a pesar de que los cursos estén diseñados para corresponder al marco general de competencias del SCS.

En cuanto a los contenidos de los cursos de capacitación, se muestra un giro

competencias del SCS, afirmó que la idea de que la gestión es una actividad genérica está inmersa en el diseño de dicho marco y que esto, a su vez, ilustra la creciente convergencia entre los actores del mercado" (Farnham y Horton, 2002, 44, la traducción es mía).

¹⁴ Los NVQ otorgan una certificación de competencia según se cumpla con ciertas unidades tanto obligatorias como opcionales; este esquema permite, por tanto, "cortar a la medida" los aspectos por evaluar, de modo que se adapten a diferentes ambientes laborales.

que pretende hacerlos más acordes con la promoción de un comportamiento más emprendedor en los funcionarios públicos de mayor jerarquía: en primer lugar, se pone el acento en el desarrollo de habilidades prácticas más que en las capacidades teóricas o académicas. Ejemplo de esto es el énfasis que el Top Management Programme hace sobre temas tales como gestión y liderazgo. En segundo, y como consecuencia de lo anterior, se muestra un alejamiento de las ciencias sociales y del derecho en pro de materias más cercanas a la administración de negocios (Greenwood, Robins y Walkley, 1998). Con respecto a los métodos de enseñanza, se ha dejado atrás el formato tradicional de clases gracias al uso intensivo del concepto de estilos de aprendizaje desarrollado por Honey y Mumford, así como al uso de enseñanza basada en la resolución de problemas.

En cuanto a los aspectos organizativos de la capacitación, la evaluación de las políticas de entrenamiento y desarrollo gerencial de los altos funcionarios públicos se da por supuesta, al estar incluida como un requisito para que los departamentos puedan obtener la certificación Investors in People (IIP).¹⁵ Esta certificación se otorga a las organizaciones que demuestren excelencia en sus estrategias de desarrollo de sus recursos humanos. Para diciembre de 2000, 97.8% de todos los miembros del servicio civil trabajaban en una organización certificada (Jarvis, 2002). Por otra parte, la identificación de las necesidades de capacitación de los miembros del SCS se basa en los resultados de la entrevista anual de evaluación del desempeño entre el superior y el empleado, la cual es obligatoria como parte del Sistema de Gerencia del Desempeño del Servicio Civil Senior. El jefe y el subordinado discuten las prioridades y resultados por alcanzar el siguiente año y se identifican las necesidades de capacitación o apoyo que se requiere proveer para obtener las metas acordadas. Paralelamente, el CMPS y el Colegio del Servicio Civil realizan diferentes ejercicios de sondeo informal entre los departamentos para recabar información. Sin embargo,

¹⁵ Investors in People es el conjunto de estándares existentes en el Reino Unido respecto a los cuales se evalúa a las organizaciones del sector público y privado, a fin de calificar la efectividad de sus estrategias de entrenamiento y desarrollo gerencial. La certificación se otorga por tres años, tras los cuales la organización debe realizar una nueva revisión de sus políticas y someterse a una auditoría externa para renovar la certificación por otros tres años. Los estándares se enfocan básicamente en verificar la coherencia entre los planes y programas de recursos humanos y los objetivos, planes y metas de desempeño de la organización (Farnham y Horton, 2002). De esta manera, la evaluación de las políticas de capacitación está inmersa en el proceso de certificación IIP de cada departamento (entrevista con Tony Shaw).

se confía más en el hecho de que los integrantes de ambas organizaciones son ellos mismos funcionarios públicos de carrera, por lo que se considera que sus puntos de vista reflejan las necesidades generales del resto del Servicio Civil (Greenwood, Robins y Walkley, 1998; entrevista con Tony Shaw). La evaluación de los cursos suministrados por el CMPS y el Colegio del Servicio Civil se realiza por lo general a través de sesiones de discusión con los asistentes al finalizar cada programa. No existen otros mecanismos formales como cuestionarios de satisfacción o llenado de formularios (entrevistas con Tony Shaw y Tony Rossister). La decisión final sobre cuáles cursos de capacitación ofrecer corresponde a la Oficina del Gabinete y se basa principalmente en las revisiones de las actividades de los departamentos que se llevan a cabo cada tres años.

Como se puede apreciar, los arreglos para organizar la capacitación están poco formalizados. La excepción es la preparación que reciben las personas que ingresan al Servicio Civil mediante el llamado *fast stream*.¹⁶ En primer lugar, se somete a estos reclutas a una serie de duros exámenes y entrevistas, seguidas de la asistencia obligatoria a un curso de inducción de 15 días a lo largo del primer año dentro del servicio si se desea ascender rápidamente (CMPS, 2003). Cada persona que ingresa por medio del *fast stream* es asignada a un tutor que recomienda los cursos de capacitación que le conviene tomar, evalúa su desempeño en términos de cambios visibles en su comportamiento y de la relevancia de lo aprendido para el trabajo al que ha sido asignada (entrevista con Tony Shaw). En cierto sentido, este mayor grado de sistematización de la capacitación de los individuos de nuevo ingreso, en comparación con la que se ofrece a los que ya tienen una carrera dentro del servicio, refleja la permanencia de una cultura organizativa que considera a quienes alcanzan posiciones superiores en la estructura como “perfectos”, es decir, como personas que no requieren una capacitación más allá de su experiencia práctica (Borins, 1999).

Como se puede ver, la capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido ha evolucionado de ser una actividad marginal, principalmente concentrada en las áreas de alta especialización técnica dentro de los departamentos, a ser una

¹⁶ Los candidatos reclutados por medio del *fast stream* son aquellos que, por sus capacidades sobresalientes, se considera que tienen probabilidad de ser ascendidos en corto tiempo a posiciones de alta gerencia.

preocupación central en la gestión de los grados superiores del Servicio Civil. Sin embargo, la situación actual muestra una imagen mezclada: mientras que, por un lado, la capacitación es considerada como una responsabilidad del individuo y de su superior inmediato, por lo que los cursos están pensados para desarrollar competencias individuales, por el otro, se han fortalecido los vínculos entre la capacitación y una política centralizada de gestión del desempeño de los recursos humanos. A diferencia de lo ocurrido entre los años 1980 y 1990, cuando el proceso de delegación de la gestión de recursos humanos dispersó los esfuerzos de las diferentes unidades en esta área, en años recientes se ha manifestado un esfuerzo mayor por mantener una política corporativa coherente y armónica con la intención de mantener la unidad del Servicio Civil Senior más allá de las barreras departamentales. Como resultado, a pesar de la existencia de un marco de competencias unificado y del hecho de que los cursos de capacitación ofrecidos centralmente están gerenciados de manera más centralizada, la decisión final sobre cuáles cursos tomar corresponde al propio funcionario y a su superior. Es pronto para establecer si esta mezcla de centralización y descentralización, mercado y programación centralizada, competencias corporativas y cursos individualizados es la adecuada para desarrollar las capacidades generales y el nuevo *esprit de corps* necesarios para implementar la agenda de reforma de los servicios públicos. Sin embargo, la reconfiguración del sistema de capacitación ha sido criticada por vincular el perfil profesional de los funcionarios de carrera de manera demasiado cercana con la agenda del gobierno actual, lo que algunos consideran una forma de politización del Servicio Civil.

SERVICIO CIVIL Y DEMOCRACIA: LA CAPACITACIÓN EN POLONIA

A lo largo de los últimos 15 años, Polonia ha experimentado tres transiciones interrelacionadas: la transición hacia una democracia pluralista, la transición hacia una economía de mercado y la transición para convertirse en miembro de la Unión Europea. Estos procesos han tenido repercusiones profundas en el papel del estado en la sociedad y en casi todos los aspectos de la vida de los habitantes del país. En contraste con la experiencia de reforma en el Reino Unido, el proceso de cam-

bio polaco muestra mayor complejidad e inestabilidad, puesto que se tenían que considerar al mismo tiempo asuntos de los ámbitos constitucional, de políticas públicas y de gestión (Toonen, 1993).

Con respecto a las transformaciones políticas, Polonia inició la construcción de la democracia con la terminación en 1989 del monopolio político del Partido de los Trabajadores Unidos (comunista) tras las negociaciones entre la élite militar y la oposición no marxista. En septiembre de ese año, Tadeusz Mazowiecki se convirtió en primer ministro, terminando con los gobiernos comunistas que dominaron el país desde la Segunda Guerra Mundial (Szczerbiak, 2001). Los retos por enfrentar desde entonces fueron la creación de un orden constitucional que regulara la lucha por el poder, la descentralización del poder hacia los gobiernos locales y la reorganización de los poderes del estado. A diferencia de lo ocurrido en el Reino Unido, el cambio en Polonia implicó la creación de un régimen político totalmente nuevo.

