

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
SERIE DE ESTUDIOS DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

**Red de Gestión y Transparencia
de la Política Pública
Servicio Civil: Temas para un diálogo**

Koldo Echebarría
Editor

Washington, DC
2003

El presente documento forma parte de una serie de estudios comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carátula:

Colgante en forma de caracol perteneciente a la sociedad prehispánica Quimbaya.
Colección Museo del Oro—Banco de la República, Colombia

Noviembre 2003

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a:

Secretaría del Diálogo Regional de Política
Stop W-0610
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

E-mail: dialogo@iadb.org
Tel: 202-623-2271
Fax: 202-312-4034
Sitio web: <http://www.iadb.org/int/drp>

Banco Interamericano de Desarrollo

Diálogo Regional de Política

El Diálogo Regional de Política fue creado en diciembre del año 1999 por iniciativa del Directorio Ejecutivo, con el fin de crear un espacio en el Banco para la ampliación y profundización del diálogo entre los países de la región y contribuir a su intercambio de experiencias, preparación para enfrentar los grandes retos de la globalización y a la generación de procesos de cooperación regional. El Banco identificó siete áreas que fueron incluidas en el Diálogo y creó siete redes especializadas en las que participan funcionarios de alto nivel, con rango de viceministros o equivalente, encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

- 1) Comercio e Integración;
- 2) Pobreza y Redes de Protección Social;
- 3) Educación y Capacitación de Recursos Humanos;
- 4) Política Macroeconómica y Financiera;
- 5) Gestión y Transparencia de la Política Pública;
- 6) Manejo de Desastres Naturales; y
- 7) Medio Ambiente.

ESTRUCTURA DEL DIÁLOGO

Coordinación General

Departamento de Integración y Programas Regionales
Gerente: Nohra Rey de Marulanda

División de Cooperación Técnica Regional
Jefe: Juan Manuel Corredor

Coordinadora: María Carmenza McLean,
Especialista Senior INT/RTC

Secretariado

Marisa Taylor y Rodrigo Salas

Red de Comercio e Integración

Coordinador Técnico: Robert Devlin, Subgerente INT/INT

Red de Desastres Naturales

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV
Coordinador Técnico: Kari Juhani Keipi,
Especialista Senior de Recursos Naturales SDS/ENV
Apoyo Técnico: Victoria Imperiale

Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos

Coordinador Técnico: Juan Carlos Navarro,
Jefe de División SDS/EDU
Apoyo Técnico: Norma García

Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

Coordinador Técnico: Koldo Echebarria,
Especialista Principal en Gestión del Sector Público SDS/SGC
Apoyo Técnico: Ingrid Carlson

Coordinación Técnica

Departamento de Desarrollo Sostenible
Gerente: Carlos M. Jarque

Departamento Legal
Asesor Jurídico: J. James Spinner

Departamento de Investigación
Economista Jefe: Guillermo Calvo

Red de Medio Ambiente

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV
Coordinador Técnico: David Wilk,
Especialista de Medio Ambiente Urbano SDS/ENV
Apoyo Técnico: Niels Holm-Nielsen

Red de Pobreza y Protección Social

Carlos Eduardo Velez-Echavarría, Jefe de División SDS/POV
Coordinadora Técnica: Wanda Engel Aduan,
Especialista en Reducción de la Pobreza SDS/POV
Apoyo Técnico: Sabrina Passos

Red de Política Macroeconómica y Financiera

Coordinador Técnico: Arturo Galindo,
Economista Investigador RES
Norelis Betancourt, Coordinadora General RES

Prólogo

En los procesos de desarrollo, no resulta exagerado decir que la buena gestión del sector público es tanto o más importante que la del sector privado. El sector público construye una parte significativa de la plataforma para la acción del sector privado y sirve de árbitro en la definición de la distribución de los beneficios. En consecuencia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos es un requisito fundamental para la competitividad de los países, la equidad y el crecimiento sostenible.

En la actualidad existe un consenso amplio sobre la importancia que tiene la reforma del Servicio Civil como medio para mejorar la gestión del sector público. El buen funcionamiento de los sistemas de Servicio Civil en la región constituye uno de los requerimientos imprescindibles para lograr un Estado capaz y eficiente, a la altura de las necesidades del desarrollo. Un Servicio Civil profesional, basado en el mérito, contribuye al fortalecimiento de la democracia, la efectividad del Estado de derecho y la eficacia de las políticas públicas. Un buen Servicio Civil es, además, una condición indispensable para que las reformas institucionales que persiguen algunos de los proyectos del BID se consoliden y tengan un impacto duradero en los países.

El Diálogo Regional de Política se complace en presentar esta publicación con trabajos que sirvieron de base para las discusiones que se llevaron a cabo en los paneles de la primera y la segunda reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, con el fin de promover el mejor conocimiento de políticas y prácticas óptimas sobre la reforma del Servicio Civil y hacer una contribución al avance del entendimiento sobre los retos y las oportunidades de las reformas.

En este primer volumen se presentan cuatro documentos que fueron seleccionados en razón de sus aportes para promover el conocimiento y el diálogo

entre países sobre aspectos clave de la reforma del Servicio Civil. Francisco Longo examina los cambios producidos en los sistemas de Servicio Civil en las democracias avanzadas del ámbito OCDE, identifica las disfunciones enfrentadas por los procesos y discursos de cambio y las principales estructuras y políticas de recursos humanos afectadas por las transformaciones. Señala la importancia de orientar las organizaciones públicas y los sistemas de Servicio Civil hacia una mayor flexibilidad, como una manera de enfrentar las grandes disfunciones que perjudican la capacidad de las administraciones públicas contemporáneas. Oscar Oszlak analiza la situación actual del Servicio Civil en los países de América Latina y el Caribe, destacando sus diferentes componentes institucionales e instrumentales, las transformaciones exitosas del Servicio Civil en la región, y las lecciones aprendidas sobre estrategias viables de reforma. El trabajo de Gordon Draper apoya este esfuerzo y explora la situación y retos principales de los sistemas de Servicio Civil propios de los países del Caribe. Ingrid Carlson y J. Mark Payne destacan la importancia de contar con estadísticas fiables y comparables sobre el empleo público, con el convencimiento de que una carencia de datos cuantitativos contribuye al diseño inadecuado de políticas de reforma. Los datos recaudados por los autores sobre el empleo y los salarios en el sector público confirman la relación entre los sistemas de Servicio Civil meritocráticos y los niveles de corrupción, la eficacia del gobierno, la confianza de los ciudadanos en la administración pública, y las tasas de crecimiento económico sostenible.

Confiamos en que la publicación de esta serie de estudios contribuya al fortalecimiento de la capacidad de los países para solucionar problemas y definir políticas exitosas de reforma del Servicio Civil, que apoyen y faciliten al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Nohra Rey de Marulanda
Gerente
Departamento de Integración
y Programas Regionales

James Spinner
Asesor Jurídico
Departamento Legal

Índice

INTRODUCCIÓN	1
<i>Koldo Echebarria</i>	
La modernización del Estado: reto del desarrollo en América Latina	1
Delimitación de la noción de Servicio Civil	3
Líneas básicas de la acción del Banco en la reforma del Servicio Civil	5
Contenido del libro	5
LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS: MÉRITO CON FLEXIBILIDAD	7
<i>Francisco Longo</i>	
Introducción	7
¿Qué es el Servicio Civil?	8
Modelos de Servicio Civil	11
Las reformas del Servicio Civil	16
El sentido de las reformas	20
Estructuras y políticas que han sido objeto de las reformas	23
Los procesos de reformas	33
Conclusiones	34
Referencias	37
Anexo: datos de sistemas de Servicio Civil en el Ámbito de la OCDE	41
EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN Y RETOS FUTUROS	55
<i>Oscar Oszlak</i>	
Antecedentes y alcances del trabajo, aspectos conceptuales, y dimensiones analíticas	55
Estado de situación actual de los sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe	58
El Servicio Civil y las reformas de “Segunda Generación”	77
Las reformas y desafíos pendientes	82
Referencias	94

LA SITUACIÓN Y LOS RETOS FUTUROS DEL SERVICIO CIVIL EN EL CARIBE	99
<i>Gordon Draper</i>	
Introducción	99
Marco conceptual	99
Gobernabilidad	101
Sistemas de Servicio Civil en el Caribe	103
Examen de recientes iniciativas de reforma	106
Cuestiones emergentes y desafíos futuros	109
Referencias	111
ESTUDIO COMPARATIVO DE ESTADÍSTICAS DE EMPLEO PÚBLICO EN 26 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	113
<i>Ingrid Carlson y J. Mark Payne</i>	
Introducción	113
Estudios previos sobre estadísticas de empleo público	113
Inquietudes metodológicas	114
Perfiles de Servicio Civil	115
Análisis de resultados: niveles de empleo público	118
Resultados: salarios	122
Resultados: tendencias de empleo y remuneración en el sector público	128
Factores determinantes del empleo público	132
Correlaciones: un gobierno transparente y eficaz y las repercusiones de un Servicio Civil basado en el mérito	134
Referencias	139
Sitios Web seleccionados adicionales	140
Apéndice: 26 perfiles de Servicio Civil	140
LISTA DE AUTORES	142

Introducción

Koldo Echebarría

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: RETO DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Hay una correlación directa entre las capacidades del Estado y el desarrollo de los países. Este concepto, de larga tradición en el pensamiento político y científico, está fundado en una amplia evidencia histórica. La pujanza de las naciones más poderosas y su capacidad para crear y distribuir riqueza no puede explicarse sin reconocer el papel central jugado por las instituciones públicas. No obstante, es indudable que, en el último cuarto de siglo, el agotamiento de modelos de desarrollo basados en una ilimitada expansión del sector público nos ha llevado a una reacción generalizada sobre los excesos del protagonismo estatal. Es oportuno reflexionar acerca de cómo se da, en estos primeros años del siglo XXI, esa relación directa entre la calidad y la fortaleza de las instituciones públicas.

De la experiencia del pasado también hemos aprendido que esa correlación posee matices de los que debemos ser muy conscientes. Primero, no todos los Estados tienen la capacidad de contribuir al desarrollo. Segundo, su fortaleza no debe medirse a través de su tamaño, ni, “a contrario sensu”, su mayor tamaño constituye “per se” un impedimento al desarrollo. Tercero, el papel del Estado no debe considerarse aisladamente de otras instituciones sociales. Cuarto, las diversas funciones estatales no tienen todas la misma importancia para el desarrollo. Quinto, las formas que adopta la intervención estatal no son indiferentes para el logro de sus fines sociales. La expresión “capacidad institucional” se ha acuñado como contenedor de las reglas de juego y funciones colectivas necesarias que se correlacionan positivamente con el desarrollo de los países. La capacidad institucional es un concepto amplio en su alcance y profundidad, que va más allá de las funciones estatales, incorporando las funciones públicas realizadas por el mercado y la sociedad civil. Incluye

además no sólo capacidades organizativas y técnicas, sino valores y pautas informales de comportamiento que son imprescindibles para entender la realidad.

Determinadas instituciones públicas constituyen la columna vertebral de la capacidad institucional de los países, y de ninguna manera son prescindibles o reemplazables. Esta idea, sobre la que existe un amplio consenso, nos conduce a subrayar, en primer lugar, la conexión directa entre democracia y desarrollo. Frente a visiones autoritarias y tecnocráticas, se reafirma que sólo las instituciones democráticas de los países aseguran un desarrollo económico sostenible y de calidad; según la tesis reiteradamente expresada por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen la democracia es al mismo tiempo medio y fin del desarrollo. En segundo lugar, entre las funciones estatales de carácter esencial están naturalmente las que aseguran la prevalencia del Estado de Derecho y la seguridad jurídica, imprescindibles para la vigencia efectiva de derechos y libertades políticas y económicas y, por tanto, para el funcionamiento eficiente de la economía de mercado. Finalmente, el Estado debe ser capaz de producir los bienes públicos que hacen a la calidad del desarrollo, añadiendo al crecimiento un acceso equitativo a sus frutos, que permita corregir las desigualdades y eliminar progresivamente la pobreza.

En contraste con estos argumentos, los años que siguieron al Consenso de Washington estuvieron presididos por reformas basadas no en la preocupación de lograr un “Estado mejor”, sino en la idea de que “cuanto menos Estado mejor”. La agenda de las reformas fue derivando hacia la privatización y la descentralización (en realidad, sólo aceptables bajo ciertas condiciones), a la desregulación indiscriminada y, simplemente, la cesación y abandono de sectores enteros de actividad por insuficiencia de recursos. Es verdad que el saneamiento fiscal del Estado era una condición necesaria para recuperar el equilibrio macroeconómico y no es menos cierto que el aparato estatal heredado del periodo anterior era

ineficiente e inadaptado a las necesidades sociales. Pero, también es verdad que, en no pocos casos, el efecto ha sido un Estado anémico, desarticulado y hasta más ineficiente. Es llamativo el contraste entre el perfeccionamiento de la democracia y un Estado inerme ante los problemas y socavado en su credibilidad por la desvalorización ideológica que ha acompañado las reformas, pero al que la sociedad continúa reclamando intervenciones y políticas indispensables para alcanzar el desarrollo con equidad.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha venido reiterando en los últimos años que “hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”.¹ En este sentido el objetivo de Modernización del Estado, más allá del mero ajuste fiscal, se ha incorporado con fuerza a la agenda de trabajo del Banco. Esto se ha trasladado a importantes acciones, mediante préstamos y cooperaciones técnicas, orientadas a la reforma de las instituciones públicas, tanto con una lógica horizontal como en el contexto de reformas sectoriales. Inicialmente, las actuaciones se concentraron en el poder ejecutivo, sobretudo en su área fiscal y financiera, para extenderse posteriormente a otras áreas y poderes del Estado como el judicial y el legislativo. Paralelamente, el Banco también ha venido apoyando actividades de construcción de consenso mediante el diálogo nacional y regional para dotar de mayor viabilidad a estas reformas.

La importancia del Servicio Civil

La reforma del Servicio Civil es uno de los componentes indispensables y claves de la Modernización del Estado. Su importancia está presente en todas las manifestaciones posibles de la capacidad estatal, cuya concreción en la realidad sólo es factible a través del papel de los servidores públicos. Ahora bien, el Servicio Civil como institución va mucho más allá del empleo público y constituye una de las piezas centrales del Estado Democrático de Derecho. Su origen histórico se sitúa en el tránsito del Estado patrimonial al Estado Constitucional, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado, ente impersonal sujeto al imperio de la ley. Los principios básicos del Servicio Civil en el estado constitucional, mérito e igualdad, aparecen establecidos en el artículo 26 de

la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. En el Estado contemporáneo, el Servicio Civil profundiza su contribución en una triple dimensión: al fortalecimiento de la democracia, la efectividad del Estado de derecho y una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos.

Servicio Civil y fortalecimiento de la democracia

El Servicio Civil es un rasgo esencial del llamado componente republicano de la democracia, asociado a la idea de que el ejercicio de cargos públicos debe ser una actividad virtuosa que requiere sujeción a la ley y defensa del interés público, sacrificando el interés privado. Los funcionarios públicos son percibidos como portadores de una vocación de servicio, que se concreta en elevados estándares de comportamiento, alcanzados a través de un riguroso sistema de selección y carrera. Desde esta perspectiva, un Servicio Civil profesional con una sólida posición institucional y sentido del deber es, como decía Schumpeter una de las condiciones para la vigencia efectiva de la democracia. El Servicio Civil opera subordinado a la dirección política pero se expresa con imparcialidad y objetividad, como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas. Es obvio que las debilidades de la democracia en los países en desarrollo tienen mucha relación con la inexistencia o imperfección de sistemas de Servicio Civil.

Servicio Civil y consolidación del Estado de Derecho

Paralelamente, el Servicio Civil tiene una gran importancia para la protección de un valor clave del constitucionalismo moderno y de la economía de mercado como es la seguridad jurídica. La garantía de imparcialidad que ofrece el Servicio Civil funciona en las democracias como un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, sin la que no es posible el desarrollo de las instituciones del mercado. Estudios empíricos recientes han puesto de manifiesto que la existencia de una burocracia pública profesional es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo económico de los países. Del mismo modo, la profesionalidad del Servicio Civil es la variable crítica que explica la reducción de la corrupción: don-

¹“Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil”, (BID, GN-1883-5, 13 de marzo de 1996).

de las reglas de juego separan la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad, la corrupción declina. En suma, aunque el Servicio Civil no sea suficiente para garantizar el Estado de Derecho, su inexistencia por sí sola, si puede ser suficiente para perjudicar gravemente la gobernabilidad democrática.

Servicio Civil y eficacia de las políticas públicas

Más allá de la seguridad jurídica, la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas nos obliga a complementar esta perspectiva con la que se refiere a las exigencias de eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está atendida por los requerimientos de imparcialidad y transparencia de los servidores públicos, la eficacia es el valor protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. Del mismo modo que los recursos humanos son una de las variables críticas para la producción de servicios en las empresas, también lo son en el sector público. El acceso a los servicios públicos y su cantidad y calidad dependen en gran medida de la capacidad y motivación de los empleados públicos.

DELIMITACIÓN DE LA NOCIÓN DE SERVICIO CIVIL

La expresión Servicio Civil requiere alguna aclaración de su significado al ser utilizada frecuentemente con sentidos diferentes que afectan, por un lado a su alcance y, por otro lado a la trascendencia institucional que se le confiere. Como defenderemos a continuación, las funciones que le acabamos de atribuir y que justifican su importancia, dependen de una determinada extensión del concepto y de sus requisitos institucionales.

Desde el punto de vista del alcance, la expresión Servicio Civil a veces se utiliza restrictivamente para identificar subconjuntos del empleo público en base a la utilización de diversos criterios. El primero es de orden jurídico-formal e identificaría el Servicio Civil con aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho administrativo. Otro criterio, también de orden jurídico aunque diferente del anterior, reservaría la condición de Servicio Civil al sistema cuyos contenidos están definidos por la ley y administrados por el empleador público de forma unilate-

ral. Un tercer criterio identificaría al Servicio Civil con el empleo público de la Administración del gobierno central, excluyendo a los niveles subnacionales. El último criterio es de orden funcional e identificaría al Servicio Civil como el régimen de empleo de una parte de los empleados públicos, en concreto, aquellos que desempeñan funciones conexas con el ejercicio de las llamadas potestades públicas vinculadas a hacer efectivo el Estado de Derecho. Sin embargo, difícilmente podemos formular una concepción de Servicio Civil útil para el propósito de Modernización del Estado, si aceptamos definiciones restrictivas de su alcance. El cumplimiento de las tres funciones que le atribuíamos más arriba nos obliga a aceptar una noción de Servicio Civil que se extienda a la totalidad del empleo público, independientemente de la naturaleza del vínculo jurídico, las funciones desempeñadas o el nivel de gobierno desde el que se opera.

Desde otra perspectiva, la expresión Servicio Civil puede designar genéricamente al sistema de empleo público del que se dota cualquier país, indiferentemente de sus rasgos institucionales. Esta interpretación no es coherente con el sentido profundo de la expresión que histórica y constitucionalmente expresa mucho más que un sistema de empleo. El Servicio Civil es una de las instituciones centrales del Estado Democrático de Derecho y, como tal, debe incorporar ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad. Según esta definición todos los países dispondrían de un sistema de empleo público, pero no todos ellos alcanzarían la condición de Servicio Civil.