El camino a la normalidad democrática no fue sencillo. Al igual que en otros países del ex bloque socialista, el primer problema por resolver fue el vacío institucional dejado por el Partido Comunista, lo que hizo ver la necesidad de articular nuevos centros de hechura de políticas y de coordinación (Collins, 1993).¹⁷ El segundo problema fue la inestabilidad y fragmentación del sistema de partidos; desde 1991 comenzó a desintegrarse el frente electoral encabezado por el sindicato Solidaridad, lo que provocó la aparición de una multitud de nuevos partidos de débil integración ideológica y organizativa (Szczerbiak, 2001). El resultado fue una sucesión de nueve diferentes coaliciones de gobierno entre 1989 y 2000, cada una de las cuales sobrevivió apenas unos cuantos meses. El proceso de toma de decisiones se vio severamente afectado, porque cada nuevo gabinete y parlamento tenían que comenzar el proceso casi desde cero. Sólo después de las elecciones de 1997 se logró estabilizar la situación, lo que permitió al gobierno emanado de ellas cumplir con un periodo completo de cuatro años.

El tercer problema fue la debilidad institucional heredada en el diseño e imple-

¹⁷ En el caso polaco, no fue sino hasta la promulgación del Acta Constitucional de 1992, comúnmente conocida como “la Pequeña Constitución”, cuando se logró aclarar las competencias legales del presidente, el gabinete de ministros, el parlamento y los gobiernos locales y dar fin a una situación de estancamiento institucional causada por “amargos conflictos políticos” (Hesse, 1993).

mentación de políticas.¹⁸ Durante la era comunista, la hechura de políticas y su coordinación se concentraba principalmente en las estructuras del Partido Comunista, en especial en el Buró Político. De hecho, el partido representaba la cúspide de la jerarquía administrativa (Zubek, 2001). De esta manera, el Consejo de Ministros cumplía un papel meramente operativo, dada la debilidad de sus integrantes para discutir y construir apoyo para ciertas políticas (Goetz y Wollmann, 2001). Asimismo, no existían procedimientos adecuados para coordinar los diferentes ministerios del gobierno (Taras, 1993).

El papel dominante del Partido Comunista se reflejaba en una concepción completamente distinta del servicio público, ajena por completo a la tradición británica de neutralidad política y mérito:

No puede existir una administración políticamente neutra [...] En Polonia, la administración es de tipo socialista y, como tal, forma parte de la organización del estado socialista. El programa político seguido por la administración es el programa del partido marxista, que representa la principal fuerza conductora del estado. La administración es el principal órgano de implementación de este programa y es la responsable de su cumplimiento (Letowski, 1980, 6).

Tras el cambio de régimen, fue necesario que las reformas se enfocaran en fortalecer al gabinete y al primer ministro, a fin de que cumplieran con su papel en el proceso de política pública de un gobierno moderno.¹⁹

Finalmente, el proceso de descentralización supuso una complejidad adicional en el ambiente político. Durante el régimen comunista, el estado estaba organizado territorialmente de una manera fundamentalmente centralista basado en células regionales y locales del Partido Comunista y de sus organizaciones satélite, sin

¹⁸ Resulta paradójico que el estado comunista anterior fuera sumamente vulnerable a los intentos de captura por parte de intereses privados o corporativos. Igualmente, solía perder gran cantidad de recursos debido a diferentes formas de corrupción, ya que su enorme capacidad de intervención en la economía y la sociedad disminuía la cobertura de sus instrumentos de control sobre las unidades operativas y regionales (Cirautas, 1995).

¹⁹ La Constitución de 1997 redujo la capacidad del presidente (jefe de estado) para influir en el proceso de política pública, aclaró las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo y otorgó mayores atribuciones al primer ministro para organizar los ministerios y coordinar el gabinete.

que existiera un gobierno local autónomo (modelo referido como “Centralismo Democrático”) (Hesse, 1993; Sokolewicz, 1980). Una de las primeras acciones de la primera Asamblea Nacional poscomunista fue la creación de 2 500 comunas autónomas (denominadas *Gimas*) con el propósito de eliminar la estructura local del Partido Comunista al oponerle un conjunto de líderes locales electos con atribuciones claramente definidas (Cirtautas, 1995). El proceso de descentralización suscitó intensos debates sobre la conveniencia de implantar un nivel intermedio de gobierno, la distribución de los recursos fiscales entre el centro y las comunas y la capacidad de estas últimas para ejercer sus atribuciones (Nunberg y Barbone, 1999).

En relación con la transición económica, los primeros años de la vida democrática se desarrollaron durante una aguda crisis de la economía.²⁰ Aprovechando su alta popularidad, el primer gobierno poscomunista introdujo un paquete radical de reformas económicas destinadas a estabilizar la situación y establecer los fundamentos para la introducción total de una economía de mercado. Estas medidas se denominaron “terapia de choque”.²¹ Por otra parte, la velocidad de la reforma administrativa no estuvo acompañada de un aumento similar en la capacidad gubernamental para cumplir con sus nuevas responsabilidades regulatorias (Csaba, 1993; Schleifer, 1997).

Por último, el proceso de ingreso a la Unión Europea se convirtió en un elemento que permitió aglutinar un amplio consenso político que, en su momento, facilitó la consolidación de las reformas política y económica en años recientes. En cierta medida, las presiones provenientes del exterior (por ejemplo, de la Comisión Europea) permitieron la coordinación de las acciones de reforma estructural (Sutch, Petru y Wojciechwics, 2000). Como resultado indirecto de lo anterior, se

²⁰ Como ejemplo se puede citar que, en 1989, los precios de los bienes básicos aumentaron 300% en cuestión de días.

²¹ Estas medidas incluyeron el recorte generalizado de subsidios para las empresas paraestatales, la liberación de precios (con excepción de la energía residencial, las rentas de vivienda y otro pequeño conjunto de bienes), la apertura al comercio exterior y el levantamiento de las restricciones al libre cambio de divisas (Winiecki, 1992). Posteriormente, se sumó un programa masivo de privatizaciones de los activos en manos del estado. Los efectos negativos de estas medidas fueron severos: el PIB se contrajo 18% (lo que fue una reducción menor a la experimentada por otros países de Europa Oriental), la tasa de desempleo pasó súbitamente de 0 a 10% y los salarios reales decrecieron alrededor de 30% (Belka, 2001). En los años posteriores, aun con las tasas asombrosas de crecimiento del PIB de entre 6 y 7% entre 1995 y 1998, los costos sociales de la reforma económica se reflejaron en el aumento de la pobreza y la desigualdad de ingresos (Kowalik, 2001).

crearon núcleos modernos dentro de la administración, en particular en las áreas económica y fiscal del gobierno:

La exigencia de responder a las demandas y expectativas de las organizaciones internacionales y de gobiernos extranjeros ha impulsado a los gobiernos [de Europa Oriental] a dar prioridad a las necesidades del personal de estas esferas, dominando criterios profesionales antes que político-partidistas. Aún se debate sobre los efectos de largo plazo de la existencia de estas “islas de excelencia” (Goetz y Wollmann, 2001, la traducción es mía).

Todas las transformaciones referidas generaron un consenso sobre la urgencia de crear un servicio civil profesional, permanente y políticamente neutral, que contase con la *expertise* y flexibilidad necesarias para implementar las reformas de gran envergadura pendientes. Sin embargo, en un primer momento, la reforma administrativa ocurrió en un entorno mucho más apremiante y adverso que en el caso del Reino Unido. En palabras del primer ministro Jan Olszewski: “nuestro estado está amenazado por la parálisis causada por el desorden de la administración pública y por su incapacidad para cumplir con sus tareas” (citado en Letowski, 1993, 1, la traducción es mía).

CAPACITACIÓN Y REFORMA DEL SERVICIO CIVIL POLACO

Los logros alcanzados en materia política y económica en Polonia no han tenido correlato en una capacidad igual para implantar reformas administrativas. La situación de la administración pública durante el periodo de transición presentaba (y en varios casos aún presenta) una multitud de problemas complejos:

Las políticas de personal enfrentan problemas que no se limitan a la carencia de personal calificado, escalas salariales que brindan pocos incentivos, la incongruencia entre las habilidades existentes y las requeridas en el servicio público ni la desmoralización generalizada sentida en un sector público desorientado. Más fundamental es la necesidad de re establecer y reconstituir la identidad y dignidad del servicio público (Hesse, 1993, la traducción es mía).

Desde 1989, cada gobierno ha incluido la reforma de la burocracia gubernamental como una prioridad, al menos en el discurso (Wiatr, 1995). Sin embargo, la inestabilidad de los gobiernos durante los años 1989 a 1997 y las dificultades económicas obstaculizaron la realización de los cambios deseados. No obstante, se han realizado de modo incremental reformas significativas, dirigidas a transformar la operación de la maquinaria administrativa heredada de la era comunista.²²

El modelo estalinista de administración, al contrario de la situación en el Reino Unido, se basaba en una intervención activa del liderazgo político en la conducción de las oficinas públicas: la lealtad del funcionariado era, en primer lugar, hacia el partido y su programa (Letowska, 1980). De hecho, la principal condición de acceso a un puesto gubernamental era contar con “la convicción ideológica adecuada y los principios morales” necesarios para garantizar el “devido cumplimiento” de las responsabilidades asignadas (Letowska, 1980, 145). Por tanto, en términos de reclutamiento, el perfil del candidato preferido desde los años 1960 fue el de “especialista del partido”, es decir, una persona perteneciente al partido comunista con un título relevante; el primer criterio era claramente el predominante, ya que las credenciales de educación formal eran vistas como un mero requisito formal (Wasilewski, 1990). Por consiguiente, los diferentes órganos del partido contaban con una lista de candidatos aceptables para ocupar los puestos más altos de la jerarquía administrativa, sistema comúnmente denominado *nomenklatura*. En opinión de Hamilton y Roszkowski, “gobiernos sucesivos, desde Gomulka hasta Jaruzelski, facilitaron el ascenso a los puestos de mayor jerarquía en el partido, las organizaciones económicas y públicas de los favoritos, colegas y patrones asociados con el líder” (Hamilton y Roszkowski, 1991, 145). A pesar de que la Ley del Servicio Civil de 1982 establecía que sería el mérito y no la orientación política la principal consideración para el reclutamiento (siempre y cuando el candidato elegido declarara su lealtad a la Constitución comunista del país), en realidad el sistema de *nomenklatura* sobrevivió incluso después de la caída del régimen que le dio origen (Wasilewski, 1990).

²² Para entender las características presentes del sistema administrativo polaco, algunos autores sugieren la necesidad de remontarse a los orígenes de la organización burocrática en el país durante los siglos XVII y XIX y, de esta manera, identificar el legado de los modelos alemán, austriaco y ruso de administración monárquica (Nunberg y Barbone, 1999; Torres-Bartyzel y Kacprowics, 1999). Sin embargo, la herencia más importante del Servicio Civil polaco sigue siendo el modelo de administración estalinista (Hamilton y Roszkowski, 1991).

En cuanto a la capacitación, durante la era comunista el funcionariado tenía la obligación de mejorar su calificación profesional. Existían dos organizaciones que proveían capacitación especializada en los años anteriores a la década de 1990: por un lado, el Centro de Mejoramiento de las Calificaciones del Personal Líder, que pertenecía al Comité Central del Partido y ofrecía cursos a los altos funcionarios y a los dirigentes del partido; por el otro, el Instituto de Organización, Gerencia y Mejoramiento de las Calificaciones del Personal Administrativo, que tenía a su cargo cursos destinados a los mandos medios y personas que estaban realizando prácticas profesionales (Letowska, 1980). Esta última organización estaba “financiada centralmente y tenía la obligación de dotar de centros regionales que contaran con materiales homogéneos, realizar la detección de necesidades de capacitación, proveer capacitación metodológica a los directores de las unidades regionales, organizar conferencias nacionales y entrenar a los gerentes de las unidades administrativas regionales y centrales” (Kudrycka, 2003, 112). Sin embargo, la mayoría de la capacitación era administrada por los ministerios sin que existieran mecanismos de coordinación entre ellos (Newland, 1996).

En cuanto a las oportunidades de promoción, el entrenamiento tomado después del ingreso no era un criterio importante, ya que las actividades que requerían conocimiento técnico para el diseño de políticas se realizaban fuera de la administración, en organizaciones como universidades y centros de investigación (Goetz y Wollmann, 2001).

Las primeras medidas tomadas después de las primeras elecciones multipartidistas estuvieron guiadas más por el deseo de “romper completa e irreversiblemente” con el pasado que por una evaluación cuidadosa de las necesidades administrativas (Hesse, 1993, 220). Dadas las restricciones presupuestarias y políticas, dichas medidas se concentraron en remover a los antiguos funcionarios, sobre todo a aquellos que ocupaban posiciones de alta gerencia (Taras, 1993). Se consideró que una estrategia de capacitación consumiría mucho tiempo, por lo que, ante la sospecha generalizada de los políticos frente a los oficiales heredados, se decidió permitir el ingreso de “sangre nueva” al Servicio Civil. Esto tuvo como resultado positivo el reclutamiento de un grupo muy educado de jóvenes universitarios. Sin embargo, esta táctica también introdujo nuevas formas de politización del proceso de re-

clutamiento, ya que dichos jóvenes eran los que tenían una participación activa en el movimiento pro democrático y no necesariamente los que contaban con las calificaciones profesionales más adecuadas (Wiatr, 1995). Aun en la actualidad, sigue siendo decisiva la influencia de los partidos en la selección y nombramiento de los miembros del Servicio Civil, en especial en los puestos más altos de la jerarquía administrativa (Letowski, 1993; Goetz y Wollmann, 2001).

A pesar de los cambios reseñados, la operación cotidiana del aparato gubernamental aún permanece en manos de antiguos funcionarios. Este hecho impidió que disminuyera la desconfianza del nuevo liderazgo político hacia la burocracia y fomentó la proliferación de asesores dentro de los ministerios. Todavía peor, el diseño de una estrategia integral de reforma administrativa contó con escaso apoyo político durante los años de 1989 a 1994.²³

A pesar de esta situación adversa, durante los primeros meses de gobierno democrático se decidió la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), fundada en 1990 con carácter de organización autónoma para la realización de sus tareas, pero que debía rendir informes ante la Oficina del Consejo de Ministros (Taras, 1993; SIGMA, 1997; Wiatr, 1995). Dicha escuela fue pensada como una institución de élite dedicada a formar un pequeño grupo de jóvenes graduados de la universidad que destacaran por su talento, a fin de colocarlos en posiciones de alta gerencia clave en el Servicio Civil poscomunista. Polonia sería el primer país de Europa Oriental en establecer una institución central de educación y capacitación para los cuadros superiores de la administración pública. El modelo adoptado fue el de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, por lo que la ENAP se concibió como un colegio profesional orientado a preparar a los futuros integrantes del Servicio Civil. La estrategia era realizar un proceso más racional de reemplazo de la vieja élite burocrática, abandonando las acciones politizadas y *ad hoc* que se habían utilizado en los primeros momentos de la transición. Se trataba tam-

²³ Ejemplo de lo anterior es que no fue sino hasta 1996, tras varios años de debate parlamentario, cuando se promulgó una nueva Ley del Servicio Civil. A pesar de que esta ley no sustituyó por completo la vieja legislación de 1982, sí incluía un nuevo esquema de salarios y promoción del personal, así como la garantía de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos que desearan solicitar empleo en el Servicio Civil. Finalmente, en 1998 el parlamento aprobó una Ley del Servicio Civil con el objetivo de crear un Servicio Civil unificado, claramente bajo la autoridad del primer ministro. Dicha ley también incluyó la creación de un sistema de gestión de recursos humanos centralizado.

bién de crear un nuevo tipo de funcionario, competente, multilingüe, cosmopolita y caracterizado por una fuerte identificación con el servicio público (Gintowt-Jan-kowicz, s.a.). En consecuencia, la ENAP nació “sin tener una preocupación por las necesidades urgentes de capacitación en medio del ambiente de turbulencia que se vivía en Polonia”, por lo que hubo resistencia para incluir entre sus tareas la educación continua y de largo plazo de los altos funcionarios públicos (Newland, 1996, 387).

El “modelo ENA” adoptado por la ENAP fue rápidamente criticado por aquellos que lo consideraban inadecuado frente a las características de la situación polaca, en particular dada su limitada capacidad de cobertura y los altos costos por estudiante que implicaba (Letowski, 1993; Nunberg y Barbone, 1999).

Hacia 1993, el gobierno de Hanna Suchocka decidió nombrar un plenipotenciario gubernamental para la reforma de la administración pública que, entre otras cosas, emprendió un ejercicio de detección de necesidades de capacitación y el establecimiento de un marco para una política central de capacitación de media carrera (Kulesza, 1993). Como resultado, se estableció un Consejo Permanente para la Capacitación Sistemática, presidido por la directora de la ENAP, a fin de implantar un sistema central de entrenamiento y desarrollo continuo (Newland, 1996). El Consejo evaluó los mecanismos de capacitación heredados y concluyó que la capacitación era meramente declarativa, formalista, llena de buenos deseos, poco realista e ideológicamente sesgada; por estas razones, ineфicaz para mejorar el rendimiento de la administración (SIGMA, 1997).