Las notas institucionales básicas de la definición de Servicio Civil serían las siguientes:

- la preservación de una administración profesional, entendida como aquella que, situada bajo la responsabilidad política, goza de una esfera de autonomía e imparcialidad en su funcionamiento;
- la existencia de reglas específicas de acceso y continuidad en el empleo público que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad, entendiéndose que la mera existencia de normas legales puede no ser suficiente para constatar la existencia de Servicio Civil, siendo necesaria su aplicación real y efectiva;
- la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo (no la inamovilidad, ni su carácter vitalicio), frente al despido arbitrario,

como garantía de un comportamiento imparcial y profesional.

Es normal que en numerosos países estas condiciones se trasladen a una regulación específica, mayoritariamente de derecho público y que a veces se conoce como Estatuto del Servicio Civil o del funcionario público. No obstante, esta no es una condición necesaria de su existencia, siendo perfectamente posible la existencia de Servicio Civil con una virtual identificación de sus condiciones con el derecho común. Dicho en otras palabras, el concepto de Servicio Civil no presupone un régimen jurídico estatutario, ni un modelo único de gestión del empleo público, ni conlleva rigidez ni uniformidad en las condiciones de trabajo de los servidores públicos. De hecho, se concreta válidamente en modelos muy diferentes, variando en sus estructuras organizativas (que pueden ser centralizadas o descentralizadas), las políticas de recursos humanos (con diferentes tipos de incentivos al rendimiento) y las técnicas de gestión (sistemas de puestos o de carrera). Tampoco esta noción prejuzga los caminos para la institucionalización del Servicio Civil, pudiendo reconocerse diversas estrategias útiles en función del contexto político e institucional de cada país.

Lineamientos para la reforma del Servicio Civil

La reforma del Servicio Civil entendida en estos términos puede resultar extraña ante las tendencias modernizadoras del Estado que ponen de manifiesto las disfunciones burocráticas de la administración pública y resaltan la necesidad de una organización “empresarial” para los servicios públicos. Sin embargo, no hay tal contradicción, ya que defender la vigencia de un sistema de Servicio Civil con una posición institucional sólida es el presupuesto necesario para que fructifique la tan necesaria reforma gerencial. En este sentido no hay que confundir el concepto de Servicio Civil con la puesta en práctica de sistemas rígidos y uniformes de gestión de recursos humanos y económicos, ni con la hipercentralización de estructuras y procedimientos administrativos. El problema no es el Servicio Civil per se, sino en el modo en el que éste se ha implantado en algunos países, defraudando su finalidad con perversiones estructurales que han dado pie al corporativismo y a la irresponsabilización de los agentes públicos.

La evidencia que conocemos de la experiencia comparada nos demuestra que hoy es posible y deseable aplicar reformas administrativas bajo la doble

exigencia de la legalidad y la eficacia, arbitrando técnicas modernas de gestión de recursos humanos y fórmulas flexibles de organización y funcionamiento. Mérito con flexibilidad es la expresión que mejor resume esta tendencia, en la que se pueden reconocer las mejores prácticas de los países más avanzados. Se pueden resaltar una serie de ideas centrales en las tendencias de modernización de los recursos humanos en el sector público:

- la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos en el sector público y una comprensión de la misma como gestión de profesionales y de su conocimiento;
- la contemplación del empleo público como un sistema pluralista, en el que frente al tradicional encorsetamiento y estandarización, aparecen modos de empleo y patrones diversificados en las condiciones de trabajo;
- la apuesta por los directivos, como instancia de articulación entre política y administración, que reciben delegadas la mayoría de las funciones de gestión de recursos humanos;
- la permeabilidad a las influencias del sector privado y la progresiva convergencia entre el empleo público y el privado, cuestionando el exceso de protección y estabilidad del empleo público, aunque sin erosionar sus bases institucionales como sistema de mérito.

En esta misma dirección también hay que abandonar la lectura estrictamente eficientista de la reforma del Servicio Civil que se ha venido practicando en algunos países, centrada en la simple reducción de efectivos. Hoy disponemos de la suficiente evidencia como para asegurar que los éxitos en la reducción del empleo público y la contención de los salarios han sido pocos, modestos y de corto alcance; tampoco se han visto acompañados de mejoras en la accesibilidad y calidad de los servicios públicos. Lo que importa no es sólo la reducción de los costes de personal, sino la forma en la que se producen. Las reducciones en caso de ser necesarias deben hacerse en el marco de estrategias de largo plazo para lograr una fuerza de trabajo estable y competente en el sector público. En algunos casos deberá practicarse una estrategia de “invertir para ahorrar”, que pasa por la dotación previa de personal calificado imprescindible en el que apoyar los programas de contención y ahorro del gasto público.

Finalmente, el problema del Servicio Civil debe reconocerse como un problema estructural, en el que son posibles progresos parciales, pero que necesaria-

mente requiere una visión y estrategia de conjunto. Ha sido frecuente recurrir a remedios ad hoc para parcelas del sector público que han sido capaces de construir capacidades específicas mediante esquemas separados de reclutamiento y retribución. Los remedios parciales, sin embargo, son insuficientes y contraproductivos para la eficacia del conjunto de la administración. De hecho, uno de los problemas que la cooperación internacional está provocando en algunos países es la creación de unidades ejecutoras separadas de la administración pública que atraen a los mejores profesionales disponibles dentro y fuera del aparato estatal para asegurar la ejecución de los proyectos, pero a costa de dañar el sistema público en su conjunto y sus posibilidades de desarrollo en el largo plazo.

LÍNEAS BÁSICAS DE LA ACCIÓN DEL BANCO EN LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

Las líneas básicas de la acción del Banco en apoyo hacia los países de la región para la Modernización del Estado y la reforma del Servicio Civil apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado, lo que supone fortalecer la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y a establecer una administración pública moderna, con un Servicio Civil profesional y altos estándares de ética en la gestión pública.

La reforma del Servicio Civil debe leer cuidadosamente en su aplicación las condiciones derivadas del marco institucional de cada país. Este reconocimiento impide considerar la reforma del Servicio Civil como una operación meramente tecnocrática; no valen las recetas, ni tampoco la repetición mimética de técnicas y modelos. El método de intervención debe variar sustancialmente en función de los objetivos de la reforma y la situación del país afectado, considerando específicamente variables como la composición del grupo impulsor de las reformas, el involucramiento de los responsables naturales, la continuidad del apoyo político necesario o el tiempo imprescindible para que se hagan sentir sus efectos. En este sentido, cada reforma es única y su éxito o fracaso dependerá de la habilidad de sus estrategias para administrar a través de la búsqueda de consensos los inevitables conflictos de intereses y valores en juego.

Adicionalmente, las operaciones de reforma del Servicio Civil sufren de la escasez y escasa fiabilidad de los datos que permiten la realización de un diagnóstico objetivado sobre la situación de partida. Las fuentes estadísticas disponibles son de difícil interpretación, muchas veces inexactas e incoherentes cuando se cruzan entre sí, poniendo de manifiesto la elevada sensibilidad política de los datos que conciernen al empleo público. Tampoco es suficiente la información referente a casos de éxito y buenas prácticas. Esto hace muy difícil la labor de diagnosticar, especialmente con carácter comparativo, y también la labor de diseñar proyectos. Es indispensable, por tanto, avanzar en la disposición de información cuantitativa y cualitativa fiable y práctica sobre el Servicio Civil en la región y fuera de ella que permita a los países y al Banco la formulación y puesta en práctica de reformas valiosas y bien fundadas en la evidencia de diagnósticos objetivos.

Finalmente, la reforma del Servicio Civil requiere que los países adopten políticas de largo plazo que hayan sido ampliamente consensuadas con el conjunto de los actores sociales y sus organizaciones representativas. El BID por encima de sus recursos económicos y técnicos ofrece a los países un ámbito de diálogo para generar diagnósticos compartidos sobre los problemas de los países y obtener una definición común de los objetivos de cooperación. No en vano el BID es una institución que supera la relación convencional entre un Banco y sus prestatarios y que se caracteriza por un trabajo conjunto con sus países miembros.

CONTENIDO DEL LIBRO

En este libro se compilan diversos trabajos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política. Los cuatro estudios incluidos en este volumen contribuyen al conocimiento de características más importantes de los sistemas de Servicio Civil y son de importancia fundamental para el desarrollo de políticas de reforma eficaces.

Primero, la compilación incluye un estudio sobre la reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas, en el cual, Francisco Longo, Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública del ESADE, analiza los cambios producidos en los sistemas de servicio civil de un conjunto de países del ámbito OCDE. Asimismo, se incluye un informe sobre la situación y

retos futuros del servicio civil en América Latina y el Caribe, elaborado por Oscar Oszlak, Director del Programa de Posgrado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en donde se presentan las primeras conclusiones y opciones de reforma del Servicio Civil en la región. El estudio realizado por Gordon Draper, catedrático de la Universidad de West Indies-Mona, se enfoca en los esfuerzos de reforma que han sido

llevados a cabo especialmente en el Caribe y resalta los retos a que se enfrenta la región caribeña en los próximos años. Finalmente, el trabajo de Ingrid Carlson, Consultora del Diálogo Regional de Política y J. Mark Payne, Especialista de Sociedad Civil del BID, compara los países de la región con respecto a la dimensión del sector público y examina algunas de las hipótesis relacionadas con el empleo y remuneración públicos y un gobierno transparente y eficaz.

La Reforma del Empleo Público en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad

Francisco Longo

INTRODUCCIÓN¹

En este capítulo presentamos los resultados de un análisis de los cambios producidos en los sistemas de Servicio Civil de un conjunto de países del ámbito OCDE. En concordancia con el marco del Diálogo Regional de Política, cuya finalidad es el apoyo a la cooperación y el intercambio de información en áreas cruciales para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, el trabajo debe permitir a los países participantes en el diálogo disponer de una fuente de contraste y aprendizaje sobre su propia situación y perspectivas de reforma. Tres precisiones se hacen necesarias para delimitar el alcance del trabajo.

La primera se relaciona con la misma materia objeto de análisis y, en concreto, con la noción de reforma. Los cambios a los que se hará referencia son aquellos que resultan incardinables dentro del concepto de reforma de la gestión pública, entendida (Pollitt y Bouckaert, 2000:8) como el conjunto de cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público, con el objetivo de conseguir un mejor funcionamiento de aquellas. Hablamos pues de reforma como cambio deliberado y discontinuo (Echebarria, 2000), y no de adaptaciones continuas y periféricas de carácter meramente evolutivo. Añadamos que las considerables diferencias en la tipología, extensión y profundidad de los

cambios hacen recomendable, ya desde ahora, hablar de reformas en plural.

La segunda tiene que ver con el referente utilizado para el contraste de experiencias. El núcleo del mismo es el constituido por los once países contemplados en los términos de referencia del encargo: Reino Unido, EE.UU., Canadá, Japón, España, Italia, Alemania, Holanda, Bélgica, Francia y Suecia. A este núcleo se añadirán menciones a otras experiencias nacionales sobre las que se ha hallado evidencia en la literatura manejada, y que nos han parecido relevantes. Sobresalen, en este sentido, los casos de Australia y Nueva Zelanda, países que, como es sabido, han vivido experiencias de reforma administrativa de alcance estructural.

Por último, debe mencionarse la referencia temporal del análisis. El periodo de tiempo contemplado es, básicamente, el de las dos últimas décadas, en las que se han concentrado procesos de cambio de amplio alcance en el sector público de algunos de los países citados. En todos ellos, sin excepción, los sistemas de Servicio Civil y su reforma han estado en el debate público, produciéndose en muchos casos transformaciones, de escala e intensidad muy diversa, pero de interés para el objeto de este trabajo. Sin perjuicio de este marco temporal, nuestra atención se centrará preferentemente en la evolución registrada desde el inicio de la década de 1990 hasta hoy.

La primera parte del trabajo precisará la noción y los rasgos que definen el concepto de Servicio Civil, así como sus diferentes modelos en el ámbito de los países analizados. La segunda parte abordará el propósito principal del trabajo, esto es, las reformas al Servicio Civil, en cuatro apartados, destinados: el primero de ellos, a identificar las disfunciones

¹ Agradezco a Michael Barzelay, Koldo Echebarria, Manuel Férrez y Sonia Ospina sus comentarios a un borrador preliminar de este trabajo.

diagnosticadas y afrontadas por los procesos y discursos de cambio; el segundo, a precisar el sentido y dirección de las reformas, desde un punto de vista global; el tercero, a analizar las principales estructuras y políticas de recursos humanos afectadas en cada caso por los cambios; y el cuarto y último a identificar los aspectos más relevantes de los procesos seguidos para la implantación de los cambios en los casos analizados.

¿QUÉ ES EL SERVICIO CIVIL?

El primer problema que se plantea es precisar a qué nos referimos cuando hablamos de Servicio Civil. La expresión se utiliza frecuentemente con significados diferentes. Esta circunstancia nos obliga a aludir brevemente a las diferentes acepciones del concepto, para precisar la que se utilizará en este trabajo.

Posibles aproximaciones al concepto

Una primera aproximación, de neto contenido jurídico, y propia, sobre todo, de la Europa continental, identifica el concepto por el carácter de las regulaciones que le sirven de fundamento. Sería Servicio Civil aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes de las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad. Éste es el alcance con que, en España (Palomar, 2000; Sánchez Morón, 1996) o Francia (Ziller, 1993; MAP, 1997), se habla de “función pública”, como regida por un estatuto propio, distinto del que se aplica al empleo común.

Nos parece una noción de escasa utilidad para nuestros propósitos ya que se trata de una aproximación meramente formal. Al no precisar contenidos, omite en qué medida, con qué intensidad y extensión tales regulaciones singulares se alejan de las civiles o laborales, por lo que el concepto carece de eficacia delimitadora. De hecho, nos llevaría a incluir en el supuesto tanto los modelos de empleo público que, como el español, se basan en un extenso código de regulaciones específicas, elaboradas sobre pautas muy distintas de las que rigen el empleo ordinario, como, por ejemplo, el holandés (Van der Krogt et al., 2000), en el que la proximidad material entre ambas regulaciones es muy considerable.

Una segunda vía, próxima a la anterior, nos llevaría a distinguir entre el carácter normativo o con-

tractual de la relación de empleo. De acuerdo con ello, caracterizaríamos el Servicio Civil como un sistema en el que los contenidos de aquella están establecidos legalmente, y administrados por el empleador público, en buena medida, de forma unilateral. Fuera del mismo quedarían los supuestos, normales en el mundo del trabajo, en los que el contenido de la relación de empleo se establece contractualmente, mediante negociación individual o colectiva entre el empleador y los empleados.

La distinción ha perdido en nuestros días buena parte de la fuerza delimitadora que pudo tener en su momento. La interpenetración de los universos jurídicos del derecho administrativo y laboral ha llevado en las últimas décadas a una configuración considerablemente híbrida del empleo público (Cassese, 1994:206). Como se verá más adelante, el incremento de la participación sindical y la negociación de las condiciones de trabajo forman parte de las tendencias predominantes en los países analizados.

Una tercera forma de abordar la cuestión nos llevaría a entender el Servicio Civil como el sistema de empleo propio de una parte de los empleados públicos: aquéllos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de potestades públicas, a diferencia de otros cuyas funciones no les exigen tales facultades. El caso arquetípico sería el de los Beamte alemanes, únicos a quienes se aplican los “principios tradicionales del Servicio Civil profesional” (Röber y Löffler, 2000:117), y que representan, aproximadamente, el 40 por ciento del empleo público en Alemania.

La distinción es importante por varias razones. En primer lugar, porque la noción de imperium ha sido históricamente muy relevante para construir la arquitectura jurídica de la administración profesional. Por otra parte, en la Unión Europea, el ejercicio de potestades públicas es precisamente el criterio acuñado por el Tribunal Europeo de Luxemburgo como límite a la libre circulación de empleados públicos entre las administraciones de los países miembros. Además, desde aproximaciones neo-institucionalistas a la reforma del estado (Prats, 1995) se ha defendido la noción de una “función pública” contraída al “núcleo estratégico del Estado”, para la que el sistema de mérito opera en su plenitud, como garantía institucional para la gobernabilidad de los países, y que sería distinta del “empleo público”, noción más amplia, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial.

Sin embargo, esta noción de Servicio Civil sigue siendo insatisfactoria para nuestro propósito. En pri-

mer lugar, porque sólo resulta de aplicación, e incluso inteligible, en aquellos países que poseen modelos duales de empleo público, lo que deja fuera una parte del universo que nos proponemos analizar. En segundo lugar, porque, incluso en dichos países, aquella parte del empleo público que no se halla directamente conectada con el ejercicio de potestades públicas (o así lo parece, ya que la imprecisión de este criterio delimitador, en el estado contemporáneo, es notable) es cualitativa y cuantitativamente muy importante. Por último, porque cuando se analiza el contenido real de las normas, estructuras y políticas, el alcance de la distinción es, a menudo, más formal que sustantivo.

Una cuarta y última aproximación al concepto de Servicio Civil identifica éste con el sistema que se aplica a los empleados del gobierno o administración central; es decir, excluyendo los otros niveles de gobierno: el local, y, en los estados federales o compuestos, el de los estados, regiones o comunidades intermedias. Una noción tal es exclusiva de uno de los países que componen nuestro ámbito de estudio: el Reino Unido (Ziller, 1993; Horton, 2000). Se trata, sin embargo, precisamente de aquél en el que nació y se acuñó la expresión Civil Service. Desde luego, no podemos retener tampoco esta acepción y adoptarla como propia, ya que el ámbito del trabajo incluye deliberadamente a los diferentes niveles de gobierno.

La noción adoptada

Creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de Servicio Civil que extienda éste a la totalidad del empleo público, lo que no ocurría en ninguna de las acepciones analizadas. Por otro lado, no toda clase de empleo público es Servicio Civil, sino sólo cuando éste se da en determinados contextos institucionales: aquellos que hacen posible la existencia y protección de una administración profesional. Proponemos, por lo tanto, una noción de Servicio Civil como el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales. Las notas básicas de esta noción son las siguientes:

- Entendemos por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e

imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. La noción de Servicio Civil exige, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político.

- La existencia y preservación de una administración profesional exigirá determinadas regulaciones específicas del empleo público, pero la noción de Servicio Civil que proponemos trasciende la dimensión jurídica en un doble sentido: 1) La mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de las garantías que hacen posible una administración profesional. Es sólo esta articulación real la que, para nosotros, permite hablar de Servicio Civil. 2) La intensidad en el uso de las regulaciones puede variar notablemente, dependiendo de los diferentes contextos institucionales. En algunos casos, de los que Suecia —como veremos— es el ejemplo más contundente, las garantías de funcionamiento del Servicio Civil no son predominantemente jurídicas.
- Los sistemas de Servicio Civil pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo. La uniformidad o diversidad de las estructuras y políticas de gestión del empleo público expresan sólo la existencia de diferentes modelos nacionales de Servicio Civil.
- La noción de Servicio Civil que manejamos engloba supuestos en los que el grado de singularidad de sus regulaciones propias respecto del derecho del empleo común puede ser muy diverso: desde un considerable alejamiento hasta la virtual identificación.