Como consecuencia de los trabajos del Consejo y de la aprobación de la Ley del Servicio Civil de 1996, se redefinió el papel de la ENAP. El rápido ascenso de los jóvenes graduados de la ENAP fue criticado porque estas personas de nuevo ingreso en el Servicio Civil carecían de la necesaria experiencia y conocimiento práctico. La nueva legislación estableció un periodo mínimo de siete años de experiencia, cuatro de ellos desempeñando responsabilidades de gestión, para que un funcionario pudiera aspirar a ingresar a la cúspide del Servicio Civil. Asimismo, eliminó el estatus especial de la ENAP, que la posicionaba como la principal institución proveedora de capacitación, y permitió a los ministerios contratar cursos a una amplia gama de organizaciones públicas y privadas (Nunberg y Barbone, 1999). Sin embargo, la

oferta por parte de otras escuelas de administración y de las universidades siguió siendo reducida en un primer momento, lo que reforzó el papel central desempeñado por la ENAP (Taras, 1993). Por otra parte, la Ley del Servicio Civil de 1998 aún favorece el reclutamiento de los egresados de la ENAP, al garantizarles un puesto dentro del servicio y excentarlos del requisito de cursar un programa propedéutico tras su reclutamiento (artículos 23 y 27).

LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA ACTUALIDAD

En años recientes se ha registrado un aumento importante del gasto gubernamental para capacitación, así como del número de funcionarios que asisten a cursos de entrenamiento y desarrollo gerencial. Por ejemplo, el gasto total en capacitación como proporción del gasto total en salarios aumentó entre 1992 y 1996 de sólo 0.11% a 3.18% (SIGMA, 1997). A diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, la obligación de capacitarse está incluida y regulada por la legislación del Servicio Civil. De acuerdo con la Ley del Servicio Civil de 1998, es responsabilidad del funcionario público “desarrollar sus conocimientos profesionales” (artículo 6) y del director de oficina establecer programas de desarrollo profesional para cada uno de sus subordinados (artículo 100). Más aún, requiere también la elaboración de un plan anual de capacitación, financiado con recursos del presupuesto central y diseñado en cooperación con la ENAP (artículo 99).²⁴

La Comisión del Servicio Civil (instancia consultiva para el primer ministro) es responsable de evaluar el plan anual de capacitación elaborado por el jefe del Servicio Civil. Al igual que el resto del sistema de gestión de recursos humanos, el primer ministro cuenta con amplios poderes en cuanto al entrenamiento y desarrollo

²⁴ El artículo referido dice:

1. El jefe del Servicio Civil establecerá sobre una base anual el plan central de capacitación del Servicio Civil.
2. El plan central de capacitación debe incluir en particular:
 - a) las prioridades de capacitación de los miembros de los cuerpos del Servicio Civil;
 - b) los tipos de capacitación que sean considerados de importancia para un año determinado;
 - c) otras recomendaciones e información para las personas que organizan y supervisan la capacitación del Servicio Civil.
3. Al establecer los programas de capacitación, el jefe del Servicio Civil deberá cooperar de manera particular con la Escuela Nacional de Administración Pública (Ley del Servicio Civil, 1998).

gerencial de los cuadros superiores de la administración. Por ejemplo, cuenta con la potestad de definir las calificaciones necesarias para realizar las tareas oficiales que no se encuentren definidas de manera permanente en alguna norma o legislación (Nunberg y Barbone, 1999). Al mismo tiempo, el jefe del Servicio Civil mantiene un registro de las instituciones autorizadas para organizar y proveer cursos de capacitación para los funcionarios públicos (Mikulowski, 2002). La legislación también dispone que la capacitación sea financiada por el presupuesto central, por lo que ni el funcionario ni la organización a la que pertenece requieren cubrir directamente el costo.

A pesar de que su papel ha sido redefinido, la ENAP sigue siendo la principal institución del sistema de educación y capacitación. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, sus graduados cuentan con privilegios especiales para ocupar puestos del *fast stream* del servicio. Segundo, es responsable de desarrollar los programas y métodos de organización de la capacitación, no sólo de los cursos directamente impartidos por la Escuela, sino también de los diseñados por otras instituciones, como los institutos vocacionales o escuelas de segundo ciclo de educación.²⁵

Existen otras instituciones de capacitación que pertenecen a ministerios o regiones específicos, además de las pertenecientes al sector privado y voluntario. En los dos primeros casos, desde 1996 se liberó a los ministerios de la responsabilidad de financiar dichos centros que ahora tienen la responsabilidad de cobrar por sus servicios para recuperar sus costos, y que operan en un mercado abierto y altamente competitivo. Como resultado, muchos de los centros fueron cerrados definitivamente: mientras que en 1992 existían 12 centros regionales y 10 ministeriales, para 1997 sólo quedaban en operación siete y cinco respectivamente (SIGMA, 1997). En el caso de las organizaciones privadas, existen al menos 35 de ellas que ofrecen cursos a la administración central que se distinguen de los proporcionados por otras organizaciones, como las universidades, por contar con un enfoque más “empresarial” (Kudrycka, s. a.). Las instituciones de educación superior tienen un papel marginal en la capacitación, pues se concentran en su mayoría en programas de licenciatura y posgrado (Mikulowski, 2002). A pesar de que varias universidades y organizaciones de

²⁵ Véase http://www.ksap.gov.pl/ang/2_1.htm.

la sociedad civil cuentan con cursos de capacitación, su impacto se ve reducido por la falta de profesores adecuados, sobre todo en las áreas de gerencia, finanzas y economía (SIGMA, 1997; Nunberg y Barbone, 1999).

En estas circunstancias, la ENAP cuenta con una posición ventajosa gracias a la asistencia técnica y financiera de organizaciones internacionales tales como USAID, OCDE y la Escuela Nacional de Administración, entre otras. También reforzó dicho posicionamiento la participación de la Escuela en la Asociación de Educación en Administración Pública, la cual le permitió ampliar su influencia sobre el resto de las instituciones de educación y capacitación del país.²⁶ De esta manera, se puede afirmar que la ENAP es el actor central de la red de educación y capacitación, lo que acentúa los rasgos centralistas encontrados en la legislación del Servicio Civil.

Al igual que en el caso del Reino Unido, el entrenamiento para los candidatos a entrar por medio del *fast stream* está mucho más sistematizado y formalizado que el resto. La ENAP selecciona a un grupo de graduados destacados de las universidades para que participen en un programa de 20 meses, al que asisten como estudiantes de tiempo completo y sin tener que pagar ningún tipo de cuota. Los estudiantes están obligados por ley a trabajar un mínimo de cinco años en el sector público una vez que se gradúan de la ENAP (SIGMA, 1997). El curso incluye un periodo de práctica profesional de tres meses en una organización nacional o de la Unión Europea. Al finalizar el curso, todos los graduados tienen garantizado un puesto de nivel medio en el Servicio Civil de acuerdo con su desempeño académico (Nunberg y Barbone, 1999).

En relación con los métodos de enseñanza, al igual que en el caso británico, la ENAP está comprometida no sólo con la transmisión de conocimientos, sino también con la transformación de actitudes y la adaptación de las capacidades de sus estudiantes. En gran medida y debido a la asistencia de universidades y organizaciones del extranjero en la elaboración de los cursos, se ha hecho común el uso de

²⁶ Esta Asociación tiene como objetivo aumentar la calidad de la educación en administración pública a través de dar seguimiento y modernizar los currículos de las universidades públicas y privadas (Kundrycka, s. a.). La Asociación trabaja actualmente en el desarrollo de una serie de estándares que se utilizarían para otorgar a las escuelas e institutos la acreditación de sus programas por parte de un Comité Ministerial de Acreditación (sobre el que la ENAP tendría amplia capacidad e influencia), a fin de fomentar un enfoque más gerencial e interdisciplinario.

métodos de educación activa tales como grupos de discusión y talleres de orientación práctica (SIGMA, 1997). Sin embargo, el hecho de que la Escuela no cuente con un cuerpo de profesores permanente y su dependencia de académicos o funcionarios contratados por corto tiempo y sin las habilidades pedagógicas necesarias han reducido la efectividad de sus cursos (Newland, 1996).

Los contenidos de los cursos de la ENAP están en constante redefinición. Como se mencionó antes, en un principio la Escuela no planeaba ofrecer cursos a los servidores públicos en funciones, salvo algunos seminarios cortos y paneles de discusión con la participación de altos funcionarios. En la actualidad, debido a la demanda, se ha generado una oferta de programas de capacitación que cubre las materias tradicionales, como derecho y administración, y otras como comunicación interna y externa, gestión, tecnologías de la información, macro y microeconomía, entre otras. También se hace uso de diferentes modalidades de enseñanza a distancia que han permitido cursos tales como “Gerencia del Cambio Organizativo” y “Creación de Líderes en el Servicio Civil” (http://ksapp.gov.pl/4_1.htm). También han incrementado su demanda otros programas, como los relacionados con la administración de la Unión Europea, por lo que su número ha crecido no sólo en la ENAP, sino también en otras instituciones públicas y privadas.²⁷

Los programas de la Escuela han sido criticados por ser excesivamente teóricos y por su falta de relevancia para la práctica profesional (Newland, 1996; Nunberg y Barbone, 1999). Peor aún, también se dice que el enfoque dado a muchas de las materias es anticuado y que falta la introducción de nuevos enfoques administrativos. Un comentarista ha llegado a decir que la ENAP cuenta con programas todavía más conservadores (es decir, que incluyen pocos contenidos relacionados con los avances en las disciplinas administrativas de Occidente) que los incluidos en los cursos ofrecidos por el Instituto de Organización, Gerencia y Mejoramiento de las Califí-

²⁷ Por ejemplo, la ENAP ha ofrecido cursos especializados de idiomas y cursos de cinco meses acerca de los efectos de la dinámica internacional sobre el sector público. Conjuntamente con la ENA francesa, se han organizado pláticas sobre las consecuencias de la integración de Polonia en la Unión Europea dictadas por altos funcionarios de Francia y Polonia. Los participantes reciben un diploma y son colocados en una organización en Francia para realizar un periodo de práctica profesional. Por otra parte, también ha sido importante la fundación de una rama del Colegio de Europa en la ciudad polaca de Natolin. El Colegio es una institución de investigación y educación de posgrado que capacita a funcionarios talentosos, a fin de prepararlos para cumplir con las responsabilidades ligadas al proceso de integración (Kudrycka, s. a.).

caciones del Personal Administrativo de la era comunista (Mikulowski, 2002). En general, existe una preocupación creciente por la falta de una identificación adecuada de necesidades de capacitación y la carencia de profesionales en la ENAP con la habilidad de diseñar cursos más pertinentes (Nunberg y Barbone, 1999).

En suma, la reforma administrativa en Polonia aún se encuentra en sus primeras etapas y, en consecuencia, también lo está la transformación de la función de capacitación. Una preocupación fundamental acerca del nuevo sistema es la falta de recursos y de capacidad tanto de los responsables del Servicio Civil como de la ENAP para realizar todos los ejercicios necesarios de identificación de necesidades, conducir los cursos y evaluar los resultados de éstos. La débil institucionalización de la ENAP y el papel protagónico que ha desempeñado su directora en el proceso de reforma conllevan riesgos debido a su dependencia de asesores y profesores temporales nacionales y extranjeros. Esto contrasta con su papel fundamental como centro del sistema de capacitación del país. La transición de un sistema que equiparaba entrenamiento con adoctrinamiento ideológico ha sido difícil y, en muchos casos, ha significado retrocesos en contenidos y métodos. Peor aún, muchos funcionarios rechazan asistir a los cursos de capacitación, pues los siguen identificando con las viejas prácticas de reproducción propagandística (Nunberg y Barbone, 1999).

Finalmente, la ENAP parece haberse convertido, dentro del sector público polaco, en una isla de excelencia más, gracias a sus vínculos internacionales. Todavía deben evaluarse los resultados de largo plazo del proceso de centralización de la función de capacitación, que ya ha reducido la capacidad de gestión autónoma de los ministerios y regiones y ha fomentado una política de entrenamiento y desarrollo crecientemente guiada por la oferta existente más que por las necesidades reales de los funcionarios públicos. En este sentido, queda la pregunta de si se tendrá la capacidad de mantener el nuevo sistema y hacerlo funcional de acuerdo con las necesidades de un servicio civil para la democracia.

LA CAPACITACIÓN EN POLONIA Y EL REINO UNIDO: ESTRATEGIAS REACTIVAS Y LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

A pesar de las claras diferencias entre los países presentados, los casos polaco y británico arrojan datos interesantes sobre las diferentes variables que afectan la configuración de un sistema de capacitación. Antes que nada, permiten cuestionar si la convergencia que muchos autores identifican en la teoría y métodos de la capacitación realmente está ocurriendo entre diferentes países. El hecho de que las estrategias de capacitación en estos casos hayan sucedido en entornos radicalmente diferentes permite la identificación de los patrones y problemas comunes, lo cual es útil para obtener lecciones provechosas en otros contextos nacionales.

El análisis de los casos pone de manifiesto que las soluciones que en un momento se diseñan e implementan para lidiar con las tensiones inherentes a un sistema de capacitación no son estables, sino que están sometidas a una constante reconfiguración. De hecho, parece más correcto hablar de “resolución” de dichas tensiones, ya que, en el presente, las estrategias de reforma son en gran medida respuestas a las políticas de recursos humanos y capacitación heredadas del pasado. La variable crucial es, sin embargo, el ambiente político-ideológico que rodea las operaciones del Servicio Civil.

Es interesante observar que, tanto en Polonia como en el Reino Unido, el gasto destinado a labores de entrenamiento y desarrollo ha crecido significativamente en la última década, lo que parece ser un reflejo de actividades “políticamente correctas”, es decir, que enfrentan poca o nula resistencia por parte de los actores políticos. En el caso británico, la élite política ha centrado su atención en las actividades de capacitación de manera creciente; sin embargo, tomó más tiempo que esta preocupación se tradujera en el diseño de una estrategia coherente. Esto se puede explicar por la dificultad para establecer una relación clara entre capacitación y rendimiento organizativo, lo que a su vez impulsa el diseño de acciones que se concentran sólo en un segmento del sistema de capacitación: ya sea en la capacitación de jóvenes recién reclutados o de funcionarios recientemente promovidos. En el caso de Polonia, si bien desde los primeros momentos de la transición democrática existía la preocupación sobre la necesidad de reeducar a los funcionarios públi-

cos de manera que se lograra una burocracia más profesional, la organización designada para asumir esa responsabilidad (la ENAP) se mantenía como una institución asilada, en medio de un proceso de reforma a menudo paralizado por la inestabilidad política.

En cuanto al grado de descentralización del sistema de capacitación y su sensibilidad a las necesidades de las diferentes organizaciones, el Reino Unido ha experimentado por lo menos cuatro etapas: en la primera, que abarca la mayor parte del siglo XX, la capacitación en el servicio estaba restringida a una cuantas áreas técnicas y no existía una política central que la normara. La segunda, a partir de los años finales de la década de 1960, se caracterizó por un intento de crear una institución central de capacitación (el Colegio del Servicio Civil) que, sin embargo, no logró integrarse adecuadamente al resto del Servicio Civil, por lo que terminó por perder funciones (por ejemplo, la de investigación) y no logró establecer una imagen positiva entre los funcionarios. Finalmente, el CSC no fue capaz de revertir la dispersión de las actividades de capacitación. Durante la tercera etapa se desarrolló una política activa para acrecentar la autonomía de gestión de las unidades administrativas, la competencia y la capacidad de elección de proveedores de cursos de entrenamiento y desarrollo; acciones que, al ser implementadas, acentuaron la falta de cohesión de las acciones de capacitación. Por último, desde 1997 tiene lugar un nuevo intento por formular una política central de recursos humanos, aunque limitada a los escalones superiores del Servicio Civil (el Servicio Civil Senior) y todavía basado en gran medida en las decisiones tomadas por los jefes y sus subordinados. Esta sucesión de etapas parece evidenciar un movimiento pendular entre momentos en los que las acciones de capacitación están fragmentadas y otros en los que se introducen reformas dirigidas a establecer un conjunto mínimo de políticas centrales.

En el caso polaco, las diferentes estrategias de centralización también han experimentado constantemente momentos de arranque y freno: durante el periodo comunista, las políticas de capacitación de los diferentes ministerios estaban desconnectadas entre sí, con algunas organizaciones que ofrecían cursos dedicados fundamentalmente al adoctrinamiento ideológico de los funcionarios. Al comienzo de la transición democrática, tras un breve intento desordenado de remoción de antiguos burócratas y motivada políticamente, la creación de la ENAP fue el primer es-

fuerzo para articular una política central de educación, primero, y de capacitación, después. Sin embargo, se trató de un esfuerzo limitado a causa de la falta de recursos y de profesores de la institución, aunado al hecho de que su papel generó controversia entre los miembros del Servicio Civil. En un tercer momento, marcado por la promulgación de la Ley del Servicio Civil de 1996, se tomaron medidas para acotar el papel de la Escuela, al permitir mayor competencia entre diferentes proveedores y reducir los privilegios con que contaban los egresados de la ENAP. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley del Servicio Civil en 1998, el papel dominante de la ENAP en la red de organizaciones de educación y capacitación se ha fortalecido nuevamente, en gran medida debido al proceso de integración de Polonia a la Unión Europea.

Para explicar esta oscilación entre dispersión y centralización de las actividades de capacitación, es necesario referirse a las condiciones político-ideológicas prevalentes en cada momento y en cada país. En ambos casos es de señalarse que los esfuerzos por lograr políticas de capacitación más integradas se relacionan con una sensación de desconfianza por parte del liderazgo político hacia los funcionarios de carrera y su deseo de aumentar su capacidad de control sobre la burocracia. Pero estos intentos son también una reacción ante el fracaso de las medidas de sustitución de los burócratas con personas venidas de fuera del servicio o el simple recorte de personal.