Origen histórico y razón de ser del Servicio Civil en el Estado democrático de Derecho

Los sistemas contemporáneos de Servicio Civil tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del S. XVIII. El empleado público (Sánchez Morón, 1996, 25) dejó de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por las leyes. Por otra parte, la supresión de los privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitió, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pudiera acceder a los cargos públicos. En este sentido, el célebre artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto

to de 1789 proclamó esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad del Servicio Civil: la igualdad y el mérito.

De hecho, en otros países (Ziller, 1993:381; Palomar, 117 y ss.), es más bien el principio de reclutamiento por mérito el que va por delante. El primero de ellos fue, a principios del XVIII, Prusia, donde Federico Guillermo lo impuso mediante una ordenanza de 1713. El sistema de mérito se generaliza asimismo en el Reino Unido a lo largo del s. XIX. En 1853, Northcote y Trevelian, comisionados por Gladstone para realizar una encuesta sobre la función pública inglesa, se pronunciaron por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos para el reclutamiento de los servidores públicos, trasladando a la metrópoli el sistema ya aplicado el mismo año en el reclutamiento para el servicio en la India. Una Order in Council de 21 de mayo de 1855, es la verdadera acta de nacimiento del Servicio Civil. Creaba la Civil Service Commission y nombraba a tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo.

Se ha relacionado (Bekke et al., 1996) el origen del Servicio Civil moderno con la producción histórica de cinco fenómenos: a) la separación de lo público y lo privado; b) la separación de lo político y lo administrativo; c) el desarrollo de la responsabilidad individual; d) la seguridad en el empleo; y e) la selección por mérito e igualdad. La concreción de estos principios en la legislación de cada país ha sido (Sánchez Morón, 1996) un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes. España fue el primer país que adoptó un estatuto general de la función pública en 1852. Italia, tras el precedente de una ley de 1853 que establecía una carrera administrativa, elaboró su primer Texto Unico en 1908. Holanda lo hizo en 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por el modelo británico. En Francia, si bien parte de su modelo —en particular el sistema de cuerpos— se prefiguró en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulgó hasta 1941, bajo el régimen de Vichy. En Estados Unidos, la Pendleton Act de 1883 supuso la abolición del sistema de despojos o botín político, e implicó el nacimiento del Servicio Civil. Aunque algunos presidentes, como, en especial, Roosevelt, quien había formado parte de la Comisión del Servicio Civil, po-

tenciaron el sistema de mérito, el marco normativo permaneció inmutable hasta la Civil Service Reform Act de 1978, bajo el mandato del presidente Carter, que configura el modelo actual.

¿Por qué y para qué nace el Servicio Civil? ¿Cuál es su razón de ser en el Estado contemporáneo? Para Prats (1995:26 y ss.), aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que “es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras”. En la misma línea de pensamiento, Evans y Rauch (1999) aducen, con base en un ambicioso proyecto de investigación, que la sustitución de un sistema de patrocinio por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Esta burocracia “weberiana” exigiría (Rauch y Evans, 2000) la concurrencia de tres características institucionales clave: a) reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas; b) procedimientos específicos —no políticos— para contratar y despedir; y c) carrera profesional basada en promoción interna.

Se trata de argumentaciones en cierto modo próximas a otras que han puesto el acento en la profesionalidad del Servicio Civil como variable más importante para la reducción de la corrupción. Etzioni-Halevy —citado por Villoria (2000:144)— explica la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites política y burocrática, y la cultura política que las gobierna. Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina y los procesos democráticos son más puros.

Estos argumentos han tendido a poner el acento, con indiscutible solidez, en uno de los elementos centrales del Servicio Civil como institución creadora de valor: la seguridad jurídica. Sin embargo, la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas nos obliga a complementar esta perspectiva con otra: la que parte de las exigencias de eficacia de la propia acción de gobierno (Parejo, 2000). Si bien la seguridad jurídica está en la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en este sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la adminis-

tración es el bien jurídico protegido —en algunos países, como España, por la misma Constitución— por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquéllos, característicos de un sistema de mérito.

Este enfoque no nos parece fácilmente transferible a un esquema que distinga entre parcelas de la institucionalidad pública, considerando que el primer tipo de valores es atribuible a la parte de la administración que ejerce potestades, y el segundo a los sectores que producen y proveen servicios públicos (lo que estaría en la base de los modelos duales, antes mencionados). Por una parte, porque la eficacia debe ser un valor axial de la acción pública en toda circunstancia (¿acaso no es crucial para las sociedades contemporáneas la eficacia del regulador?). Por otra, porque las exigencias de equidad y neutralidad en los comportamientos de los empleados públicos son también imprescindibles en los procesos de provisión de los servicios públicos.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son los principios que se hallan en la base de los sistemas de Servicio Civil, en tanto que instituciones creadoras de valor en el Estado democrático de derecho. Hacerlos operativos ha exigido a los países que constituyen nuestro objeto de análisis la articulación de un conjunto de arreglos institucionales cuyo objetivo es garantizar que el comportamiento de los empleados públicos se ciña a ciertos patrones. Si para enunciarlos tomamos como referencia el Civil Service británico, hallaríamos (Cabinet Office, 1993) los siguientes cuatro principios básicos: 1) acceso abierto y transparente; 2) promoción según el mérito; 3) integridad, objetividad e imparcialidad; y 4) no politización. El reto de nuestro días es, precisamente, (World Bank, 2000) conseguir una base robusta para que esos principios sean trasladados a la práctica, pero sin una rigidez excesiva.

MODELOS DE SERVICIO CIVIL

Esos arreglos institucionales que pretenden garantizar en el Servicio Civil los principios básicos que hemos destacado no son los mismos en todos los países que estamos analizando. Por el contrario, la unidad del objetivo contrasta aquí con la considerable diversidad de los caminos elegidos para alcanzarlo. Por ello, parece imprescindible referirse, aunque sea sucintamente, a esas diferencias, intentando sistematizarlas y ordenarlas en la medida de lo posible.

El Servicio Civil y el contexto institucional

Nuestro propósito es más bien describir las diferencias que analizarlas, pero parece inevitable empezar por preguntarse sobre su origen. El Servicio Civil no es sino una parte de la institucionalidad de los sistemas político-administrativos. Parece lógico pensar que las diferencias entre modelos de Servicio Civil son coherentes con las que incumben, más globalmente, a dichos sistemas en su conjunto. Pollitt y Bouckaert (2000:52 y ss.), aplican, entre otros, a su análisis de los regímenes político-administrativos, el criterio de la cultura administrativa dominante, en desarrollo del cual describen dos modelos culturales genéricos que pueden arrojar alguna luz sobre la cuestión que nos estamos planteando.

Llaman al primero de estos modelos la “perspectiva del *Rechtstaat*”, para la cual la fuerza integradora central de la sociedad es el Estado, cuyas preocupaciones básicas son la elaboración de las leyes y el uso de la coerción necesaria para aplicarlas. Los valores típicos de este modelo cultural son la seguridad jurídica, el respeto del precedente y la preocupación por la equidad, cuando menos en el sentido de igualdad ante la ley. El segundo modelo, denominado del “interés público”, atribuye al Estado —o más bien al Gobierno— un papel mucho menos significativo, cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario. La ley se halla aquí en el fondo, más que en el primer plano. El proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso —o al menos el asentimiento— para la adopción de iniciativas de interés general. Se acepta que existen diferentes grupos sociales con intereses que compiten entre sí, y se preconiza para el gobierno un papel arbitral, más que de toma de partido. La imparcialidad, la transparencia, la flexibilidad y el pragmatismo son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad.

En el primero de estos modelos, los funcionarios tienden a ser vistos como investidos de potestades, y el derecho es el eje central de sus procesos de capacitación. Alemania, Francia y España serían, entre otros, los países en los que ésta cultura es dominante. En la segunda perspectiva, los servidores públicos son vistos como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales, y no como una clase o casta especial investida de la alta misión de representar al Estado. Su formación técnica tiende a ser multidisciplinar. Los países anglosajones estarían en este ámbito cultural. Otros, como Holanda o Suecia, habrían evolucionado desde un modelo básicamente legalista hacia marcos culturales más próximos a los

del segundo tipo, dotados de una consistente dimensión consensual en lo que respecta a los procesos de elaboración de las políticas públicas, pero manteniendo un fuerte sentido de centralidad del Estado.

Si bien estos modelos culturales genéricos son de cierta utilidad a la hora de explicar y enmarcar las estructuras y políticas de los sistemas nacionales de Servicio Civil, su peso, creemos, no debe ser exagerado. Con frecuencia, rasgos propios de cada uno de los contextos internos disponen de mayor fuerza explicativa a la hora de analizar las distintas peculiaridades nacionales. Nos referiremos, en este sentido, a los casos de Holanda, Japón y Suecia.

En Holanda, una peculiaridad destacada (Van der Krogt et al., 2000:190) es el hecho de que los principales servicios sociales como la educación, la salud y el trabajo social vienen siendo prestados a los ciudadanos por organizaciones sin ánimo de lucro, reguladas y financiadas por el gobierno central o los gobiernos locales. De hecho, la relación entre estas organizaciones no lucrativas y los poderes públicos era tan intensa que las regulaciones de personal, incluyendo salarios y pensiones, habían llegado a ser prácticamente las mismas que las de los empleados públicos. Como es lógico, dada esta situación de partida, las privatizaciones de los años 80 afectaron al sistema público holandés en menor escala que a otros países. Por otro lado, la descentralización de la gestión de recursos humanos que, como veremos, caracteriza a la mayor parte de las reformas del Servicio Civil, tuvo en Holanda una significación peculiar. Más que en crear nuevas organizaciones a las que transferir autonomía y recursos, consistió en modificar las reglas de la relación entre el Estado y el sector no lucrativo, que pasó de regirse por subvenciones a hacerlo por contratos de servicio. En este contexto, una de las consecuencias fue el relajamiento de las regulaciones de personal y la tendencia a la diferenciación de éstas entre las distintas organizaciones prestadoras.

En Japón, se ha destacado (Ikari, 1995:81) que sería difícil entender su modelo de empleo público sin tener en cuenta cuáles son las prácticas de gestión de recursos humanos en el sector privado, peculiares y diferentes de las del resto de países de nuestro ámbito de análisis. La interpenetración entre ambos sectores se pone de manifiesto en la existencia de los mismos rasgos dominantes: contratación por vida, ausencia de reclutamiento exterior a media carrera, promoción interna, movilidad frecuente, antigüedad, formación en el puesto de trabajo, uniformidad de las condiciones de trabajo e inexistencia de sistemas de negociación colectiva.

Suecia es un caso especial. Los empleados públicos suecos están sujetos a la legislación laboral común. Una ley especial (Murray, 2000:171 y ss.) se limita a añadir algunas regulaciones específicas en materia de excedencias, régimen disciplinario y alguna otra. Cada empleado es contratado por una organización (ministerio, agencia, gobierno local) específica, y sólo establece relación laboral con ella. No existe ningún tipo especial de prueba o examen establecido para este proceso de reclutamiento. Si una agencia cierra, sus empleados pierden el puesto de trabajo. A la vista de todo esto, parece, a primera vista, dudoso que en Suecia se den los elementos y garantías precisos para la existencia de un Servicio Civil, a los que nos hemos referido en el apartado anterior.

El caso sueco es el más representativo de un enfoque diferente y alternativo, en lo que respecta a la construcción del marco institucional preciso para garantizar y salvaguardar el sistema de mérito. En los enfoques tradicionales, ampliamente dominantes, el cimiento básico de dicho marco es la legalidad. Creando un conjunto de garantías jurídicas, y de restricciones a la discrecionalidad de los decisores, la norma se propone modular el comportamiento de los distintos actores. Hasta los años sesenta, éste era también el sistema en Suecia, desde más de tres siglos antes, cuando Gustavo Adolfo II garantizó la estabilidad de los servidores del gobierno central. A partir de 1965, sin embargo, las reglas de juego cambian drásticamente. En paralelo al reconocimiento del derecho de huelga a los empleados públicos, una reforma global del Servicio Civil crea la nueva institucionalidad a la que corresponden los rasgos descritos en el párrafo anterior.

Para el gobierno sueco, el objetivo de preservar una administración profesional se mantiene. Lo que cambia es el instrumental que la garantiza. El nuevo marco institucional fía más al diseño organizativo, y al conjunto de incentivos articulados por él, que a la legalidad, la misión de estructurar el Servicio Civil. El arraigo social e institucional del modelo de agencias en Suecia es el punto de partida. Sobre el mismo, se irán introduciendo medidas destinadas a conseguir que un modelo tan descentralizado no implique una pérdida de integridad y control. No es el momento de describir con detalle esta arquitectura institucional, que combina elementos de contractualización, asignación de recursos, premio/sanción, capacitación, socialización, introducción de fuerzas de mercado, y control de los gestores por otros actores sociales.

Cómo identificar modelos de Servicio Civil

De cuanto hemos dicho, se desprende la dificultad que implica reconducir la diversidad de los sistemas de Servicio Civil en los países estudiados a unos pocos modelos definidos con precisión. De hecho, más allá de los arquetipos genéricos, que mantendrían la descripción en un nivel excesivo de abstracción, los sistemas nacionales de Servicio Civil combinan los arreglos institucionales que los caracterizan en forma peculiar, fruto sin duda de su respectiva historia, tradiciones propias y otros elementos de singularización. Las semejanzas entre dos países en un rasgo concreto se convierten en diferencias en otro, que a su vez daría lugar a otros alineamientos y comparaciones.

La conveniencia, pese a todo ello, de sistematizar la descripción, nos lleva a presentar esta realidad considerablemente heterogénea, identificando y agrupando los modelos nacionales en torno a cuatro cortes transversales, que coinciden con los elementos centrales de un marco institucional de Servicio Civil, y que son los siguientes: a) los sistemas e instrumentos de acceso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de los empleados públicos; b) la organización de la carrera profesional, que arranca de la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo; c) el conjunto de derechos y deberes establecidos para los empleados públicos; y d) la administración del sistema de Servicio Civil, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización/descentralización de éste.

Los sistemas de acceso: modelos francés, alemán y británico

Todos los países examinados (Siedentopf, 1990; Ziller, 1993; Klingner y Nalbandian, 1994; Férrez, 1995; MAP, 1997; OECD, 1999a) comparten un mínimo de formalización que distingue el acceso al empleo público del sistema propio del sector privado. Sobre este mínimo, las diferencias en cuanto al grado de formalización son notables. Una exigencia ha sido definida (Ziller, 1993:392) como el “mínimo común” de los sistemas europeos de Servicio Civil (podemos extenderla al resto de países del ámbito examinado). Se trata de la obligación de publicar las vacantes. A partir de esta convocatoria pública, algunos países, como Suecia —cuyo caso ya hemos mencionado—, Holanda o Dinamarca (todos ellos incardinables dentro de lo que más adelante describiremos como sistemas de empleo) permiten al responsable del or-

ganismo, agencia o unidad convocante un amplio margen de libertad para seleccionar.

Otros países, y en especial aquéllos que cabe agrupar como poseedores de sistemas de carrera, incorporan mecanismos adicionales de garantía para la preservación de los principios de igualdad y mérito. El instrumental difiere en cada país, pero puede ser agrupado, para simplificar su descripción, en tres grandes modelos, cuyos patrones básicos suelen identificarse con los sistemas de Francia, Alemania y el Reino Unido.

El modelo francés hace del concurso (concours) el eje de los procedimientos de reclutamiento y selección. La noción de concurso, en Francia, exige la concurrencia de al menos cuatro requisitos (Ziller, 1993:398): a) un número de plazas vacantes (en el concurso típico el número suele ser alto), determinadas con precisión; b) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes; c) una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito (normalmente producida después de un examen realizado sobre materias de un programa previamente conocido, y compuesto, al menos en parte, por pruebas escritas anónimas); y d) la obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.

El reclutamiento por concurso es la norma, bajo diferentes modalidades, (MAP, 1997) en Bélgica, España, Italia —donde se mantiene tras la reforma “privatizadora” del 93— y Japón, así como —aunque en el marco de otro modelo de garantías— en el Reino Unido.

Otro rasgo propio del modelo francés de reclutamiento son las escuelas de funcionarios. De hecho, lo que normalmente la administración central francesa recluta no son directamente funcionarios sino alumnos de una escuela especializada, en la que serán formados los futuros funcionarios. Este es un rasgo propio (muy ligado al sistema de cuerpos, al que luego aludiremos) que ha tenido mucha menor difusión que el concurso. Entre los países analizados, sólo España, y muy limitadamente, ha hecho uso del mismo.

El modelo alemán se basa en un sistema muy formalizado de selección por etapas, que combina teoría y práctica. En el servicio superior, una primera selección (examen de Estado), posterior a la graduación universitaria, da lugar a un servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a

cargo de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más la condición de funcionario a prueba, sin estabilidad, que se ganará después de un pronunciamiento favorable de los titulares de los órganos en los que se ha prestado servicio. En los otros tres niveles de servicio, por debajo del superior, las reglas básicas son las mismas, si bien el primer examen es sustituido por la certificación escolar, y algunos plazos se reducen.

El reclutamiento, propiamente dicho, queda a cargo de los responsables ministeriales y de los *länder*, que eligen, entre los funcionarios habilitados que hayan presentado candidatura, a quienes más se adecúen, a su juicio. La participación de los representantes del personal en esta selección es un significativo factor limitante de la discrecionalidad directiva en este campo.

El alemán es un modelo original de reclutamiento y selección que no se ha difundido por otros países, con la única excepción de Luxemburgo, que lo ha adoptado parcialmente para la selección de sus funcionarios superiores. Una de las críticas más frecuentes que se le dirige (Ziller, 1993:395) es que ha servido para mantener el monopolio de los juristas sobre el Servicio Civil.

El modelo británico se caracteriza por encomendar el reclutamiento a un órgano central independiente, no sometido a las presiones de los electores. Se trata de la Comisión del Servicio Civil, creada, como vimos, a mediados del XIX, y de la que forman parte tres comisionados (*commissioners*), nombrados por el gobierno para reclutar y seleccionar a los empleados que precisan los ministerios, haciendo que compitan en un concurso abierto (*open competition*). La tradición británica de funcionarios generalistas lleva —a diferencia de lo que ocurre en el modelo francés— a concursos muy abiertos, centrados en entrevistas destinadas a evaluar las cualidades y personalidad de los candidatos, sin privilegiar ninguna formación universitaria específica —lo que diferencia también netamente la selección del modelo alemán. La administración se halla vinculada por las elecciones de la Comisión, y no puede nombrar sino a candidatos provistos de la certificación facilitada por ésta.

La protección del sistema de mérito mediante el uso de una comisión independiente se aplica, además del Reino Unido, en Irlanda, Canadá, EE.UU. y Japón. También Bélgica se inspiró directamente en el modelo británico al crear, en 1937, la Secretaría permanente para el Reclutamiento. En Alemania, un sistema similar existe para seleccionar a los candidatos

que, en ciertos casos, postulan directamente por un empleo, sin pertenecer a la carrera funcionarial, y no han pasado por la selección previa que antes se describió. Las principales críticas al sistema de la comisión independiente han destacado (World Bank, 2000) los riesgos de alejamiento entre los criterios de aquélla y los de los gestores de línea, reprochando, en palabras de Ziller (1993:396) un exceso de independencia de la comisión.