En el caso británico, las primeras acciones para articular una política central de capacitación fueron el resultado de las críticas de las que fue objeto la tradición generalista contenidas en el Informe Fulton. Después, durante el gobierno de Thatcher, las reformas para generar mayor competencia entre los proveedores de capacitación estuvieron respaldadas por una aversión aún mayor hacia el Servicio Civil, lo que llevó a estrategias de recorte y reemplazo de funcionarios con personas venidas del sector privado. Sin embargo, la imposibilidad de sustituir a todo el Servicio Civil obligó a diseñar un nuevo intento por recapacitar a los servidores públicos mediante una política centralizada, encarnada en la creación del Servicio Civil Senior y del marco de competencias para la gestión del desempeño. En Polonia, la sospecha sobre la lealtad de los burócratas hacia el nuevo régimen democrático también motivó intentos de reemplazar a la vieja clase administrativa. La creación de la

ENAP representó un intento por racionalizar esta sustitución. Sin embargo, para 1993 era evidente que, en general, los viejos funcionarios permanecían en el Servicio Civil, por lo que resultaba todavía más urgente la necesidad de inducir nuevos comportamientos en ellos. Por esta razón, se obligó a la ENAP a ofrecer no sólo programas para los candidatos a ingresar en el servicio, sino también otros de capacitación en el servicio.

En suma, en ambos casos encontramos que estrategias reactivas guiadas por una aversión ideológica y destinadas a aumentar el control sobre los servidores públicos mediante su “desplazamiento” fueron seguidas por la decisión de recapacitar a los funcionarios existentes de una manera coordinada. Este hecho también muestra la doble cara de la función de capacitación en el Servicio Civil, pues se trata tanto de una herramienta para mejorar la eficiencia y aumentar la capacidad gerencial de las organizaciones como de un medio para incrementar el control sobre las burocracias (Mintzberg, 1983).

En lo referente al uso de la capacitación como un requisito para la promoción del personal, en los casos presentados la solución ha sido separar la asistencia a cursos de las opciones de ascenso de los asistentes. En el Reino Unido, el acento está puesto en la capacitación propedéutica de los jóvenes de nuevo ingreso o de aquellos funcionarios que acaban de ser ascendidos a un nuevo puesto. En Polonia, la principal preocupación es la de educar a los candidatos a ingresar en el Servicio Civil. Si bien es cierto que la Ley del Servicio Civil de 1998 considera la capacitación como una responsabilidad del funcionario y de su superior jerárquico, no se incluye ninguna disposición que vincule la asistencia a cursos de entrenamiento o desarrollo con algún tipo de recompensa u oportunidad de promoción. Por tanto, y al contrario de lo que suele sugerir la literatura sobre el tema, establecer lazos formales entre la capacitación y el resto de las funciones de la gerencia de recursos humanos no es la opción preferida en la vida real, dadas las complicaciones y costos de la capacitación obligatoria.²⁸

²⁸ Los casos analizados no son lo únicos en los que se presenta esta situación. Maor (2000) identifica vínculos débiles entre capacitación, remuneración y promoción en 11 países europeos. La razón, explica este autor, es que al hacer obligatorios cierto tipo o cantidad de cursos de capacitación, se reduce la flexibilidad de los superiores para asignar a su personal a diferentes posiciones; de igual manera, esta débil relación es causada por la dificultad de juzgar si la asistencia a dichos cursos tiene efectos directos en la capacidad de la persona para realizar tareas de rango gerencial superior.

En cuanto a si se pone el acento en el entrenamiento o en el desarrollo gerencial permanente, en el caso del Reino Unido se ha diseñado una solución de compromiso: se ha dejado el entrenamiento especializado y técnico como responsabilidad de cada departamento y, dentro de éstos, de los gerentes de línea. Al mismo tiempo, se promueve la capacitación para el aprendizaje continuo entre los miembros del Servicio Civil Senior a través de cursos ofrecidos por el CMPS y el Colegio de Servicio Civil. Por tanto, en el caso británico existe un sistema mixto, centralizado y descentralizado a la vez. Por el contrario, Polonia muestra un mayor grado de intervención desde el centro en la gerencia de cursos de capacitación de todo tipo, especialmente vía el desarrollo de currículos y el monitoreo de actividades realizado por la ENAP. En consecuencia, se trata de promover al mismo tiempo el entrenamiento y el desarrollo gerencial, aunque ya se hizo referencia a las críticas sobre la poca pertinencia de los contenidos diseñados por la Escuela frente a las realidades de la operación cotidiana.

Si bien en los dos países estudiados existe un compromiso explícito de trascender la transmisión de conocimientos para llegar a la transformación de actitudes y comportamientos, es desigual el grado en el que esta resolución se refleja en los contenidos y métodos de enseñanza. Por ejemplo, el uso de métodos activos de aprendizaje es común tanto en Polonia como en el Reino Unido; de hecho, es aquí donde se encuentra el mayor grado de convergencia entre los modelos adoptados en estos países. En el caso polaco, esto tiene que ver con la trasferencia de modelos de enseñanza, en particular de Estados Unidos, Francia y Dinamarca. Sin embargo, en cuanto a la adopción de un marco de competencias para el diseño de los cursos de capacitación, vuelven a aparecer las diferencias: mientras que en el caso británico existe una definición clara de las competencias que serán desarrolladas, en Polonia el diseño de los cursos se concentra en la definición de contenidos y en la transmisión de datos. Así, se puede concluir que, aunque los métodos pedagógicos son similares en ambos casos, éstos se utilizan para lograr resultados muy distintos.

Por último, en ambos países el instituto central de capacitación, el Colegio de Servicio Civil en el Reino Unido y la ENAP en Polonia, siguen cumpliendo un papel dominante para los altos funcionarios públicos. Si bien se han hecho esfuerzos para aumentar la competencia en el mercado de capacitación, dichas instituciones siguen

desempeñando una tarea central en el sistema de gerencia de recursos humanos y lo seguirán haciendo en el futuro próximo. Esto a pesar de que las teorías de la Nueva Gestión Pública apuntaban hacia su extinción o su franca reducción en importancia.

En suma, a pesar de que existen diferencias considerables entre las situaciones de la capacitación en Polonia y en el Reino Unido, el desarrollo de sus estrategias de entrenamiento y desarrollo presentan elementos comunes. Sin embargo, de manera curiosa, estos elementos convergentes no apuntan hacia la creación de un modelo o configuración única de la función de capacitación. Por el contrario, lo que resulta evidente es la dificultad de encontrar el equilibrio adecuado entre las demandas contradictorias de la capacitación, lo que termina por ser un proceso dinámico, inestable, que depende del entorno político e ideológico y de los problemas generados por las soluciones planteadas en el pasado.

COMENTARIOS FINALES CON RESPECTO AL CASO MEXICANO

Las tensiones que se han identificado en la creación o reforma de los sistemas de capacitación de la función pública en Polonia y el Reino Unido muestran la complejidad que supone conciliar los principios de la reforma administrativa, las demandas que implica un sistema racionalizado de gestión de recursos humanos en el sector público y el hecho de que la capacitación también es un método de control de la élite política sobre las burocracias públicas. Según esta perspectiva, la instauración del Servicio Profesional de Carrera en México acarrea también nuevas definiciones sobre la práctica y la gestión de la función de capacitación en la administración pública federal que deben lidiar con las tensiones ya referidas en este texto. En esta sección se hace un primer análisis, por tanto no exhaustivo ni respaldado aún con pruebas empíricas, sobre las principales líneas que se han seguido en el caso mexicano sobre la inducción, el entrenamiento y el desarrollo.

Sin duda alguna, la promulgación del decreto de la Ley del Servicio Profesional (LSPCAF) marca un hito en el desarrollo de la función pública en el país. Esta ley coloca a la capacitación en un lugar destacado, ya que entre los cuatro subsistemas que define se encuentra el de “Capacitación y Certificación de Capacidades”. El artículo 13 establece que:

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir:

- a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que laboran y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
- e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

La manera como se trata de vincular la capacitación con el desempeño organizativo es mediante la certificación de capacidades de los miembros del Servicio: los funcionarios deberán certificarse al menos cada cinco años o serán retirados del Servicio (artículo 49). Esto muestra convergencia con los casos de Polonia y el Reino Unido en la adopción del enfoque de “competencias”.²⁹ En cuanto a la tensión entre centralización y descentralización, la LSPCAF y su Reglamento establecen que para cada perfil de puesto se definirán cuatro capacidades, dos gerenciales [cuya definición está dada centralmente por la Secretaría de la Función Pública (SFP), pero que son elegidas por cada dependencia] y dos técnicas (definidas por completo por la dependencia a la que pertenece la plaza). La capacitación para las capacidades definidas por la SFP queda también centralizada, pues los cursos correspondientes dependen de la Unidad del Servicio Profesional.³⁰ Sin embargo, cada dependencia está facultada para hacer sus propios ejercicios de detección de necesidades y realizar su propio programa anual de capacitación, aunque este último debe ser validado y modificado por sugerencia de la Unidad del Servicio Profesional (LSPCAF, art. 45). Queda la duda de si las habilidades gerenciales pueden ser tratadas de manera genérica y sin referencia a los entornos concretos de cada una de las dependencias.