Resumiendo, podría decirse que los tres modelos descritos pretenden garantizar la igualdad y el mérito en los sistemas de Servicio Civil mediante un instrumental de garantías que presenta algunos elementos comunes y otros singulares, pero que ciertamente pone el énfasis en elementos diferentes. Los países del modelo francés acentúan el papel de los instrumentos de selección, creando sistemas de garantías fundamentalmente formales. El modelo alemán, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico-práctica a lo largo de un proceso prolongado. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, hace hincapié en la profesionalidad e independencia de los órganos de selección.

La organización de la carrera: sistemas de empleo y de carrera

La carrera es un elemento central de delimitación entre sistemas de Servicio Civil. En función del mismo, podemos distinguir (Ziller, 1993; Férez, 1995; Sánchez Morón, 1996; Palomar, 2000; World Bank, 2000) entre sistemas de empleo (*position-based*), y de carrera propiamente dichos (*career*).

Los sistemas de empleo están organizados a partir de las necesidades de personal de la administración a corto plazo. El reclutamiento se produce para un empleo o puesto, y no para un marco más amplio que habilite para desempeñar distintos puestos. Es, normalmente, un sistema abierto, en el que cualquier puesto puede ser provisto por candidatos externos a la administración, si bien, en ciertos casos, pueden encontrarse condiciones diferentes para candidatos internos y externos. Suecia y los países nórdicos europeos, y Holanda, tienen sistemas de empleo. También es éste el sistema que se aplica en muchos países europeos al empleo contractual, que cubre funciones (técnicas, manuales, subsidiarias o temporales) o sectores (el gobierno local en el reino Unido; la función pública territorial francesa) no afectados por la reserva funcionarial. La amplitud de esta parte del empleo público en ciertos países ha hecho que se hable (Ziller, 1993:412) de sistemas mixtos, para re-

ferirse, además de los casos citados, a Alemania y Bélgica. Con parecido fundamento podría haberse incluido a España en este grupo.

Los sistemas de carrera se basan en un diseño jerarquizado de los cargos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna. En todo sistema de carrera existe, pues, un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, grados, clases, grupos u otras denominaciones), que reflejan esa jerarquización de los empleos, y cuyos límites son, por un lado, los puntos en los que se produce el reclutamiento externo, y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna. Lo normal es que esa jerarquización horizontal tenga en cuenta el nivel formal (acreditado por un título o diploma) de los conocimientos especializados exigidos para el acceso. Son, en lo fundamental y sin perjuicio de los supuestos mixtos antes mencionados, sistemas de carrera los de Servicios Civiles de Francia, Reino Unido, EE.UU., Japón, Alemania, Bélgica y España, entre otros.

En ocasiones, junto a la citada estratificación horizontal, los sistemas de carrera albergan también divisiones verticales. En ciertos casos, responden a la voluntad de limitar la movilidad entre sectores u organizaciones del sistema público, como ocurre en Alemania, para preservar el principio constitucional de autonomía ministerial en materia de gestión de personal. En otros casos, se trata de mecanismos de organización de la carrera, como ocurre en el sistema de cuerpos, nacido en Francia y adoptado también, con ciertos matices, en la Administración central española. En síntesis, un cuerpo agrupa a un conjunto de funcionarios reclutados específicamente para él, y llamados a ejercer un determinado número de empleos, propios de su área profesional. Es en el marco del cuerpo donde dichos funcionarios desarrollan su carrera. Los estatutos particulares de los cuerpos completan el estatuto general del Servicio Civil. En la administración francesa existen cerca de mil cuerpos de funcionarios.

Resumiendo, se puede afirmar que la distinción fundamental entre los dos sistemas de Servicio Civil expuestos se encuentra en su relación con el mercado de trabajo. En el primer caso, las necesidades cuan-

titativas y cualitativas de personal se resuelven básicamente mediante el ajuste externo. En el segundo, sólo el reclutamiento para los puestos definidos como de acceso se resuelve así. La creación de uno o más mercados de trabajo internos (Hondeghem y Steen, 2000: 65) hará que los gestores de personal operen preferentemente en ellos para atender el resto de sus necesidades.

Los derechos y deberes

En todos los sistemas de Servicio Civil examinados (MAP, 1997; Ziller, 1993), el derecho al cargo (tenure) protege, en mayor o menor medida, al empleado público frente al despido arbitrario, como mecanismo de garantía para el mantenimiento de un comportamiento independiente y profesional. En todos ellos, también, se contempla la posibilidad del despido por razones disciplinarias. La distinción fundamental, en esta materia, se hallaría entre los sistemas que han normalizado la extinción de la relación de empleo por causas organizativas o económicas, y los que no lo han hecho así. Volveremos sobre este asunto en un momento posterior, ya que éste es un extremo sobre el que han incidido a veces los procesos de reforma. De cualquier forma, los analistas coinciden en que tanto la cultura tradicional de las administraciones, como el peso de las organizaciones sindicales en su interior, dotan, en todos los casos, al empleo público de una estabilidad considerablemente superior a la del empleo privado.

Los sistemas de Servicio Civil coinciden en exigir a los empleados públicos un deber de lealtad a la nación y sus instituciones básicas, así como el deber de reserva respecto de asuntos conocidos por razón del cargo. Regulan, además, en general, las incompatibilidades de los servidores públicos con la realización de otros trabajos o de actividades políticas, si bien aquí la dispersión de las regulaciones nacionales en cuanto al grado de permisividad es muy notable, y no parece responder a ningún patrón reconocible.

En cuanto a los derechos colectivos, el reconocimiento del derecho de huelga de los empleados públicos divide a los sistemas de Servicio Civil examinados. Se halla expresamente prohibido en Bélgica y Alemania, y plenamente reconocido en Francia e Italia. También en España, donde sólo se exceptúa de su ejercicio a las policías. En Holanda y el Reino Unido no se reconoce formalmente el derecho, pero su ejercicio no da lugar a sanción. Los derechos de participación y negociación colectiva de las condiciones de trabajo se han visto considerablemente con-

solidados y ampliados, a lo largo de las últimas décadas, con algunas excepciones. Aludiremos a ellos en un apartado posterior.

La administración del sistema

Los sistemas político-administrativos contemporáneos tienden a la complejidad y la fragmentación. Ello desencadena tendencias de signo opuesto, hacia la diversificación, necesaria para adaptarse a entornos complejos, y hacia la integración, imprescindible para mantener la cohesión global y el control. Los diferentes países responden a las mismas en forma que se relaciona, en general, con contextos institucionales más amplios. Los sistemas de Servicio Civil no son ajenos a estas presiones.

De hecho, podría pensarse que los que hemos llamado sistemas de empleo responden a las presiones diversificadoras y adaptativas, en tanto que los modelos de carrera se identifican más con las necesidades de coordinación interna y cohesión. La distinción nos parece cuando menos dudosa. Por una parte, la capacidad de los gestores para adaptar la gestión de personal a las necesidades concretas de los servicios depende, más que de la existencia de un sistema de empleo como tal, de un diseño organizativo que les confiera la autonomía necesaria. Por otra, los modelos de carrera albergan a menudo en su interior una considerable fragmentación. Así ocurre al menos en tres casos: a) cuando la heterogeneidad de la planta estatal y de su portafolio de servicios impone de hecho estatutos de empleo (carreras) diferenciados para distintos sectores (educación, sanidad, policías, administraciones territoriales, etc.); b) cuando se hace un uso abundante del recurso a crear entidades y organismos (quangos y similares) diferenciados, exceptuados del régimen común; y c) cuando las divisiones verticales a las que hemos hecho referencia, y en especial los cuerpos, incrementan las tendencias fragmentadoras, introduciendo incluso elementos de competencia interna por la captura de parcelas del aparato estatal.

Lo que parece indudable es que la figura del empleador público (un departamento u organismo central, o bien los ministerios y agencias) puede aparecer más centralizada, en los casos en que han predominado las tendencias integradoras y cohesionantes, o más descentralizada, cuando lo han hecho las presiones hacia la adaptación. Así, (OECD, 1999a:21), podemos decir que Francia, Japón, Canadá o España disponen de modelos centralizados, en tanto que EE.UU., Suecia, Holanda, Nueva

Zelanda y Australia, utilizan sistemas de empleo y gestión de recursos humanos más descentralizados.

Como se verá más adelante, una de las más poderosas orientaciones de reforma de los sistemas de Servicio Civil en el ámbito OCDE es precisamente la descentralización de las decisiones sobre el personal. En los últimos años, la idea de que la mejora de las estructuras y políticas de Recursos Humanos exige un diseño descentralizado de los sistemas de toma de decisiones ha alcanzado, más allá incluso de las iniciativas concretas de cambio en cada país, un amplio consenso.

LAS REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL

Las necesidades de cambio

Antes de centrarnos en el contenido de los cambios que constituyen el tema central de este trabajo, parece necesario que nos detengamos un momento en el diagnóstico que los convirtió en necesarios y que, en alguna medida, los hizo posibles. Para llegar a identificar los rasgos de los sistemas de Servicio Civil que aparecieron en un momento dado como disfuncionales, nos parece necesario enmarcar ese diagnóstico, en primer lugar, en el amplio movimiento de reforma de los sistemas públicos que ha caracterizado a la mayor parte de los países del ámbito analizado, durante las dos últimas décadas del siglo pasado; y en segundo lugar, en el conjunto de cambios sociales producidos, durante dicho período, en el entorno del empleo público.

Las reformas de la gestión pública

Las reformas del Servicio Civil no aparecieron aisladas, sino, por el contrario, en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los que los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado venían ajustando su funcionamiento. La crisis fiscal, combinada con la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, introdujeron en dichos sistemas presiones, frecuentemente de signo contradictorio, dando lugar a movimientos de cambio (Barzelay, 1998; Clarke y Newman, 1997; Dunleavy y Hood, 1994; Metcalfe, 1993; Pollitt, 1993; Pollitt y Bouckaert, 2000; OCDE, 2000a), que sobrevivieron buena parte de los patrones establecidos. Dos orientaciones o megatendencias (Longo, 1999,214) orientan tales movimientos. Por un lado,

una orientación eficientista, ampliamente dominante, sesgada hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto, y muy influida por las aproximaciones económicas del public choice (Schwartz, 1994), y las convicciones políticas de la “nueva derecha” (aunque, en la práctica, la transversalidad política de las iniciativas y discursos de reforma acabará siendo notable). Por el otro, una orientación “de servicio público”, caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la “receptividad” de la administración (OCDE, 1988,37).

¿Qué ejes o elementos centrales dotaron de contenido a estas reformas? Algunos han hablado (Barzelay, 1998:173 y ss.) de un nuevo paradigma postburocrático, llamado a cambiar el foco de las convicciones y comportamientos de los actores públicos, desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas; y del control, al apego a normas compartidas. Para Horton (2000:212), este nuevo paradigma prefiere la descentralización a la centralización, la diversidad a la uniformidad, el rendimiento a la rutina administrativa, y la voluntad emprendedora a la consistencia.

Clarke y Newmann (1997:29) ponen el acento en la dispersión como estrategia política para la reforma del Estado, en la que incluyen diversos tipos de sistemas y mecanismos: la introducción de fuerzas de mercado, la expansión de otros sectores no estatales, el desarrollo de procesos de centralización/descentralización, así como la externalización y privatización de servicios públicos. El “gerencialismo” sería la ideología que confiere sentido a un diseño tan disperso del poder, en el que la discrecionalidad gerencial (el “derecho a gestionar”) se configura como una clave central.

Todo este conjunto de orientaciones pueden inscribirse en un contexto de irrupción del management en la Administración pública (Echebarria, 1993). En un amplio sector de estudiosos de tal fenómeno se ha consolidado la expresión “Nueva Gestión Pública” (NGP), para referirse al mismo. Barzelay (2001:11) atribuye su aparición al efecto combinado de cambios en los ámbitos de la imagen (aceptación de la idea de que las organizaciones gubernamentales son ineficientes), el dominio (el de la gestión pública —public management policy domain—, que se unifica mediante reglas institucionales que afectan, integrándolos, a los recursos, las personas y los procedimientos) y la jurisdicción (la de las agencias cen-

trales responsables del presupuesto, que se ensancha e incluye la responsabilidad sobre las políticas globales de gestión pública).

Dunleavy y Hood (1994:9) han descrito así los principales rasgos de contenido de la NGP:

- Transformación de los presupuestos, para hacerlos contablemente transparentes, atribuyendo los costes, no a los inputs, sino a los outputs, y midiendo éstos a través de indicadores de resultado.
- Visión de las organizaciones como una cadena de relaciones principal-agente de bajo coste, en redes de contratos que vinculan incentivos a rendimiento.
- Desagregación de funciones separables en formas cuasi-contractuales o de cuasi-mercado, particularmente mediante la introducción de distinciones proveedor/cliente, y reemplazando las anteriores estructuras unificadas de planeamiento y provisión de servicios.
- Apertura de las funciones de provisión a la competencia entre agencias, o entre agencias públicas, empresas y organizaciones no lucrativas.
- Desconcentración de los roles de proveedor en agencias del mínimo tamaño viable, permitiendo a los usuarios más opciones de “salida”, de un proveedor a otro, y confiando más en estas opciones que en las de “voz”, para garantizar la influencia de aquéllos en las formas de provisión de los servicios.

Los autores citados destacan la ampliación de la discrecionalidad de los directivos que tales arreglos llevan consigo. Una de las cuestiones que se han discutido es, precisamente, si estas reformas han supuesto de hecho un desplazamiento de los lindes entre política y gestión, y, si ha sido así, en qué sentido. Para algunos (Clarke y Newman, 1997), el management ha invadido la política y ocupado franjas del territorio político. Para otros (Halligan, 1997), por el contrario, la reforma gerencial ha sido el vehículo mediante el cual los políticos de gobierno han ganado un mayor control sobre sus funcionarios. Probablemente, ambas cosas sean ciertas. Como han subrayado Pollitt y Bouckaert (2000:146), los gestores han ganado nueva autoridad en una serie de formas, y al mismo tiempo el control político se ha fortalecido en la mayor parte de los casos. No hay contradicción, creemos, entre ambas cosas, por cuanto los gobiernos, persiguiendo precisamente ese mayor control sobre los aparatos administrativos, han debido recurrir a diseños descentralizados que

incrementan al mismo tiempo la discrecionalidad directiva.

Como intentaremos concretar más adelante, este conjunto de orientaciones de cambio estaban llamadas a ejercer una fuerte influencia en la transformación de los sistemas de Servicio Civil, en todo el ámbito contemplado, si bien dicha influencia daría lugar a reformas de ambición y contenido muy desiguales.

Los cambios en el entorno del empleo público

En el mismo período de tiempo en el que situábamos las reformas mencionadas en el punto anterior, y especialmente a lo largo de la última década, un conjunto de cambios de amplio alcance alteraban, en las economías y las sociedades del mundo desarrollado, el contexto del trabajo humano (Bridges, 1995; Cranfield Network, 1996; Fundación Encuentro, 1998; Giarini y Liedtke, 1996; Pfeffer, 1998), convertido en escenario de grandes transformaciones que no podían dejar de influir sobre el empleo público. Enunciaremos, en forma necesariamente muy resumida, algunas de esas tendencias de cambio.

El contrato de trabajo: hacia el fin del taylorismo

La uniformidad y estandarización que caracterizaba a la relación de empleo de la era industrial se vuelve en nuestros días diversidad y flexibilidad. Los productos o servicios pueden producirse y distribuirse a través de redes globales (Giarini y Liedtke, 1996:194), lo que incorpora una tendencia a la redefinición y descentralización del lugar de trabajo. Los diseños empresariales en red estimulan la aparición de nuevas modalidades de articulación de las relaciones entre la organización y el trabajador. El binomio dependencia/autonomía del trabajo por cuenta ajena empieza a conjugarse en formas muy diversas. Múltiples tipos de relación de empleo, en las que los mecanismos de prestación/contraprestación se diversifican, sustituyen al contrato de trabajo tradicional.

El debilitamiento del empleo estable

Ese nuevo contrato de trabajo tiende a perder una parte considerable de la estabilidad que le caracterizaba. La vida laboral se hace más larga que el puesto de trabajo, y probablemente más que la misma empresa. El concepto que simboliza la nueva relación es el de empleabilidad, que significa (Pfeffer, 2000:162)

que las empresas proporcionan trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar su capacidad, pero no prometen una permanencia a largo plazo en el puesto. En su lugar, la única promesa es que la experiencia y habilidades adquiridas le brindarán mejores posibilidades de encontrar empleo cuando tenga necesidad de uno nuevo. Como afirma Bridges (1995:76), en esa nueva relación, el entorno del puesto, a ambos lados de la frontera de la organización, se convierte un mercado, y el mantener alto su valor de mercado será la preocupación central del trabajador en los escenarios del futuro. Procesos continuos de aprendizaje y desaprendizaje son consustanciales a tales escenarios.

Del “homo faber” al “homo sapiens”

La entrada en la sociedad del conocimiento ha supuesto (Obeso, 1999:23 y ss.) que éste se ha convertido en un activo crucial para las organizaciones. Ello está implicando, por una parte, una pérdida de peso del trabajo menos cualificado, que tiende a mecanizarse o externalizarse, nutriendo mercados periféricos de trabajo (lo que no puede llevar a olvidar su existencia y la necesidad de gestionarlo adecuadamente). Por otro lado, ha convertido en prioritaria la captación y desarrollo de trabajadores cualificados, portadores frecuentes de la ventaja competitiva, cuya gestión exige formas y métodos muy diferentes. La noción de cualificación, o de capital intelectual, no se identifica sin más con los conocimientos, sino que se extiende crecientemente (Dalziel, 1996:32 y ss.) a un conjunto más amplio de competencias, en el que los factores de personalidad, las actitudes y los valores adquieren, cada vez más, un significado determinante.

Las paradojas del mercado de trabajo

Los países europeos, que son parte mayoritaria del elenco examinado, han vivido en este período un crecimiento significativo del desempleo, convertido en la principal de las preocupaciones de los gobiernos (Consejo Europeo, 1997). Algunos países, de los que Francia es el ejemplo más destacado, desarrollaron planes en los que el sector público desempeñaba un papel relevante en los procesos de aprendizaje e inserción laboral, ligados a los nuevos yacimientos de empleo. En paralelo, y paradójicamente, el crecimiento de la demanda de empleados cualificados ha excedido, a veces en mucho, a la capacidad del mercado laboral para proveerlos. La crisis de los sistemas educativos ha acentuado este

desajuste que, si bien ha afectado sobre todo a los llamados trabajadores del conocimiento, ha acabado por extenderse a sectores de cualificación media de la industria y los servicios, insuficientemente nutridos por los sistemas reglados de educación profesional. Al mismo tiempo, (Fudge, 1995:132; OCDE, 2000d) ha disminuido el aislamiento, respecto al mercado de trabajo, de la función pública, que se veía obligada a entrar, cada vez más, en competencia con el sector privado en lo referente a los salarios y las condiciones de trabajo.