²⁹ En México se adoptó la noción de capacidades en lugar de la de “competencia”, aunque el propio Reglamento de la LSPCAF las define de la siguiente manera: “las capacidades son los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto dentro del Sistema” (art. 54), que es una definición similar a las que se hacen del concepto “competencia” en la literatura especializada.

³⁰ Respecto a lo anterior, cabe destacar el gran esfuerzo que se ha hecho por introducir los cursos relacionadas a las habilidades gerenciales por medios remotos como la Internet a través del sistema @Campus de la SFP.

Por otra parte, el acento en la certificación como requisito para permanecer en el servicio también puede suponer que la capacitación se concentrará más en el entrenamiento (actualización) para el desempeño del encargo que en cada momento tengan los funcionarios que en el desarrollo gerencial.

En relación con la vinculación entre la permanencia y promoción del personal y la capacitación, la LSPCAF faculta a los Comités de Profesionalización de cada dependencia a decidir cuáles cursos serán optativos y cuáles obligatorios, siendo los primeros los que se enfocan en el desarrollo gerencial de los funcionarios (Reglamento, artículo 74). La Ley establece que asistir a eventos de capacitación otorgará “puntos”, no aclara las repercusiones que tiene dicho puntaje en términos de remuneración y promoción del personal (artículo 45). El Reglamento tampoco aclara lo anterior y hasta ahora se ha decidido no vincular directamente la capacitación con la promoción o recompensas al personal, aunque no se descarta que esto suceda en el futuro (entrevista a funcionario de la Unidad del Servicio Profesional, Secretaría de la Función Pública). Este hecho es muy similar a lo que sucede en los casos de Polonia y el Reino Unido, donde tampoco existe dicha vinculación.

Por último, puesto que el Servicio Profesional es un sistema de función pública híbrido (con componentes de un sistema de carrera y otros característicos de los sistemas de empleo), el papel de la capacitación se centra más en el entrenamiento que en el desarrollo gerencial, ya que los puestos pueden ser concursados por cualquier persona, tenga o no certificadas sus competencias o haya asistido o no a ciertos cursos. De hecho, si se exigiera dicha certificación o asistencia como requisito para concursar las plazas, se estaría violando el principio de equidad e igualdad de oportunidades, ya que los únicos que pueden tener acceso a esa certificación son los miembros del servicio que actualmente están en funciones.

En resumen, el diseño del Sistema del Servicio Profesional en México concibe la capacitación como uno de los componentes centrales, en principio tratando de articularla coherentemente con el resto de los subsistemas definidos por la ley. El diseño de la función de capacitación en el caso mexicano hace eco de los desarrollos teóricos recientes que se han revisado en el primer apartado de este texto. Sin embargo, siguen presentes las tensiones detectadas en los casos de Polonia y del Reino Unido, en particular las referidas al grado de centralización y descentraliza-

ción de la gestión de la capacitación y las que se refieren a la vinculación entre promoción, remuneración y capacitación. Éstas hacen que se haga especial énfasis más en los aspectos de entrenamiento, o “actualización”, y menos en los de desarrollo gerencial (aunque sí se hace referencia a ellos).

Aún es pronto para hacer una valoración del éxito que se ha tenido en la implementación del sistema, pero es previsible que dichas tensiones demandarán cada vez mayor atención por parte de los funcionarios encargados del sistema. Más aún, con el cambio de sexenio, podría considerarse la capacitación como un medio de control para reducir la desconfianza que el próximo gobierno pudiera sentir hacia los miembros actuales del servicio. **GÉ**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alam, M.M. (1990), *Civil Service Training and Development. Assessing the Role and Significance of Higher Civil Service Training in Less Developed Countries*, Helsinki, Administrative Development.
- Armstrong, M. (2001), *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Londres, Kogan Page.
- Belka, M. (2001), “Lessons from the Polish Transition”, en G. Blazyca y R. Rapacki (eds.), *Poland into the New Millennium*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Borins, S. (1999), “Trends in Training Public Managers”, *International Public Management Journal*, vol. 2, pp. 299-314.
- Cabinet Office (1999), *Modernising Government*, Londres, HMSO.
- (2003), *Internal Communication AO2003/816* [documento interno].
- Casado i Esquius, L. (1995), *20 Qüestions clau sobre formació*, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Catalunya.
- Cirtautas, A.M. (1995), “The Post-Leninist State. A Conceptual and Empirical Examination”, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, pp. 379-392.
- Clarke, J. y D. Wood (2001), “New Public Management and Development: The Case of Public Service Reform in Tanzania and Uganda”, en W. McCourt y M. Minongue (eds.), *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar.

- CMPS (2002), *Leadership Development for Senior Executives*, Londres, HMSO.
- (2003), *Fast Stream 2003-2004*, Londres, HMSO.
- Collins, P. (1993), "Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options", *Public Administration and Development*, vol. 13, pp. 561-572.
- Commonwealth Secretariat (2002), *Commonwealth Public Administration Reform 2003*, Londres, TSO.
- Csaba, L. (1993), "After the Shock: Some Lessons from Transition Policies in Eastern Europe", en L. Somogyi (ed.), *Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe: Proceedings of the 13th Arne Ryde Symposium*, Hants, Edward Elgar.
- Dawson, M. (2001), "Leadership for the 21st Century in the UK Civil Service", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, pp. 263-271.
- Drewry, G. y T. Butcher (1988), *The Civil Service Today*, Oxford, Basil Blackwell.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, julio-septiembre, pp. 9-16.
- Dussauge Laguna, M. (2002), "Anatomía del Servicio Civil", *Foro Internacional*, vol. 42, núm. 170.
- Duverger, M. (1963), *Métodos de las ciencias sociales*, trad. de Alfonso Sureda, Barcelona, Ariel.
- Dror, Y. (1997), "Delta-type Senior Civil Service for the 21st Century", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, pp. 7-23.
- Farnham, D. y S. Horton (2002), "HRM Competency Framework in the British Civil Service", en S. Horton, A. Hondeghem y D. Farnham (eds.), *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, Amsterdam, IOS Press-International Institute of Administrative Sciences.
- Fry, G. (1997), "Great Britain", ponencia presentada en The Civil Service Systems in Comparative Perspective, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, 5-8 de abril.
- Fulton, Lord (1968), *The Civil Service. Report of the Committee 1966-68*, Londres, HMSO.
- Gary, H. y C.K. Prahalad (1994), *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business School Press.

- Gintowt-Jankowicz, M. (s.a.), *Le rôle des écoles et institutions d'administration public dans la perspective de la transition*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006449.pdf>.
- Goetz, K.H. y H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, pp. 864-887.
- Goslin, R.C. (1976), "Developing and Training Senior Administrators in the U.K. Civil Service. A Review of Issues and Trends", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 45, pp. 6-20.
- Goss, D. (1994), *Principles of Human Resource Management*, Londres, Routledge.
- Graham, L.S. (1993), "Revitalising Public Management Training in the Americas", *Public Administration and Development*, vol. 13, pp. 95-111.
- Greenwood, J., L. Robins y N. Walkley (1998), "Global Public Administration and Training: Common Themes or National Differences?", en M.R. Davies, J. Greenwood, L. Robins y N. Walkley (eds.), *Serving the State. Global Public Administration Education and Training*, Londres, Ashgate.
- Greenwood, J., R. Pyper y D. Wilson (2002), *New Public Administration in Britain*, 3a. ed., Londres, Routledge.
- Hales, C. (2001), *Managing through the Organisation*, 2a. ed., Londres, Bussiness Press.
- Hamilton, C. y W. Roszkowski (1991), "Bureaucratic Poland: Organized Life inside the Maverick Society", en J. Piealkiewicz y C. Hamilton (eds.), *Public Bureaucracies between Reform and Resistance: Legacies, Trends and Effects in China, the USSR, Poland and Yugoslavia*, Oxford, Berg.
- Healy, O. (2001), "Training and Public Sector Reform: An Integrated Approach", *Public Administration and Development*, vol. 21, pp. 309-319.
- Hesse, J.J. (1993), "From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Easter Europe", *Public Administration*, vol. 71, pp. 219-257.
- Hilderbrand, M.E. y M.S. Grindle (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector", en M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- HMSO (1994), *The Civil Service: Continuity and Change*, Londres, Her Majesty's Stationery Office.

- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- (2002), "Control, Gargaining and Cheating: The Politics of Public-service Reform", *Journal of Administration Research and Theory*, vol. 12, pp. 309-332.
- Horton, S. (1999), "The Civil Service", en S. Horton y D. Farnham (eds.), *Public Management in Britain*, Londres, McMillan.
- Jarvis, R. (2002), *The UK Experience of Public Administration Reform*, Londres, Commonwealth Secretariat [Current Good Practices and New Development in Public Service Management].
- Kaul, M. (1995), "The New Public Administration: Management Innovations in Government", *Public Administration and Development*, vol. 17, pp. 13-26.
- Kettl, D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, The Brookings Institution.
- Kirkpatrick, C. y P. Mann (1999), "Knowledge , Training and Development: An Overview", *Public Administration and Development*, vol. 19, pp. 1-3.
- Koch, Rainer (1998), *New Public Management and Management Education*, Hamburgo, Universität des Bunderwehr Hamburg [Beiträge zur Verwaltungswissenchatf Nr. 32].
- Kowalik, T. (2001), "The Ugly Face of Polish Success: Social Aspects of Transformation", en G. Blazyca y R. Rapacki (eds.), *Poland into the New Millennium*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kudrycka, B. (2003), "Delivering Effective Education and Training for Public Administration Reform: The Case of Poland", en A. Rosenbaum y L. Gajdosová (eds.), *State Modernization and Decentralization —Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives*, Bratislava, Eslovaquia, ONU-IASIA-NISPACEE.
- (s.a.), *Evaluation of Academic Programmes in the Field of Public Administration and their Degree of Europeanization. Poland*, Bratislava, NISPA, <http://www.nispa.sk/reports/index.htm>.
- Kulesza, M. (1993), "Options for Administrative Reform in Poland", *Public Administration*, vol. 71, pp. 33-40.
- Letowska, E. (1980), "Civil Servants in Administration", en J. Letowski (ed.), *Administration in People's Poland*, Wroclaw, Polish Academy of Sciences Institute of State and Law.

- Letowski, J. (1980), "Introduction", en J. Letowski (ed.), *Administration in People's Poland*, Wroclaw, Polish Academy of Sciences Institute of State and Law.
- (1993), "Polish Public Administration between Crisis and Renewal", *Public Administration*, vol. 71, pp. 1-11.
- Lewis, R. y C. Himsworth (1979), *Public Administration Teaching in Further and Higher Education*, Londres, Joint Council for Social and Public Administration.
- Liddle, J. (1998), "Educating Public Sector Managers in Changing Public/private Sector World: Some Reflections on Current and Future Needs", *Teaching Public Administration*, vol. 8, pp. 60-70.
- Maduabum, C.P. (1991), "Leadership Resistance to the Implementation of New Ideas Acquired through Training in the Nigerian Civil Service", *Public Administration and Development*, vol. 11, pp. 323-344.
- Maor, M. (2000), "A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries", *Public Administration*, vol. 78, pp. 135-152.
- Massey, A. (2001), "Policy, Management and Implementation", en S.P. Savage y R. Atkinson, *Public Policy under Blair*, Hounds Mills, Reino Unido, Palgrave.
- McCourt, W. (1999), *Human Resource Management in the UK Public Service: Its Practice and its Relevance to Public Reformers in South Africa*, Manchester, University of Manchester [Human Resource in Development Policy and Management Paper Series 8].
- McCourt, W. y N. Sola (1998), "Using Training to Promote Civil Service Reform: A Tanzanian Local Government Case Study", *Public Administration and Development*, vol. 19, pp. 63-75.
- Mikulowski, W. (2002), "Competencies for Countries in Transition: A Case Study of Polish Civil Service", en S. Horton, A. Hondeghem y D. Farham (eds.), *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, Amsterdam, IOS Press-International Institute of Administrative Sciences.
- Minongue, Martin (2001), "Should Flawed Models of Public Management Be Exported?", en Willy McCourt y Martin Minongue (eds.), *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 20-43.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organisations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

- Nef, J. y P. Dwivedi (1985), "Training for Development Management: Reflections on Social Know-how as a Scientific and Technological System", *Public Administration and Development*, vol. 5, pp. 235-249.
- Newland, C.A. (1996), "Transformational Challenges in Central and Eastern European Schools of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, pp. 382-389.
- Newman J. (2001), *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, Londres, Sage.
- Nunberg, B. y L. Barbone (1999), "Breaking Administrative Deadlock in Poland", en B. Nunberg (ed.), *The State After Communism. Administrative Transition in Central and Eastern Europe*, Washington, The World Bank.
- Odirone, S.G. (1970), *Training by Objectives: An Economic Approach to Management Training*, Londres, McMillan.
- OCDE (1996), *Public Service Training Systems in OECD Countries*, París, OCDE.
- Oficina del Gabinete, véase Cabinet Office.
- Osborne, S.P. y K. McLaughlin (2001), "The New Public Management in Context", en S.P. Osborne, K. McLaughlin y E. Ferlie, *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge.
- Peters, B.G. (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5a. ed., Londres, Routledge.
- Pilkington, C. (1999), *The Civil Service Today*, Manchester, Manchester University Press.
- Rae, L. (1999), *Using Evaluation in Training and Development*, Londres, Hogan Page.
- Reichard, C. (1998), "Education and Training for New Public Management", *International Public Management Journal*, vol. 1, pp. 177-194.
- (2002), "Experiments with New Teaching Models and Methods", *International Public Management Review*, vol. 3, núm. 2, pp. 41-54.
- Reid, M.A. y H. Barrington (1999), *Training Interventions. Promoting Learning Opportunities*, Londres, CIPD.
- Reilly, W. (1979), *Training Administrators for Development. An Introduction for Public Servants and Government Officers*, Londres, Heinemann Educational.
- Rodhes, R. (1997), "Reinventing Whitehall", en W.J.M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Rubienska, A. (2001), "Education and Training in Public Administration and Develop-

- ment: What Does the Customer Really Want and are We Prepared to Provide it?", *Public Administration and Development*, vol. 21, pp. 342-358.
- Schmidt, G.D. (1991), "Linking Action Training to Bureaucratic Reorientation and Institutional Reform", *Public Administration and Development*, vol. 11, pp. 39-55.
- Secretaría del Commonwealth, véase Commonwealth Secretariat.
- Senge, P. (1993), *The Fifth Discipline*, Londres, Century Books.
- Shick, A. (1998), "Why most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms", *World Bank Observer*, vol. 13, núm. 1, pp. 123-132.
- Shleifer, A. (1997), "Government in Transition", *European Economic Review*, vol. 41, pp. 385-410.
- SIGMA (1996), *Public Service Training Systems in OECD Countries*, París, OCDE [SIGMA Papers 16].
- (1997), *Country Profiles of Civil Service Training Systems*, París, OCDE [SIGMA Papers 12].
- Simon, Herbert A. (1957), *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisations*, 2a. ed., Nueva York, The Free Press.
- Sims, R.R. y S. Sims (1991), "Improving Training in the Public Sector", *Public Personnel Management*, vol. 21, pp. 71-82.
- Sokolewicz, W. (1980), "The System of Administration", en J. Letowski (ed.), *Administration in People's Poland*, Wroclaw, Polish Academy of Sciences Institute of State and Law.
- Stanyer, J. y B. Smith (1976), *Administering Britain*, Glasgow, Fontana.
- Sutch, H., J. Petru y M. Przybyla (2000), *Poland*, Washington, World Bank, disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsPoland.pdf> (visitado el 20/05/2006).
- Szczerbiak, A. (2001), "Polish Politics in the New Millennium", en G. Blazyca y R. Rapacki (eds.), *Poland into the New Millennium*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Taras, W. (1993), "Changes in Polish Public Administration 1989-1992", en Joachim J. Hesse (ed.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Oxford, Blackwell, pp. 13-32.
- Toonen, T. (1993), "Analysing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View", *Public Administration*, vol. 71, pp. 151-168.

- Torres-Bartyzel, C. y G. Kacprowics (1999), "The National Civil Service in Poland", en T. Verjheijen (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham.
- Villoria Mendieta, M. y E. Del Pino Matute (1997), *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- Wasilewski, J. (1990), "The Patterns of Bureaucratic Elite Recruitment in Poland in the 1970s and 1980s", *Soviet Studies*, vol. 42, pp. 743-757.
- Wiatr, J.J. (1995), "The Dilemmas of Re-organizing the Bureaucracy in Poland during the Democratic Transformation", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, pp. 153-160.
- Winiecki, J. (1992), "The Polish Transition Programme: Underpinning, Results, Interpretations", *Soviet Studies*, vol. 44, pp. 809-835.
- Zubek, R. (2001), "A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, pp. 864-887.

ENTREVISTAS

- Rossister, Tony (2003), Civil Service College, Centre for Management and Policy Studies, Londres, 10 de septiembre.
- Ruiz Veyra, Katya (2006), directora de Capacidades, Unidad del Servicio Profesional de Carrera, Secretaría de la Función Pública, México, 31 de marzo.
- Shaw, Tony (2003), Civil Service College, Centre for Management and Policy Studies, Londres, 10 de septiembre.

LEGISLACIÓN

- Ley del Servicio Civil (1998), República de Polonia, 18 de diciembre.