La reordenación del tiempo de trabajo

El tiempo de trabajo se convirtió, durante este periodo, en un tema de central preocupación e interés. Varias razones contribuyeron a esta centralidad. Por una parte, los nuevos entornos de la empresa exigían crecientemente una capacidad flexible de respuesta, que las regulaciones estandarizadas de la jornada de trabajo no permitían (Cranfield Network, 1996). Las jornadas anualizadas, los retenes de horas para trabajo imprevisto o estacional, la compensación de horas extras por tiempo libre, fueron, entre otras, fórmulas cada vez más ensayadas en esta dirección. A su vez, la reordenación del tiempo de trabajo abría el camino a mejoras de productividad que facilitaban intentos de reducción de la jornada laboral, en el marco de las políticas de lucha contra el desempleo. Un modelo de nuevo pacto social se dibujaba en este sentido. (Francia fue, en este campo, el país que más fuertemente apostó por él). Los procesos de cambio en este campo fueron acelerados, por otra parte, por fenómenos como la masiva incorporación de la mujer al trabajo, o las necesidades, crecientemente sentidas, de conciliar la vida laboral con la personal y familiar, que estimularon modalidades de trabajo a tiempo parcial, a distancia, y otras (Fundación Encuentro, 1998:174; Giarini y Liedtke, 1996:236 y ss.).

Todos estos cambios contribuyen a alejar el mundo del trabajo ordinario de las pautas tradicionales de articulación de los sistemas de Servicio Civil, presionando sobre éstos en diferentes sentidos. Peculiaridades hasta ahora indiscutidas del empleo público comienzan a ser cuestionadas como consecuencia del impacto de estas tendencias sobre los sistemas de convicciones sociales. La penetración de los modelos de gestión empresarial aproximará al Servicio Civil las nuevas pautas de empleo. Una mayor permeabilidad entre organizaciones públicas y privadas, consustancial a las reformas antes aludidas, operará en similar dirección.

El diagnóstico gerencial de las disfunciones del Servicio Civil

Pese a la diversidad de modelos de Servicio Civil y las especificidades nacionales, el análisis de la literatura especializada (Ziller, 1993:419; U.S. National Performance Review, 1993; Longo, 1995:10; Rouban, 1997; Ridley, 2000:30–31; Horton, 2000:210 y ss.; Ruffini, 2000:137; Hondeghem y Steen, 2000:64 y ss.) revela un alto grado de concentración y coincidencia a la hora de identificar, desde la perspectiva de la reforma gerencialista de la administración, las principales disfunciones de los sistemas de gestión pública de los recursos humanos. Las resumimos, en forma muy sucinta:

- Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del Servicio Civil reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.
- Hay demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
- La gestión está excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de sus recursos humanos.
- La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados, y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se halla dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.
- Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos, y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- Se constata un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
- Es frecuente que se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Los grados pueden convertirse, además, en barreras para la progresión salarial.

- Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
- Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente, adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.
- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que entra en colisión con necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto.

Como es lógico, pese a la coincidencia apuntada, el peso de cada una de estas disfunciones es diferente en cada una de las realidades nacionales contempladas, en las que encontraríamos, además, matices no incorporados a una relación tan esquemática como la anterior. En conjunto, el diagnóstico nos presenta una situación caracterizada por la abundancia de elementos de rigidez. Habría que añadir que estos elementos operan de modo distinto en función del modelo de Servicio Civil de que se trate. En general, podemos afirmar que la rigidez del sistema es vivida con mayor preocupación en los modelos de carrera que en los de empleo, si bien, éstos no están exentos tampoco de críticas en análogo sentido.

EL SENTIDO DE LAS REFORMAS

Se abordan en este apartado, en primer lugar, las orientaciones de cambio más globales o genéricas de los sistemas de Servicio Civil; se comentan después algunos factores que explican diferencias en la amplitud o intensidad de las reformas; y se intenta concretar, por último, en qué consiste la orientación a la flexibilidad, convertida en el lema central de aquéllas.

Principales objetivos y tendencias de cambio

Ante todo, las reformas del Servicio Civil han significado una puesta en valor de la gestión de los recursos humanos (en adelante, GRH), que ha pasado a ser reconocida (Horton, 2000:212) como la función

central de la dirección en los servicios públicos. La influencia, en este sentido, de tendencias similares en el sector privado (Pfeffer, 1998) parece incuestionable. Una parte de esta reconsideración ha tenido que ver con la orientación eficientista, antes mencionada, de las reformas del sector público, fuertemente sesgadas hacia el ajuste y el ahorro de recursos. La reducción del gasto en personal, que constituyendo un elevado porcentaje de los presupuestos públicos, se ha convertido en un objetivo central (OCDE, 1999a:25).

Pero la centralidad alcanzada por la GRH no ha sido sólo consecuencia de las necesidades de reducción de costes. Ha tenido que ver también con una reconsideración de la propia función directiva o gerencial y con el reconocimiento de su papel en el sistema público. Esta irrupción del management, y la lógica descentralizada que lleva consigo, ha producido una tendencia generalizada a la transferencia de autonomía y la ampliación de la discrecionalidad de los gestores en materia de GRH (OCDE, 1999a: 20; Pollitt y Bouckaert, 2000:72 y ss.; Ruffini, 2000:138–39; Horton, 2000:212 y ss.; Thompson y Cachares, 2000:239), la cual constituye una de las orientaciones globales más intensas y compartidas de las reformas. A su vez, ha hecho del fortalecimiento de la función gerencial y del desarrollo directivo una prioridad que se ha traducido a menudo (Butler, 1993; Pollitt y Bouckaert, 2000:74) en la definición de estructuras y políticas de personal específicas para el segmento directivo del Servicio Civil, a las que aludiremos más adelante.

El Servicio Civil en los países que analizamos ha evolucionado, en general, de un sistema uniforme a otro más pluralista (Ridley, 2000:32), en el que, frente al tradicional encorsetamiento y estandarización, han ido apareciendo diferentes modos de empleo y patrones diversificados de trabajo (Horton, 2000:213) que se han traducido en distintas modalidades contractuales y de organización del tiempo de trabajo. La influencia, aquí, de los cambios sociales antes citados ha sido incuestionable.

En general, la permeabilidad a las influencias del sector privado ha constituido otro de los rasgos comunes a los procesos de cambio, lo que ha traído consigo una tendencia a cuestionar el exceso de estabilidad y protección del empleo público (Pollitt y Bouckaert, 2000:73; Thompson y Cachares, 2000:240). En Italia, la orientación “privatizadora” ha protagonizado una reforma global que ha pretendido afrontar las disfunciones del Servicio Civil mediante un cambio, en 1993, de su régimen jurídico (Martínez Bargueño, 1995:32; Ruffini,

2000:138). Esta reforma ha reconducido el empleo público bajo el derecho civil y laboral común, pasando las relaciones de trabajo a regularse mediante contratos individuales y convenios colectivos, y a ser tuteladas por los tribunales laborales ordinarios. La trascendencia de esta clase de reforma ha sido cuestionada por algunos, entendiendo que sitúa el cambio en una dimensión meramente formal. Entre ellos, Ridley (2000:28) ha advertido que el empleo contractual puede no ofrecer más flexibilidad que el estatutario, ya que ambos pueden acabar gozando de la misma estabilidad y protección, y de las mismas condiciones salariales y de trabajo. La experiencia de España, en cuyas administraciones existe un numeroso empleo contractual, sujeto al derecho laboral (Longo, 1995) permitiría suscribir esta advertencia.

El incremento de la movilidad de las personas es otro de esos objetivos comunes (OCDE, 1999a:19–20). La movilidad interna, tanto funcional como geográfica, es un presupuesto, por una parte, para conseguir el máximo aprovechamiento de las plantillas, lo que la hace imprescindible en escenarios de ajuste. Por otra parte, permite adaptar los recursos a los cambios de entorno o de demanda, cada vez más frecuentes en los escenarios actuales. El estímulo a la movilidad, tanto horizontal como vertical, obliga a la eliminación de barreras características, como veíamos, de muchos sistemas de Servicio Civil. La movilidad externa es, a su vez, un rasgo propio de orientaciones, como las que analizamos, de mayor apertura y permeabilidad entre los sectores público y privado.

Estimular la movilidad en todos estos sentidos y direcciones exige superar las visiones que la perciben como un mecanismo estrictamente voluntario, basado en un derecho subjetivo del trabajador público (Longo, 1995:8), pero virtualmente imposible de ejecutar de manera forzosa por necesidades organizativas. En esta dirección van algunas de las reformas del Servicio Civil. Pero dicho objetivo exige, además, diferentes políticas de recursos humanos, de orientación más flexible que las tradicionales. Se abordarán más adelante, específicamente, las áreas de la GRH en las que esas nuevas políticas se concretan.

Por último, otro de los grandes ámbitos sobre los que inciden las reformas al Servicio Civil es el de los modelos de relaciones laborales. Los empleadores públicos (Horton, 2000:213) han debido ir aprendiendo a combinar los canales de la negociación colectiva, privilegiando en la misma los comportamientos pactistas frente a los de confrontación,

con orientaciones menos intermediadas y formalizadas de las relaciones colectivas, en las que la comunicación directa con los colectivos de empleados aparece como una pauta normal, en un marco de creciente personalización de las diferentes políticas y prácticas de GRH.

Diferencias en amplitud e intensidad

Sin perjuicio de esa genérica coincidencia en los contenidos, las realidades nacionales examinadas presentan entre sí significativas diferencias en cuanto al alcance de los cambios. Dos son los polos extremos, en este sentido: De una parte, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, países que pueden ser considerados como el escenario arquetípico de la “Nueva Gestión Pública”, han vivido en la realidad transformaciones de singular intensidad, en todos los sentidos apuntados en el apartado anterior. Del otro extremo, Alemania aparece probablemente como el país en el que las tradiciones de su Servicio Civil se mantienen más inalteradas, y donde las reformas se han orientado mucho más a la racionalización y al ahorro que al cuestionamiento de las estructuras y políticas de GRH.

Varios son los factores que pueden explicar estas diferencias. Citaremos, entre ellos, los siguientes (Pollitt y Bouckaert, 2000:39 y ss.; Ridley, 2000:24; Horton y Farnham, 2000:322 y ss.):

- Las diferentes percepciones acerca del papel y significado de los servidores públicos, asentadas en las visiones del Estado a las que hicimos referencia anteriormente.
- La naturaleza de la constitución y el sistema político, favorecedora a veces —estados unitarios, sistemas mayoritarios— de los cambios a gran escala y de arriba abajo, o, en otros casos, —estados federales o compuestos, poderes fragmentados— de aproximaciones más parciales y basadas en el consenso (las diferencias entre los sistemas británico y estadounidense serían, en este punto, relevantes).
- La cultura política. En Francia o Alemania, el peso de los valores de continuidad, regularidad y neutralidad prevalece sobre los de receptividad a las demandas de políticos y ciudadanos, que tienden a ser, en cambio, prevalentes en el contexto anglosajón.
- Los sistemas legales, que implican restricciones de partida de mayor o menor relevancia, cuyo cambio implica esfuerzos de significado también diferente.

- Los equilibrios de poder existentes en el ámbito de las relaciones laborales en el sector público. El peso de los sindicatos en Francia es considerablemente mayor, por ejemplo, que en el Reino Unido (Rouban, 1997). También, las pautas culturales imperantes en dicho marco de relaciones. En Italia o España, el sindicalismo de confrontación es mucho más habitual que en Suecia, donde los sindicatos han asumido en general un papel de apoyo a las reformas.

La orientación a la flexibilidad

Ya vimos que la rigidez era el elemento común a las disfunciones identificadas por el “diagnóstico gerencial” de los sistemas tradicionales de Servicio Civil. No puede extrañar que la flexibilidad se haya convertido en el lema que sintetiza, cuando menos en el ámbito de la OCDE, que lo acuñó hace ya unos años, las principales orientaciones de reforma de la GRH en el sector público. El de flexibilidad es un término cargado de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto. Vale la pena, por ello, que hagamos un esfuerzo por clarificar de qué cosa, o más bien de qué cosas hablamos cuando lo utilizamos a los fines de nuestro trabajo.

El debate contemporáneo sobre la flexibilidad laboral arranca en Europa durante la última parte de los años 1970 y los primeros 80, (Farnham y Horton, 2000:7), conectado con un conjunto de hechos sociales entre los que se encuentran: 1) el cambio en los mercados mundiales y el incremento de la competencia global; 2) el cambio tecnológico, especialmente el registrado en el campo de la información y las comunicaciones; 3) la volatilidad de los mercados de producto; 4) el desempleo creciente; y 5) el tránsito de la economía industrial a la llamada era post-industrial. Son escenarios que afectan a diversos actores sociales, en torno a un conjunto de cuestiones como la educación y formación continua, la legislación social, los sistemas salariales, la jornada de trabajo, la igualdad de oportunidades o la flexibilidad de las organizaciones de servicio público (Comisión Europea, 1997).

El paradigma de la “empresa flexible” (Atkinson y Meager, 1986:2–11), supuestamente capaz de hacer frente al conjunto de desafíos que se desprenden de tales escenarios incorpora diversos tipos de flexibilidad, en lo referente a la GRH:

- La flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número

de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda.

- La flexibilidad funcional, o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliado, horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos.
- El distanciamiento, que se concibe como el desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares.
- La flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional, resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

Implícitas en este conjunto de enunciados, formulados pensando en el mundo de la empresa (en similar sentido, Institute of Personal and Development, 1994), encontramos dos visiones de la flexibilidad, presentes ambas, en dosis variables, en los procesos y discursos de cambio de los sistemas públicos de Servicio Civil (Longo, 2001:197). Aunque no se trata, en sentido estricto, de visiones recíprocamente excluyentes, sí acostumbran a corresponderse con los enfoques dominantes de gestión adoptados en cada caso.

La primera de estas visiones de la flexibilidad se ancla en una percepción dominante de las personas como restricción y pone el acento en la reducción de los costes de personal. Enlaza con los discursos empresariales de la reingeniería, la reducción de tamaño (downsizing), las competencias clave y la empresa en red, y se orienta principalmente a la detección y eliminación de excedentes, y a la conversión de costes de personal fijos en variables. Teniendo en cuenta la inspiración claramente eficientista (value for money) de muchos procesos de reforma administrativa, no es raro que esta noción de flexibilidad se halle claramente presente en ellos.

La segunda visión tiende a percibir a las personas más bien como oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la GRH como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de la calidad total (Fundación Europea de Gestión de la Calidad, 1999), del aplanamiento de estructuras y la promoción de auto-

nomía (empowerment), o con las prácticas de alto rendimiento (Pfeffer, 2000:44 y ss.), y también con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea de servicio público, de mejora de la receptividad, o de conversión del administrado en cliente (OCDE, 1988).

La opción por uno de estos enfoques, con exclusión de su contrario, introduciría un sesgo empobrecedor en el uso del concepto. Adoptar en exclusiva la segunda aproximación podría llevar a eludir las respuestas adecuadas al crecimiento incremental del gasto en personal que ha caracterizado durante décadas a los presupuestos expansivos del estado de bienestar en el ámbito OCDE. La opción opuesta podría conducir al debilitamiento de la capacidad de intervención, y a la aparición de organizaciones anoréxicas que conservan sólo nominalmente una dimensión de servicio público.

Para los gobiernos, como para las empresas, las personas son al mismo tiempo un activo y un costo. La flexibilidad debe extenderse a políticas y prácticas de personal que conectan con ambas dimensiones. Parece necesaria, pues, una síntesis equilibrada de las dos aproximaciones expuestas, en la que los elementos cuantitativos y cualitativos de la gestión de las personas sean tenidos en cuenta, y que se proponga en cada caso colaborar a la creación del mayor grado de valor público, al menor costo posible.

Desde un ángulo diferente, el de los intereses en juego, otras dos visiones son posibles y necesarias (Ridley, 2000:33). Por una parte, desde el punto de vista de los intereses de las organizaciones, la flexibilidad se relaciona con los mecanismos mediante los cuales se consigue que las estructuras organizativas, los procesos de trabajo y las prácticas de personal faciliten a los gestores un incremento de su control sobre los recursos humanos. Por otra, desde la perspectiva de las personas, la flexibilidad tiene que ver con los cambios que habilitan a los trabajadores para ejercer un mayor control sobre sus vidas. Ambas dimensiones contribuyen, en proporciones por determinar en cada caso, a los cambios en los sistemas de Servicio Civil. En algunas ocasiones, son perspectivas compatibles y complementarias que se refuerzan recíprocamente. A veces, por el contrario, entran en conflicto y obligan a los reformadores a definir opciones que privilegian una u otra.

En el Servicio Civil, la intensidad de las normas jurídicas tiende a conferir a las reformas orientadas a la flexibilidad connotaciones específicas. El énfasis desregulador es mucho mayor. Conviene no olvidar, sin embargo, que el cambio normativo, por sí sólo, puede no tener un impacto flexibilizador. A veces,

por el contrario, (Ridley, 2000:34) la flexibilidad de las regulaciones de personal puede ser facilitada por cambios previos en los procesos de trabajo, mediante los cuales “la desburocratización del trabajo precede a la desburocratización de las personas”.

Digamos, por último, que orientar las organizaciones públicas y los sistemas de Servicio Civil a la flexibilidad no debe hacerse al coste de la pérdida de continuidad y cohesión. Mayrhofer (1996) ha utilizado el símil de la columna vertebral para hacer visible la necesidad de que las organizaciones adaptables combinen, en proporciones adecuadas, elementos rígidos y flexibles. Richards (1995:16) nos recuerda a su vez que flexibilidad no es sinónimo de carencia de una estrategia de recursos humanos. Por el contrario, deben tomarse en consideración las necesidades de la política de personal a largo plazo, e integrar las diferentes partes de una GRH más flexible. “Flexibilidad y estrategia no se contraponen: se dan la mano”.

ESTRUCTURAS Y POLÍTICAS QUE HAN SIDO OBJETO DE LAS REFORMAS

Intentaremos concretar en este apartado el contenido de las reformas de los sistemas de Servicio Civil, sistematizándolas en cuatro grandes áreas. La primera apunta al diseño organizativo de la función de Recursos Humanos en los sistemas públicos, y se traduce básicamente en una opción por diseños descentralizados basados en la transferencia de responsabilidades a la línea ejecutiva. La segunda se centra precisamente en el fortalecimiento de esa capacidad ejecutiva, mediante el desarrollo de la función directiva. La tercera incluye las reformas destinadas a introducir mayor flexibilidad en las distintas prácticas de gestión de las personas. La cuarta, por último, aludirá a los cambios producidos en el ámbito de las relaciones laborales.

La organización de la función Recursos Humanos y el impulso a la descentralización

En este punto, la tendencia fundamental ha sido, como se mencionó anteriormente, la descentralización de los sistemas de Servicio Civil. Si bien la conveniencia de transferir responsabilidades de GRH desde los departamentos centrales a las organizaciones individuales, y desde las instancias técnicas especializadas a la línea ejecutiva, se ha convertido en uno de esos consensos que nadie discute cuando se

habla de reforma administrativa, lo cierto es que cuando se contrasta la realidad, el alcance efectivo de los procesos descentralizadores presenta diferencias notables entre los países.

Así, por un lado encontramos un grupo de países que han desarrollado ambiciosos procesos descentralizadores. Como vimos antes, Suecia es quizá el caso más contundente. En el modelo sueco (Premfors, 1998; Murray, 2000), el director ejecutivo dispone de autoridad para organizar su agencia del modo que le parezca más eficiente. Esta autoridad incluye la capacidad para escoger a su personal, lo que implica la contratación, el pago y el despido del mismo (Gustaffson, 1995a). Como dijimos, un elaborado sistema de incentivos (premio/sanción), cuya base es la responsabilidad por resultados, fundamenta el sistema sueco de garantías frente a la arbitrariedad y otras eventuales desviaciones.

También entre los países de este primer grupo, aunque en un nivel ligeramente inferior de ambición descentralizadora, debemos incluir al Reino Unido. Los directores de las agencias ejecutivas británicas disponen de la capacidad para reclutar a todo su personal, pero sólo por debajo de los rangos que corresponden al Servicio Civil Superior. Pueden promover, formar y desarrollar a los empleados, determinar la clasificación de los puestos y el salario, y gestionar la salida y la disciplina. En realidad, sólo las agencias mayores disponen de este elenco total de competencias, mientras que las de menor tamaño adoptan, en general, las políticas de personal de sus ministerios (Horton, 2000:217). En el mismo grupo de países con sistemas fuertemente descentralizados de Servicio Civil se hallan (OCDE, 1999a:21 y ss.) Australia, Nueva Zelanda y Finlandia.

En el otro extremo, es decir, el de aquellos países en los que la descentralización del Servicio Civil ha sido más bien materia de discurso que de realización efectiva, encontraríamos a Francia, donde la lógica descentralizadora de los Centres de Responsabilité ha tenido, en materia de GRH, una fuerza muy inferior a los países citados anteriormente, y donde, además, ha afectado de manera muy desigual a los distintos ministerios (Trosa, 1995). También formarían parte de este grupo (OCDE, 1999a,21; Horton y Farnham, 2000: 320; Kim, 1996) Alemania, Bélgica, España, Canadá y Japón.

Una posición intermedia sería la de Holanda, donde las reformas descentralizadoras se relacionan sobre todo con la aparición de un cierto tipo de organismos semiautónomos (los ZBOs), cuyo grado de generalización y consolidación ha sido muy inferior

al de los modelos de agencias británico o sueco. Algo parecido cabría decir de los APEs belgas. En cuanto a EE.UU., la descentralización del Servicio Civil se ha producido de manera desigual y heterogénea (Thompson y Cachares, 2000:239 y ss.), ya que se ha basado, en el gobierno federal, en las facultades conquistadas por algunas agencias, como la Federal Aviation Administration o el Internal Revenue Service, mediante negociaciones bilaterales con los respectivos comités de supervisión del Congreso, pero sin que haya existido un proceso generalizado al conjunto de agencias gubernamentales. En el nivel de los estados, la desagregación ha sido también la pauta, y pueden encontrarse experiencias muy diferentes, desde modelos de Servicio Civil muy centralizados hasta casos como la ley de 1966 en Georgia, que descentralizó y desreguló el reclutamiento hasta límites que podrían llegar a cuestionar la pervivencia del sistema de mérito.

La descentralización del Servicio Civil ha implicado, allí donde se ha hecho efectiva, un importante cambio de papel de los servicios centrales de personal (Longo, 1995; Thompson y Cachares, 2000), desde una función de control a otra de consultor, socio o, cuando menos, proveedor interno de servicios. La aceptación por las tecnoestructuras de RRHH de este nuevo papel o su resistencia a asumirlo son variables relevantes para la rapidez de las reformas y su consolidación.

El desarrollo de la función directiva

Abordamos en este punto uno de los ejes centrales de las reformas del Servicio Civil en el ámbito examinado, lo que resulta coherente con la orientación de las reformas de la gestión pública a las que nos referimos en el apartado 3.1. No hay management sin managers. La más contundente de las orientaciones a la eficiencia y la racionalidad económica, los mejores instrumentos y técnicas de gestión estarían llamados a fracasar sin directivos (Dalziel, 1996:31). Ya dijimos que los sistemas tradicionales de Servicio Civil carecían, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida y para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray, 2000:180), y ha exigido concentrar políticas específicas de GRH en la franja superior de los sistemas de Servicio Civil (Losada, 1999).

Con alguna frecuencia, como veremos enseguida, este objetivo ha exigido diferenciar esa franja directiva del resto del Servicio Civil, y dotarla de un

estatuto específico, más flexible del que se aplica a los demás servidores públicos. Ciertamente, hay países como Francia, Alemania, Bélgica o España, que no se han sumado a esta tendencia, lo que no ha impedido un uso creciente de la formación directiva en todos ellos, en los que, sin embargo, el desarrollo de la gerencia pública presenta todavía déficits significativos de institucionalización (Jiménez Asensio, 1995).

La diferenciación a la que hemos hecho referencia no debe ser confundida con la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas. Los gobiernos necesitan un cierto número de nombramientos políticos que acostumbran a fijar mediante técnicas ad hoc. Así, en Francia las limitaciones al personal de directo nombramiento por los Ministros son básicamente presupuestarias. En la actualidad, unos 450 cargos se cubren así (Burnham, 2000: 101). En EE.UU., un 10 por ciento del servicio superior, más algunos cargos específicos de la plana ejecutiva (executive schedule) suman unos 1350 cargos de la rama ejecutiva federal. En Suecia, el número de estos cargos se fija por acuerdo entre los partidos. En Alemania y Bélgica, rigen sistemas híbridos de nombramiento para estos cargos, utilizándose el sistema de pool, para formar parte del cual se consideran ciertos requisitos, como un grado universitario y en ocasiones un examen, y cuyos integrantes pueden ser objeto de nombramiento político discrecional (World Bank, 2000).

La orientación diferenciadora a la que nos referíamos se fundamenta, por el contrario, en modelos de separación entre política y gestión que parten del reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales (Longo, 1999b:26 y ss.), sujetos al mandato político pero a quienes se reconoce el "derecho a gestionar". El marco de ejercicio de esta función directiva está presidido por criterios de racionalidad económica, e implica la articulación de relaciones contractualizadas (Laegreid, 2000) con la dirección política, basadas en el principio de responsabilidad por resultados (Jiménez Asensio, 1998:338 y ss.). Algunas de las reformas que han afectado a los puestos superiores de los sistemas de Servicio Civil han evidenciado esta orientación.

Así, en el Reino Unido (OCDE, 1999c:8), se creaba en 1996 el Senior Civil Service (SCS), que englobaba y ampliaba la anterior Open Structure del Servicio Civil, y que incorpora los 3000 cargos superiores de la Administración británica. El SCS incluye a todos los directores ejecutivos de las agencias, al-

gunos de los cuales son incorporados del exterior del Servicio Civil mediante contratos de duración limitada y renovable. La mayoría, no obstante, tienen contratos de duración indefinida. Los cargos del SCS son evaluados mediante un nuevo sistema de valoración de puestos (JESP, Job Evaluation for Senior Posts), aplicándose a todos ellos formas de retribución variable por rendimiento. La política salarial depende de una oficina que responde directamente ante el Primer Ministro. Sistemas avanzados de gestión del rendimiento, incluyendo evaluaciones de 360 grados y otras técnicas, han sido implantados en el SCS por el Cabinet Office.

En EE.UU. (OCDE, 1999c:21), el Senior Executive Service (SES) fue creado en 1978 por la Ley de Reforma del Servicio Civil. Integra a unos 7000 cargos, (demasiados, para algunos expertos, para poder ser calificados como élite), entre los que se encuentra el 10 por ciento que, como antes dijimos, puede destinarse a nombramientos políticos, si bien (Ingraham et al., 1995) no se ha llegado a superar el 9 por ciento. Los efectos combinados de los recortes presupuestarios, el downsizing y las reformas de los últimos años han afectado al SES en diversas formas. Las reformas más recientes, con la creación de las Performance Based Organisations (PBOs), se inspiran en las agencias británicas e introducen nuevos estándares de rendimiento para los directivos.

En Australia, el SES fue creado por la Ley de Reforma del Sector Público de 1984, en un contexto de reforma que tenía como prioridades (Pollitt y Bouckaert, 2000: 202) reducir la permanencia de los servidores públicos, diversificar las fuentes de asesoramiento político a los ministros, e incrementar tanto la capacidad gerencial como la receptividad de los empleados públicos hacia las prioridades políticas del gobierno.

En Italia, la creación, por la reforma de 1993, de la Dirigenza Pubblica (Sánchez Morón, 1994; Martínez Bargueño, 1995:34) tuvo como fundamento el logro de una distinción nítida entre los planos de dirección política y administrativa, con el objetivo de reforzar la autonomía de los directivos públicos profesionales respecto del poder político, y garantizarles un ámbito propio de actuación, libre de interferencias, aunque condicionado por los objetivos políticos. Una de las características de la reforma italiana es su voluntad de extender el modelo al conjunto de las Administraciones públicas. En función de la posición jerárquica y la mayor o menor flexibilidad del sistema de nombramiento, el modelo italiano distingue entre los niveles de dirigente general (nombramiento previa contrastación de requisitos),

y dirigente (nombramiento previa superación de examen o curso de capacitación).

En Holanda, una reforma de 1995 creó, tras muchos años de debate (Van der Krogt et al., 2000:197), el ABD (Alto Servicio Civil), que integra a los trescientos cargos de nivel superior del gobierno central, hallándose prevista en la actualidad la ampliación de dicho número. Los propósitos de la creación del ABD fueron: el desarrollo de las habilidades directivas, la promoción de la movilidad y la experiencia internacional, y el desarrollo de un *esprit de corps*. Existen estímulos a la rotación y restricciones a la permanencia en un mismo puesto por más de 7 años. Una oficina especial para el ABD en el Ministerio del Interior recluta y selecciona al personal, y desarrolla un elaborado programa de formación y evaluación.

En Canadá, (OCDE, 1999c), el alto Servicio Civil ha sido tradicionalmente un grupo de élite caracterizado por ser reclutado en universidades prestigiosas, así como por un centralizado sistema de personal y empleos vitalicios. La situación (“modelo Westminster”) es similar a la del Reino Unido al inicio de las reformas de los años 80. Los indudables cambios de entorno no han dado lugar en Canadá a una reforma en profundidad, ya que los gobiernos parecen haber estado más interesados en políticas de ahorro y reducción de personal que en transformaciones globales.

Una de las características generales de los nuevos modelos de función directiva profesional (Ridley, 2000:35) es la apertura de los puestos, en muchos casos, al exterior de la Administración, combinando el acceso de ejecutivos procedentes del sector privado con el reclutamiento —mayoritario— de personas procedentes del Servicio Civil.

La introducción de flexibilidad en las políticas y prácticas de gestión de las personas

La flexibilidad numérica: la dimensión cuantitativa del empleo público

Prácticamente todos los países de la OCDE (OCDE, 1999a: 24; OCDE, 1999b) han intentado reducir el volumen del empleo público, o al menos controlar y contener su crecimiento, hacia el final de los años 1980 y durante los años 1990. La magnitud e intensidad de este esfuerzo ha sido, sin embargo, muy diferente en los distintos países, como muestran los ejemplos siguientes.

El Reino Unido ha sido uno de los ejemplos más contundentes de downsizing. Entre 1979 y 1998 (Horton, 2000:214 y ss.), el total del Civil Service

cayó de 732.000 empleos a 480.000, lo que supuso una pérdida de casi el 35 por ciento del empleo. En el gobierno local británico, los empleos pasaron en el mismo período de 3 millones de personas a 2,1 millones (un 30 por ciento menos). En Australia y Nueva Zelanda (Stewart, 1994:70–71) se registraron, en los últimos años del decenio de 1980, fuertes reducciones. El gobierno federal australiano redujo su personal en el 10 por ciento entre 1985 y 1990. En Nueva Zelanda, la disminución afectó en este período a 80.000 empleos, y representó un 29 por ciento de reducción en el núcleo central del servicio público. Los países australes realizaron en buena medida la reestructuración de su sector público en dichos años, por lo que desde entonces han presentado una constante de mantenimiento de su número de efectivos (OCDE, 1999a).

En EE.UU., las políticas de reducción de empleo se desarrollaron también con un vigor apreciable, pero concentradas sobre todo en la década de los 1990. Entre 1994 y 1999, el número de empleos en la Administración federal se redujo en un 13 por ciento (Thompson y Cachares, 2000:246), si bien en el conjunto del sector público norteamericano, la tasa anual de reducción fue inferior: no llegó al 1 por ciento en el período 1990–1997 (OCDE, 1999a). Una de las características aquí ha sido el carácter selectivo de los ajustes, de acuerdo con las prioridades de la National Performance Review, que convirtió los puestos de control (no finalistas) en objetivo central de las reducciones, recomendando para ellos un 50 por ciento de recorte. De acuerdo con tal recomendación, y quizá para dar ejemplo, la US Office of Personnel Management pasó, entre 1993 y 1998, de 6900 a 3600 empleados, realizando una reducción del 48 por ciento.

Por el contrario, y en el otro extremo, Japón se ha limitado a la contención del crecimiento de su planta de personal, sin implicarse en políticas significativas de reducción. Entre 1990 y 1995, su media de variación anual era (OCDE, 1999a) de 0,16 por ciento, equivalente al mantenimiento de efectivos. Similar ha sido la evolución en Italia (Ruffini, 2000:141), donde incluso en el ámbito local se ha detectado un ligero crecimiento. Parecido es, asimismo, el caso de España (Parrado, 2000:155) donde el Fondo Monetario Internacional detectaba, en un Informe de 1996, duplicación de servicios entre niveles administrativos, por falta de transferencia de personal desde la administración central a las comunidades autónomas. Francia, Canadá y Holanda presentan cifras de reducción superiores, pero modestas, con tasas anuales negativas de variación inferiores al

1 por ciento para períodos similares, entre 1990 y 1997 (OCDE, 1999a). Algo superiores son las cifras de recorte en Finlandia y Noruega para el mismo período.

En Alemania, encontramos una experiencia interesante, que no llega al nivel de contundencia de las reducciones efectuadas en los países indicados al principio, pero que refleja la prioridad que —como dijimos antes— ha tenido en este país la política de racionalización y ahorro, en el marco de las reformas del Servicio Civil. Entre 1991 y 1997 (Röber y Löffler, 2000:126), el conjunto de las administraciones alemanas redujeron su empleo en un 11 por ciento. El esfuerzo estuvo desigualmente repartido, ya que mientras los länder disminuyeron sus efectivos en un 5 por ciento, los gobiernos locales lo hicieron en un 15, y el gobierno federal en un 19, lo que representa un recorte verdaderamente significativo.

Si nos referimos a los instrumentos utilizados para el desarrollo de estas políticas, hallaremos también diferencias entre los países (OCDE, 1999a). En algunos casos, las reducciones de empleos se han enmarcado en planes específicos, impulsados por los gobiernos. Así ha sido en los casos de EE.UU., donde, como vimos, la NPR contemplaba específicamente objetivos cuantificados de recorte, y Canadá. En el Reino Unido (Horton, 2000:214), los recortes se efectuaron mediante la combinación de transferencias de funciones y personal al sector privado, amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos.

En la mayor parte de los países, se han utilizado métodos indirectos, principalmente la restricción en la asignación de recursos presupuestarios (Australia, Alemania), los planes de jubilación anticipada (España), o las medidas de no reposición, como en Italia. También en España (Palomar, 1997:48), desde 1997, se estableció, con el carácter de norma básica, esto es, de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas, un límite a la reposición de los puestos vacantes que se fija cada año por la Ley de Presupuestos del Estado, y que está situado en la actualidad en el 25 por ciento, lo que implica que sólo una de cada cuatro vacantes puede ser cubierta.

La flexibilidad contractual: modulaciones a la estabilidad y protección del empleo público

El objetivo de las reformas en este ámbito ha sido el de reducir, en la medida de lo posible y sin afectar a las garantías propias de los sistemas de Servicio Civil, que definimos anteriormente, la hiperprotección del empleo público y la consiguiente garantía de estabilidad (tenure), considerada como un elemento

de rigidez que dificulta un funcionamiento eficaz de las administraciones. Los cambios se han encaminado en dos direcciones. Por una parte, en algunos casos, se han redefinido los estatutos de empleo de los servidores públicos, incorporándoles la posibilidad de aplicar rescisiones de la relación de empleo en ciertos supuestos. Por otra, se han introducido o extendido modalidades contractuales más flexibles.

Dijimos en un apartado anterior que en todos los modelos y sistemas nacionales de Servicio Civil se contempla la posibilidad del despido por razones disciplinarias. Desde luego, esa posibilidad no basta para dar respuesta a las necesidades de supresión de puestos de trabajo por razones organizativas, técnicas o económicas. El carácter dinámico de los entornos contemporáneos de muchos servicios públicos hace cada vez más frecuentes las necesidades de este tipo. Por ello, las reformas del Servicio Civil en algunos países se han dirigido a regular estos supuestos. En algún caso, como el de Suecia, ya contemplado anteriormente, esta línea de reforma era innecesaria, ya que su modelo de empleo público contemplaba esta posibilidad desde el año 1965. En otros, formó parte del paquete de cambios que se introdujo. También en este campo, Australia y Nueva Zelanda (Stewart, 1994; Boston, 1997) han marcado la línea más contundente, con reformas que acercaron sustancialmente la relación de empleo público a la del sector privado, destinadas a otorgar a los directivos la capacidad para contratar y despedir.

En el caso opuesto, se encontrarían, entre otros, Francia y Japón (OCDE, 1999a:22), donde sigue sin existir la posibilidad, para el empleador, de poner fin a la relación de empleo por causas que no sean las disciplinarias. En España, la situación es similar. Una ley de 1993 abrió paso a una posibilidad de suprimir puestos por causas organizativas, mediante un enrevesado procedimiento, los “planes de empleo”, que legitimaba a la Administración para iniciar un proceso de recolocación cuya complejidad lo mantiene, sin embargo, virtualmente inaplicado.

Por el contrario, en ciertos países, como EE.UU., Canadá u Holanda, el despido por razones de esta índole es posible. También, teóricamente al menos, en Italia (Martínez Bargueño, 1995:39), donde la reforma de 1993, a falta de una disposición expresa en este sentido, y al remitirse a la legislación laboral, abre la vía del despido con las mismas reglas que se aplican al sector privado. En cualquier caso, toda la literatura especializada coincide en que la estabilidad del empleo público sigue siendo, en la gran mayoría de los países, muy superior a la del empleo privado. Dos órdenes de razones contribuyen a ello.

Por una parte, factores de naturaleza cultural: las tradiciones del sector público siguen pesando considerablemente. Por otra, el peso, en muchos países, de los sindicatos, que ha jugado un importante papel de freno al cuestionamiento real, en la práctica, de dichas tradiciones. En el ámbito municipal alemán (Röber y Löffler, 2000:125), donde la estabilidad legal sigue siendo considerable, pero muchos gobiernos locales soportan severas presiones financieras, el sindicato del Servicio Civil (OTV) impone a las autoridades la firma de “acuerdos de protección”, frente a los posibles efectos negativos de las reformas, para los empleados. En Suecia donde los despidos de empleados públicos son relativamente frecuentes, el Estado y los sindicatos han creado (Gustaffson, 1995b:59) una agencia para intentar la recolocación de aquéllos.

La otra gran línea de flexibilización en este campo viene siendo, como apúntábamos, la utilización de modalidades contractuales que no implican la estabilidad del empleo. En Bélgica, por ejemplo, donde el nombramiento estatutario es la norma firmemente asentada, el 21 por ciento de los empleados de los ministerios mantiene con el gobierno una relación contractual (Hondegheem y Steen, 2000:68).

En algunos países, como el Reino Unido, la introducción de contratos de duración temporal ha acompañado a las reformas del Servicio Civil superior, donde se ha abierto paso a fórmulas de contratación de duración limitada para empleos directivos, en el marco de los estatutos singulares anteriormente mencionados.

Es práctica general, en todos los países examinados, un uso masivo de la contratación temporal. Pensada generalmente como recurso para hacer frente a puntas de carga de trabajo, sobrecargas estacionales, necesidades incidentales de trabajo experto o juicio independiente, campañas o proyectos de duración limitada, o incidencias similares, la contratación temporal ha tendido a convertirse (Horton, 2000; Parrado, 2000; OCDE, 1999b) en un recurso para resolver necesidades permanentes, eludiendo la rigidez de los sistemas de Servicio Civil, o las constricciones presupuestarias.

Holanda ha sido uno de los países en los que el uso de modalidades contractuales flexibles ha sido más destacado (Van der Krogt et al., 2000:193), abarcando fórmulas de contratación laboral o mercantil, de duración predeterminada o no, así como el recurso generalizado a empresas de trabajo temporal. Una experiencia original de este país han sido los pool internos de trabajo temporal, organizados para enfrentar sobrecargas temporales de trabajo, y conecta-

dos en ocasiones con políticas destinadas a facilitar empleo a ciertas categorías de demandantes (jóvenes, inmigrantes o parados de larga duración). Hay varios pool interministeriales, destinados a facilitar colaboración flexible entre departamentos, uno de los cuales es una colaboración entre las unidades de auditoría interna de cinco ministerios diferentes.

La fórmula extrema utilizada para afrontar los problemas de rigidez contractual de los sistemas de Servicio Civil ha sido la subcontratación de servicios (outsourcing). Aunque no haya sido ésta, cuando menos en teoría, la justificación principal de estos procesos de externalización, los expertos coinciden en diagnosticar la búsqueda de fórmulas más flexibles de empleo como la causa dominante en muchas experiencias. Entre los países analizados, Suecia, Holanda y el Reino Unido son (Horton y Farnham, 2000:317) los que han hecho un mayor uso de la subcontratación.

La flexibilidad funcional: nuevos instrumentos de organización del trabajo y gestión del empleo

Abordamos aquí los cambios relacionados con los intentos de eliminar o reducir la rigidez de los mecanismos de reclutamiento, selección, diseño de puestos y tareas, evaluación, promoción y movilidad, característicos, como antes apuntábamos, de los sistemas burocráticos de Servicio Civil.

En el reclutamiento y la selección, el objetivo de las reformas se centra en superar los mecanismos basados estrictamente en conocimientos técnicos especializados, o en méritos meramente formales, característicos de los procesos tradicionales del Servicio Civil. Hablamos aquí tanto de los sistemas de acceso a la condición de empleado público, propios de los sistemas de carrera, como de los que se aplican al acceso al puesto de trabajo, tanto si operan sobre mercados de trabajo externos a la Administración, como si la adscripción se produce mediante la promoción interna. En unos casos como en otros, las tendencias dominantes de cambio apuntan a la introducción de modelos basados en competencias. La noción de competencias incluye el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad que en cada caso configuran los perfiles de idoneidad para el desempeño exitoso de los distintos puestos y tareas (Longo, 2001:199).

La gestión por competencias, cuya incorporación a los sistemas de Servicio Civil refleja la influencia de orientaciones prevalentes en la gestión de las personas, desarrolladas en el sector privado (Dalziel, 1996),

se ha aplicado especialmente en el Servicio Civil británico, que comienza a ser visto (Horton, 2000:216) como una organización basada en competencias, que identifica las cualidades clave que se precisan en cada nivel y en cada rama del servicio. Las competencias se convierten en la base para el reclutamiento, el desarrollo y la evaluación. Desarrollada inicialmente por el Civil Service College como apoyo a la formación del Servicio Civil Superior, esta aproximación se ha extendido con rapidez por el conjunto de los niveles del Servicio Civil en el Reino Unido.

En lo que respecta al reclutamiento y la selección, la introducción de estos enfoques requiere innovaciones significativas en las siguientes esferas: a) en la definición de los perfiles de los titulares de los puestos, que deben basarse, como dijimos, en elencos de cualidades personales, muchas de ellas no tenidas en cuenta por los sistemas habituales; b) en los instrumentos de selección, que deberán ampliarse, adaptándose a los diferentes perfiles que deban ser explorados, e incorporando el conjunto de las técnicas ya utilizadas por las empresas; y c) en los órganos de selección, que deberán tecnificarse y especializarse, diseñándose de manera que incorporen a expertos en la administración de tales instrumentos.

Con alguna frecuencia, estas nuevas orientaciones aparecen combinadas con tendencias a una gestión más descentralizada de las funciones de reclutamiento y selección. La modificación, en diversos estados norteamericanos (Thompson y Cachares, 2000:248), de la tradicional “regla de tres” (el gestor elige mediante entrevista entre los tres candidatos que han obtenido la máxima puntuación en los exámenes formales de conocimientos), ampliándola hasta 10 o 20 candidatos, es un cambio en esta dirección.

El diseño de los puestos de trabajo es la segunda gran área de cambio, en este ámbito. La orientación aquí es hacia la ampliación de las descripciones de puestos en un doble sentido: a) horizontal, incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto, en el caso de resultar necesario por razones organizativas; o, si se prefiere, reduciendo la especialización y estandarización a un mínimo compatible en cada caso con la eficacia y calidad del trabajo; y b) vertical, lo que supone ampliar el abanico de niveles o bandas (broadbanding) en las que se clasifican las tareas que pueden ser exigibles al ocupante del puesto. Con frecuencia, esta segunda ampliación lleva consigo cambios en el diseño de estructuras salariales, a las que aludiremos después. También implican, en general, un aplanamiento de las estructuras que da lugar a la reducción de niveles jerárquicos.

El objetivo de estas transformaciones parece claro: incrementar la versatilidad de los puestos y, consiguientemente, la flexibilidad con que la organización puede disponer de sus recursos humanos en contextos de cambio, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos. Un ejemplo de estas orientaciones (Horton, 2000:221) son las estrategias de mixed skilling, en el Servicio Nacional de Salud británico, que se proponen cruzar transversalmente en algunos casos las fronteras entre los campos médico, paramédico y de enfermería, en materias como la cirugía menor, la utilización de ciertas tecnologías de diagnóstico, etc. En Holanda (Van der Krogt et al., 2000:205), un número cada vez mayor de gobiernos locales están utilizando la adscripción de personal “en servicio general”, caracterizada por una flexibilidad funcional más amplia que la ordinaria.

La ampliación de bandas ha permitido la reducción y simplificación de los sistemas de clasificación de puestos, característicos de muchas burocracias públicas, y basados en una definición exhaustiva de las tareas que se han utilizado a menudo (Longo, 2001:202) para garantizar reductos funcionales anclados en la rutina y protegidos frente a cualquier mínima demanda de versatilidad. Sólo el Servicio Civil californiano incluye (Thompson y Cachares, 2000:247) 4500 clasificaciones de puestos, de las que 1600 incluyen a cinco empleados o menos. En el estado de Washington, un nuevo sistema de clasificación consolidó 750 clasificaciones en sólo cuatro bandas amplias.

Todas estas orientaciones hacia la multifuncionalidad llevan consigo nuevas necesidades en otros ámbitos de la GRH. Por una parte, incorporan fuertes necesidades de inversión en formación, que obligan a configurar ésta como una actividad planificada y central para las organizaciones (Cabinet Office, 1996). Por otra, tienden a la aplicación de sistemas de evaluación del desempeño menos formalizados, más personalizados, y cada vez más orientados a apoyar el desarrollo de los recursos humanos y a identificar necesidades de capacitación.

En materia de promoción y carrera, el énfasis de las reformas (OECD, 1999a) ha estado en reducir el peso de la antigüedad, y en vincular los ascensos al desarrollo de competencias y el alto rendimiento en el puesto (World Bank, 2000). Como es lógico, esta preocupación ha sido prácticamente exclusiva de los países con sistemas de Servicio Civil de carrera, que es donde los procedimientos tradicionales de promoción resultan disfuncionales. Hay que decir, por una parte, que el peso de la antigüedad sigue siendo notable en el desarrollo de las carreras profesionales

en estos modelos; y por otra, que los déficits de los instrumentos de evaluación dificultan notablemente, con carácter general, la introducción de las nuevas orientaciones.

Otra línea de reforma ha sido, en algunos casos, la introducción de formas de promoción y reconocimiento adaptadas a los procesos, que antes mencionábamos, de aplanamiento de las estructuras organizativas, con su efecto reductor de las posibilidades de ascenso jerárquico. Así, por ejemplo, las “carreras financieras”, introducidas en Bélgica a todos los niveles administrativos (nacional, estatal y local) han sido creadas para compensar la pérdida de categorías y grados (Hondegheem y Steen, 2000:72).

En cuanto a la movilidad, resulta una preocupación de alcance absolutamente general en los países analizados. Es una materia en la que las dimensiones individual y organizativa de la flexibilidad, de las que hablábamos antes, se ponen netamente de manifiesto. Un diseño correcto de la movilidad (Longo, 1995:8) tratará de compatibilizar las necesidades y estrategias de la organización, conducentes a un óptimo aprovechamiento de su capital humano, con las aspiraciones e intereses del personal, orientados a la realización de la tarea en las condiciones más satisfactorias y gratificantes, desde el punto de vista individual. Ambas perspectivas se hallan presentes, como veremos, en las experiencias examinadas.

Lo primero que exige la articulación de políticas de estímulo de la movilidad es, en algunos casos, la eliminación o superación de las barreras que, como vimos, caracterizaban a ciertos sistemas de Servicio Civil de carrera. No es extraño que en Francia se desarrollen, desde 1990 (acuerdo Durafour), intentos de reducir el número de cuerpos (Burnham, 2000:108), ya sea refundiendo los existentes (el único ejemplo de esfuerzo sostenido en tal sentido ha sido el Ministerio de Agricultura), o bien creando (Ministerios de Educación, y de Juventud y Deportes) grupos profesionales intercorporativos más amplios, en los que la movilidad es posible.

Una parte de los esfuerzos de los gobiernos en este ámbito se ha dirigido a la creación de mecanismos capaces de imponer la movilidad forzosa por razones organizativas. En Alemania (Röber y Löffler, 2000:127), se establecieron los traslados forzosos por estas causas con el límite de 5 años si no contaban con el consentimiento del interesado. Con alcance similar operan los détachements, en Francia (MAP, 1997). En España (Palomar, 1997), los “planes de empleo” de 1993, antes mencionados, fueron creados para posibilitar, entre otras cosas, la movilidad forzosa, tanto funcional como geográfica, de los fun-

cionarios. Un mecanismo similar (Martínez Bargueño, 1995:37) fue creado por las mismas fechas en Italia. Otros instrumentos puestos en marcha para permitir la movilidad forzosa son, en el sector local holandés, los bureaux de movilidad (Van der Krogt et al., 2000), centros que asumen la reasignación de empleados, que, en el caso de organizaciones pequeñas, actúan colectivamente facilitando traslados entre gobiernos locales distintos, a veces con el apoyo de agencias privadas de empleo.

Las experiencias analizadas permiten afirmar que no siempre el disponer del mecanismo acaba articulando en la práctica verdaderos procesos de movilidad obligatoria. En la realidad, el peso de las tradiciones puede imponerse, manteniendo ésta como la excepción, más que como una práctica habitual. El caso español puede ser puesto como ejemplo de estas inercias.

Una segunda línea de trabajo ha sido la puesta en marcha de instrumentos destinados a estimular la movilidad voluntaria, entendiendo que también por esta vía se facilita la flexibilidad, y se estimulan a la vez otras mejoras en capacitación, polivalencia, visión global, etc. Una política en este sentido se puso en marcha en Suecia (Murray, 2000:179) con el objetivo de que incrementara la movilidad en el gobierno central, y también entre éste, los gobiernos locales y las empresas privadas. Hasta la fecha, las iniciativas han tenido escaso éxito. En Alemania (Röber y Löffler, 2000) algunos länder han establecido la rotación entre puestos como un requisito para los ascensos jerárquicos. El Gobierno central holandés ha creado (Van der Krogt et al., 2000:296) un “banco de movilidad” que concentra todas las vacantes, accesible a todos los empleados y no sólo a los que puedan haber sido declarado excedentes. Los procesos de formación necesarios para facilitar la actualización de los empleados que desean cambiar o se ven obligados a ello son financiados por un “Fondo de Educación y Empleo”. También existe un programa de intercambio entre los Ministerios de Agricultura, Territorio y Agua, que facilita adscripciones temporales a puestos del mismo rango en otro de los ministerios afectados con finalidades de mejora de relaciones, intercambio de información, aprendizaje, y mejora de la empleabilidad del personal.

La flexibilidad salarial: cambios en los sistemas de compensación e incentivación

En materia retributiva, las tendencias adoptadas por los intentos de reforma del Servicio Civil pueden ser agrupadas en tres grandes orientaciones.

La primera de ellas consiste en reducir la uniformidad con la que las políticas salariales tienden a aplicarse en los sistemas públicos, en especial en los modelos de Servicio Civil de carrera, como consecuencia de la centralización de las decisiones, y en especial de la negociación de los salarios con las organizaciones sindicales a escala nacional. Esta uniformidad impone un importante factor de rigidez en el momento de enfrentar situaciones que pueden ser muy heterogéneas en el nivel de cada organización individual. Iniciativas en el sentido de reducir la escala de las negociaciones se han intentado en Francia y Alemania (Burnham, 2000:109 y ss; Röber y Löffler, 2000:128–30), sin éxito, como consecuencia en buena parte de las resistencias sindicales.

Un segundo tipo de esfuerzos reformadores se han orientado a transformar los mecanismos de progresión salarial de los empleados públicos. En los sistemas tradicionales de Servicio Civil, estos mecanismos se basan, fundamentalmente, en la antigüedad. Como máximo, algunos méritos formales o una versión rutinaria y burocratizada de la evaluación del desempeño (la notación francesa) conviven con aquella.

Si bien las nuevas orientaciones retributivas tienden a poner el acento en la persona, más que en el puesto (White, 1998), en ocasiones han sido necesarios pasos previos. Así, en Italia (Ruffini, 2000:144), el primer objetivo fue pasar, a partir de 1993, del sueldo por grado o categoría a la retribución por puestos, previa la implantación de un sistema de valoración de puestos aplicado inicialmente a los puestos directivos. En la misma línea se había procedido en España, para la totalidad de los puestos de las administraciones públicas, en los años que siguieron a la reforma legal de 1984.

Los criterios que los reformadores han pretendido vincular a la progresión salarial, sustituyendo a la antigüedad y los criterios tradicionales son, por una parte, el desarrollo de competencias y, por otro, el alto rendimiento. Ambos criterios implican considerables reformas en los sistemas de clasificación, convirtiendo las fragmentadas y burocráticas escalas de grados, propias de los viejos sistemas de Servicio Civil, en modelos de banda amplia, antes mencionados. El rendimiento y el aprendizaje posibilitan el avance a través de bandas salariales que en ocasiones, como en el SCS británico (Horton, 2000:17) aparecen solapadas, para conferir mayor flexibilidad. En Italia, (Ruffini, 2000:146) se han creado cuatro bandas amplias, que sustituyen a los anteriores grados, cada una de las cuales integra entre cuatro y seis escalones. En algunas agencias norteamericanas

(Thompson y Cachares, 2000:242), se ha evitado crear escalones en cada una de las bandas, para evitar que el itinerario de progreso quede preestablecido, y permitir así una mayor flexibilidad.

La tercera gran orientación en materia salarial consiste en la introducción de fórmulas de retribución variable ligada al rendimiento. La experiencia es absolutamente generalizada (White, 1998; World Bank, 2000; Horton y Farnham, 2000), tanto en lo que se refiere a los intentos de poner en marcha estas prácticas salariales como a la valoración poco optimista, o cuando menos muy matizada, sobre sus resultados efectivos. Así, en Francia, Alemania, España o Italia, la percepción generalizada es que su capacidad para discriminar entre niveles de rendimiento (Ruffini, 2000:145) ha sido escasísima. En el Reino Unido (Horton, 2000: 218), donde se ha hecho un gran uso de la misma, como en EE.UU., el pago por rendimiento es fuertemente criticado por los empleados públicos, si bien un número no pequeño de directivos siguen apoyándolo.

El Banco Mundial (World Bank, 2000) ha destacado la escasez de la cuantía, el largo período entre apreciación y pago, la tendencia a eludir el conflicto de discriminar entre empleados, y las carencias en otras áreas de la GRH como los principales problemas vividos por estos intentos. En análogo sentido, Pollitt y Bouckaert (2000:119) apuntan los riesgos de división interna y manipulación, así como el escaso efecto sobre la motivación cuando las cuantías son excesivamente bajas. La experiencia en España muestra que los incentivos salariales al rendimiento acostumbra a fracasar si no han sido precedidos por el desarrollo de capacidades organizativas internas para evaluar a las personas adecuadamente.

La flexibilidad en el tiempo de trabajo: nuevos diseños de jornada

Como antes dijimos, numerosos cambios sociales apuntan a una reconsideración de los esquemas tradicionales de jornada y tiempo de trabajo, y conectan tanto con la posibilidad de mejorar la productividad, como con las aspiraciones de la gente a conciliar la vida personal y familiar con el trabajo. Esta reconsideración ha llegado con claridad, aunque desigualmente, a los sistemas de Servicio Civil que estamos analizando.

Uno de los países en el que las cuestiones relativas al tiempo de trabajo han gozado de un mayor protagonismo ha sido Holanda (Van der Krogt et al., 2000: 194 y ss.) donde la reducción legal de la jornada laboral a 36 horas semanales, para la totalidad del

empleo del país, ha sido abordada en el Servicio Civil como un escenario en el que lograr un ajuste entre las necesidades de la gestión y las preferencias personales. Las 36 horas de trabajo semanal se han adoptado como una media aritmética que, en cada organización y unidad organizativa, debe abrir un proceso negociado que conduzca a horarios fijados por días, semanas o períodos más amplios, de acuerdo con las características específicas del trabajo. Lo que no parece que la reducción de jornada haya producido es un incremento de empleos, que era uno de los resultados perseguidos por los sindicatos.

Una de las tendencias más consistentes en este campo es el incremento del trabajo a tiempo parcial. Aparte del caso de Holanda (especial por cuanto se trata del país en el que esta modalidad laboral presenta, con diferencia, un mayor porcentaje del conjunto del empleo), en casi todos los países analizados se ha detectado algún incremento de estas fórmulas laborales. Ciertamente, en algunos casos, como Italia o España (Horton y Farnham, 2000:318), su presencia en el Servicio Civil es prácticamente inapreciable. En otros, como el Reino Unido (Horton, 2000), su crecimiento ha sido muy notable, tanto en el Civil Service como en el Servicio Nacional de Salud, pero sobre todo en los gobiernos locales, donde en 1998 el número de empleados a tiempo parcial era el 48 por ciento de la totalidad del empleo público local. Si la cifra es, en sí, espectacular, lo es quizá más el hecho de que el 13 por ciento de los directivos locales trabaja a tiempo parcial, lo que supone el doble de la proporción a nivel nacional. Una variedad británica, que afecta al 25 por ciento de los empleados a tiempo parcial, es la modalidad llamada *short hours*, que supone menos de 10 horas a la semana, y que se reserva a los más jóvenes y a los mayores, para que puedan combinar trabajo y estudio, o suplementar la pensión.

En Francia, donde el trabajo a tiempo parcial se ha extendido también en el Servicio Civil de manera significativa (Burnham, 2000:103), una de las modalidades establecidas permite una reducción de horas de trabajo a la mitad cuando el empleado se aproxima a la edad de retiro; un tercio de los posibles afectados vienen haciendo uso de esta opción. En general, el trabajo a tiempo parcial puede, sin embargo, ser rechazado por el jefe de la unidad, aduciendo “necesidades de servicio”, lo que ha contenido en alguna medida el crecimiento de la figura. Un problema planteado en la Administración francesa, ha sido la concentración de las peticiones en una modalidad concreta de trabajo (80 por ciento y no

trabajar los miércoles), desde que se impuso en muchos casos el cierre de las escuelas las tardes de los miércoles.

Otras modalidades de flexibilización pueden ser mencionadas. El horario flexible es la más extendida, en general bajo la modalidad que distingue un horario nuclear obligatorio, y franjas periféricas disponibles (Horton y Farnham, 2000). El trabajo a distancia, en sus diferentes modalidades, está avanzando con mucha mayor rapidez en la Administración norteamericana que en los países europeos.

La reorientación de las relaciones laborales

Una de las características generalizables del período analizado ha sido la expansión e intensificación de la participación sindical y el uso de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo. Ciertamente, hay diferencias notables entre el caso, considerablemente atenuado, de Japón, donde los representantes sindicales del sector público pueden negociar pero no concluir acuerdos, y el derecho de huelga esta proscrito, y los de Australia y Nueva Zelanda, donde la legislación estimula la plena libertad de asociación y representación, y la Administración está facultada para concluir acuerdos múltiples: con el trabajador individual, con un sindicato, o con un grupo de éstos. (OCDE, 1999a:23–24). La tendencia ampliatoria apuntada es, sin embargo, muy consistente y general.

De hecho, este traslado de la fijación de las condiciones de trabajo del ámbito legal al convencional ha sido un camino seguido en ciertos casos para el acercamiento entre la gestión pública y la gestión privada. Ya aludimos antes al caso de Italia, país en el que esta orientación dio lugar a la gran reforma del gobierno Amato en 1993 (Rebora, 1994; Sánchez Morón, 1996; Ruffini, 2000). La ordenanza 29/93 determinó la “privatización” del empleo público, que pasó a regirse por la ley civil común. Sólo algunos elementos, como el reclutamiento, permanecieron sometidos al derecho administrativo, y se excluyó del nuevo marco únicamente a algunos empleados, en particular jueces, diplomáticos y fuerzas armadas. Las relaciones de empleo, incluyendo los contratos individuales, son definidos ahora por la negociación colectiva.

En Suecia, un proceso similar tuvo su origen en el año 1965, en el que, como antes comentamos, los empleados públicos, incluyendo a la policía y los militares, ganaron el derecho de huelga, lo que se enmarcó en un amplio debate público que llevó a un replanteamiento global del modelo (Murray,

2000:173). Los empleados públicos suecos, a cambio del poder contractual que suponía la negociación colectiva recién conquistada, perdieron los antiguos privilegios y garantías propios del estatuto público. El derecho de huelga quedó compensado —como es habitual en el sector privado— con el de cierre patronal, y todo ello supuso la íntegra sustitución de un modelo de empleo por otro.

Fuera del caso sueco, la “laboralización” de los sistemas de Servicio Civil, que apuntábamos al principio de este apartado, no ha tenido, en general, ni siquiera en el caso italiano, estos efectos de sustitución de un modelo o régimen de empleo por otro. De hecho, las nuevas pautas de funcionamiento contractual han venido a añadirse a los procedimientos y garantías del derecho público, dando lugar a modelos abigarrados y tendentes a la ambigüedad, en los que los actores sociales disponen de un margen ampliado de búsqueda de la vía o norma más beneficiosa en cada caso. En España, una reciente sentencia judicial, que, invocando un previo acuerdo colectivo con los sindicatos, condena al Gobierno a dejar sin efecto la congelación salarial impuesta por ley en 1997, ha puesto de manifiesto este escenario ambiguo en el que facultades del poder legislativo llegan a entrar en colisión con acuerdos entre el gobierno y los representantes de los servidores públicos.

En este contexto de reforzamiento del peso de los sindicatos y los representantes del personal, los gobiernos han tendido a reforzar su capacidad como empleadores. Una de las fórmulas, utilizada en los casos italiano y sueco, ha sido la creación de una agencia pública para representar al gobierno en la negociación colectiva. En Italia, (Rebora, 1994; Ruffini, 2000), la agencia asume la representación del gobierno central, las autoridades locales y otros organismos públicos, y concentra todo el poder transaccional que deriva del uso de fondos centralizados por el Tesoro. En Suecia (Murray, 2000:172), la Arbetsgivarverket, AgV, se creó con el objetivo de que el gobierno como tal se desentendiera por completo de las negociaciones salariales, y éstas quedarán como responsabilidad exclusiva de las agencias. La AgV es propiedad de las demás agencias, que la financian, eligen a su consejo directivo y al director general, y le encomiendan la negociación con los sindicatos.

Estos diseños, a cambio de incrementar y concentrar el poder contractual de los empleadores públicos, pueden llevar consigo un exceso de centralización de las relaciones laborales. Por ello, los objetivos actuales (más conseguidos en Suecia que en Italia) se centran en que la negociación colectiva en

el nivel central sea sólo un marco, cuyo desarrollo concreto corresponda a los acuerdos locales en el ámbito de las organizaciones individuales. En Holanda (Van der Krogt et al., 2000:200), donde la negociación se desarrolla en tres niveles, nacional, sectorial (ocho sectores funcionales o territoriales) y local, el proceso ha sido ir trasladando temas de negociación hacia niveles más próximos, si bien la negociación sectorial sigue desempeñando el papel determinante.

LOS PROCESOS DE REFORMAS

Nos referiremos brevemente, en este último apartado, a algunas cuestiones relacionadas con los procesos de implementación de las reformas del Servicio Civil, en el ámbito que venimos contemplando. Digamos de entrada que si no existe, en las realidades nacionales examinadas, un único patrón de reforma en cuanto a los contenidos, tampoco lo hay desde el punto de vista de los procesos.

Algunas de las reformas se han caracterizado por disponer de estrategias deliberadas, apoyadas en diagnósticos globales de los problemas que debían afrontarse, y en visiones transformadoras consistentes. El caso más representativo, y probablemente el más conocido, es el del Reino Unido (Pollitt, 1993; Metcalfe y Richards, 1989) caracterizado además por un liderazgo político fuertemente ideologizado (Metcalfe, 1993) y centralizado, que mantiene una persistente continuidad a lo largo de más de una década de gobierno. Quizá uno de los rasgos más destacados de la experiencia británica es el alto grado conseguido de institucionalización de los cambios, patente especialmente ahora, una vez producida la alternancia política, que sólo ha cuestionado en realidad aspectos periféricos del modelo de reforma (Cabinet Office, 1998).

Las reformas en los países australes coinciden con muchos de los rasgos de proceso que se daban en el Reino Unido, aunque con dos características propias. Uno de ellos es su extraordinaria concentración en el tiempo: la segunda mitad de la década de 1980. El otro, como han destacado muchos observadores (Schwartz, 1994; Boston et al., 1997; Halligan, 1997) ha sido el extraordinario peso del papel desempeñado en estos casos por el Servicio Civil superior, en especial por la burocracia fiscal, comprometida con la necesidad de cambios en un sentido eficientista y de reducción del déficit público.

Los casos apuntados constituyen, como dijimos antes, los escenarios arquetípicos de las reformas inspiradas en lo que se ha llamado “Nueva Gestión Pública”. En ellos coinciden la profundidad de los contenidos de los cambios, el enfoque deliberado y global, y una estrategia de arriba abajo (*top down*) de implantación, anclada en un liderazgo fuerte y protagonizada por el gobierno central.

En EE.UU., el diseño aparente del proceso de reforma en el período examinado no se alejaría en muchos puntos de los que hemos comentado. Tanto en el nivel federal (U.S. National Performance Review, 1993) como incluso en el estatal y local (National Commission on the State and Local Public Service, 1993), se desarrollan visiones sistémicas de las reformas, y, en el ámbito federal, la visualización de un liderazgo político presidencial se manifiesta de forma clara, con el Vicepresidente asumiendo en este sentido un encargo específico. En 1995 (Thompson y Cachares, 2000:240), un proyecto legislativo se hallaba preparado para implantar las principales recomendaciones de la NPR en cuanto a la reforma del Servicio Civil, incluyendo las bandas amplias para sustituir los viejos grados, eliminando requisitos de antigüedad, facilitando la remoción de empleados de bajo rendimiento, junto a otras medidas de cambio. La oposición del Congreso impidió su aprobación, por lo que el enfoque global y “de arriba abajo” hubo de ceder paso a otras líneas de proceso (Pollitt y Bouckaert, 2000:82).

Como antes dijimos, la reforma en EE.UU. ha adoptado una trayectoria desagregada. Las agencias que pudieron o supieron hacer uso de su poder negociador con el respectivo comité del Congreso fueron autorizadas a hacer reformas significativas, de las que hemos dejado constancia. Igualmente, aunque con una mayor lógica, dada su autonomía, los estados y los gobiernos locales protagonizaron también cambios de alcance muy desigual y fragmentado.

Suecia, país en el que, como hemos visto, se han desarrollado también cambios significativos, ha huído, en general, y ésta es una de las características genéricamente atribuibles a los países nórdicos europeos, de los estilos estridentes de implementación de las reformas (Pollitt y Bouckaert, 2000:265). Por el contrario, se han impuesto procesos, habituales en estos entornos culturales, de discusión con los sectores y corporaciones interesados en las distintas materias, y se ha hecho un uso intensivo de las estrategias de prueba y error y los proyectos piloto para experimentar los cambios antes de implantarlos con carácter general. Ha formado parte de esta orientación al consenso el gran esfuerzo realizado para mi-

nimizar los despidos obligatorios de empleados públicos. El mismo tipo de proceso, predominantemente incremental y selectivo, ha caracterizado (Pollitt y Bouckaert, 2000:248) a las reformas en Holanda.

En Alemania, una característica destacada de las reformas, más dificultosas que en otros países por las restricciones de su marco constitucional y legal (Siedentopf, 1990), ha sido una orientación de abajo arriba (*bottom-up*), si tenemos en cuenta el papel desempeñado por los diferentes niveles de Administración. Para Klages y Löffler (1996:134), el gobierno federal ha carecido virtualmente de iniciativas, en tanto que algunos *länder* se han mostrado como impulsores de reformas, pero los verdaderos emprendedores de las mismas han sido los gobiernos locales. Algunas experiencias en España apuntarían en la misma dirección. El problema de estos enfoques es que hacen difícil resolver las necesidades de macrorreformas, imprescindibles cuando existen reglas de juego globales que deben ser revisadas o sustituidas.

Lo que acabamos de decir no debe entenderse como una sobrevaloración del instrumental jurídico de las reformas del Servicio Civil. Quizá el caso más adecuado para reflexionar sobre este extremo sea el de Italia. Como antes indicamos, la Ordenanza 29/93 incorporó una reforma global, de profundo calado, del Servicio Civil italiano, bajo las premisas de la “privatización” o laboralización, que se sitúa en el marco de lo que Sánchez Morón (1994) ha llamado una “revolución constitucional”. ¿Hasta qué punto la nueva legislación ha cambiado de hecho las cosas, transformando en profundidad el *statu quo*? Para Ruffini (2000:139), “...las nuevas regulaciones no han sido plenamente aceptadas y puestas en práctica. Para desarrollar una nueva y más efectiva gestión de las personas es necesario primero desarrollar las capacidades de los directivos y cambiar el *ethos* de la gestión, en el interior de la Administración pública”. La reflexión nos parece valiosa y plenamente aplicable, en especial, a culturas político-administrativas que, como las europeas del sur, tienden a pensar sobre todo en las leyes a la hora de cambiar las cosas.

CONCLUSIONES

Apuntaremos, para concluir, algunas reflexiones que el propio contenido del trabajo nos sugiere.

La primera es que las reformas del Servicio Civil, de las que hemos hablado, eran y son necesari-

rias, esto es, responden a necesidades y demandas sociales efectivas. Los sistemas burocráticos tradicionales de Servicio Civil presentaban en los países examinados una serie de disonancias que comprometían el buen funcionamiento de los sistemas públicos. Al margen de las influencias, casi siempre presentes, de la ideología o de la moda, se trata de una generalizada reacción frente a las disfunciones acumuladas por modelos de funcionamiento necesitados de cambios profundos. De ambas cosas, de las disfunciones y de los cambios, creemos haber hablado en este trabajo.

La segunda reflexión es que tales reformas se han llevado a la práctica, al menos en algunos casos, con un grado muy significativo de profundidad. En algunos de los países analizados, sus sistemas de Servicio Civil son hoy muy distintos, y en aspectos muy importantes, de los que tenían hace sólo dos décadas. Ciertamente, y ésta es otra conclusión ineludible, en otros entornos nacionales analizados los cambios han permanecido más bien en el terreno del discurso o la retórica, sin introducirse significativamente en la realidad. El diagnóstico que formulábamos páginas atrás sigue gozando, en estos casos, de una vigencia casi total.

Aunque la valoración, como tal, de los resultados de los cambios no sea nuestro propósito principal, parece obligado referirnos al menos a dos órdenes de problema que comienzan a aparecer en la literatura especializada. El primero es la dificultad que en muchas de las experiencias ha representado, y sigue representando, la necesidad de combinar la reducción de efectivos con las políticas orientadas a la cualificación, la implicación y el cambio cultural de las personas (Korsten y Van der Krogt, 1995; Pollitt y Bouckaert, 2000:162). De hecho, esta contradicción es una fuente de dificultades en la gestión contemporánea de las personas, claramente presente también en el mundo de la empresa (Pfeffer, 1998), y que plantea a los gestores problemas de envergadura considerable.

El segundo orden de problemas tiene que ver con el carácter descentralizado de los diseños que subyacen, como hemos visto, a las reformas del Servicio Civil, y los posibles riesgos de falta de cohesión que puedan llevar consigo. El problema apunta, como es lógico, a las realidades nacionales en las que esta tendencia se ha plasmado de forma más contundente. Así, en Suecia, la Comisión para la Política Administrativa (SOU) manifestaba en 1997 su preocupación por un exceso de fragmentación del gobierno en varias culturas diferentes e incluso, en algún caso, contradictorias (Murray, 2000:187).

¿Cuáles son, en el contexto que hemos hecho objeto de nuestro análisis, los nuevos desafíos del momento? Hace un año, la OCDE (2000b:3 y ss.) intentaba concretar un marco de prioridades en GRH a horizonte 2003, en torno a los siguientes temas:

- *La competencia en el mercado de trabajo*, lo que implica el desarrollo de fórmulas nuevas que incrementen la capacidad de atracción de las organizaciones públicas, en un contexto en el cual, como pone de manifiesto un documento sobre la situación en Holanda (OCDE, 2000d) se acrecentará al mismo tiempo el valor estratégico y la escasez de ciertas competencias clave.
- *La promoción del liderazgo*, en la que se centra el eje crucial del desarrollo de capacidad directiva en el sector público. Otro documento reciente (OCDE, 2000c) explicita estrategias que pasan por la identificación del potencial, el desarrollo de la formación y el *mentoring*, la implicación de los gerentes en tareas de desarrollo de personas y la construcción de nuevos sistemas de incentivos.
- *La relación política/administración*, que está en el núcleo mismo de los problemas de gobernabilidad de los sistemas públicos contemporáneos, en particular en lo que respecta a la consolidación de la esfera de dirección pública profesional a la que nos hemos referido con cierta extensión.
- *La gestión del conocimiento*, que obliga a promover organizaciones públicas que aprenden, y a extender estos aprendizajes al conjunto del sector público. Todo ello exige políticas que incrementen el capital social interno de los sistemas públicos (Nahapiet y Ghoshal, 1998), estimulando la formación de redes e intercambios basados en la confianza y la reciprocidad, y aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- *El fortalecimiento de un profesionalismo público*, que apunta a la promoción de comportamientos éticos, al combate contra la corrupción y a la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización. En este sentido, la construcción de una infraestructura ética (Villoria, 2000), implica la actuación combinada en diversos frentes: el desarrollo legislativo, la transparencia y el impulso a una sociedad civil activa y vigilante, los sistemas de control interno y externo, los códigos de conducta y la enseñanza de la ética administrativa.

En conjunto, como hemos destacado, las reformas del Servicio Civil pueden ser englobadas dentro de una prevalente orientación a la flexibilidad. Los años han depositado en los goznes y articulaciones de los viejos sistemas de mérito numerosos elementos disfuncionales de rigidez, convirtiéndolos, por una parte, en aparatos de reacción lenta, más inclinados a guiarse por la rutina que a ser receptivos a las necesidades y urgencias de los políticos o de los ciudadanos; y, por otra, en vulnerables a la captura por los intereses corporativos de los funcionarios.

Operar sobre esos sistemas con voluntad reformadora implica, en cualquier caso, ser consciente de que un delicado juego de equilibrios debe ser respetado. La flexibilidad sin mérito convertiría al Servicio Civil en vulnerable a otros riesgos: los de la politización o el servicio a intereses particulares, y

haría peligrar, como dijimos, la existencia misma de una administración profesional. El clientelismo y el nepotismo (Hondeghem y Steen, 2000:66), al generar desconfianza en el sistema, son los principales inductores de reacciones que recortan la discrecionalidad de los gestores, introduciendo rigidez en aquél, lo que crea a su vez escenarios favorables para eludir las reglas, en un ciclo de deterioro sostenido.

Mérito y flexibilidad son, pues, elementos que ni se contraponen ni se disputan un territorio previamente limitado, como si se tratara de un juego de suma cero. Por el contrario, los nuevos diseños de Servicio Civil deben perseguir que ambas dimensiones se retroalimenten y desarrollen, en un círculo virtuoso de importancia crucial para la gobernabilidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos.

REFERENCIAS

- Atkinson, J. Y Meager, N. 1986. *Changing Patterns of Work: How companies achieve flexibility to achieve new needs*. London: NEDO.
- Barzelay, M. 1998. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley-Los Angeles. University of California Press.
- Beche, H., Perry, J. y Toonen, T. (eds.). 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Boston, J., et al. 1997. *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- Bridges, W. 1995. *Jobshift. How to Prosper in a Workplace Without Jobs*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Burnham, J. 2000. "Human Resources Flexibilities in France". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Butler, R. 1993. "The evolution of the Civil Service: a progress report". En *Public Administration*, vol. 71, pp. 395-406.
- Cabinet Office. 1993. *Career Management and Succession Planning Study*. Londres: HMSO.
- Cabinet Office. 1996. *Development and Training for Civil Servants: a Framework for Action*. Londres: HMSO.
- Cabinet Office. 1998. *Modern Public Services. Results of the Government's Comprehensive Review*. Londres: The Stationery Office.
- Cassesse, S. 1994. *Las bases del Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Clarke, J. y Newman, J. 1997. *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Londres: Sage Publications.
- Comisión Europea. 1997. *Green Paper: Partnership for a New Organisation of Work*. Bruselas: European Commission.
- Consejo Europeo. 1997. "Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo". Luxemburgo 20 y 21 de noviembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia. Mimeo.
- Cranfield Network for European Resource Management. 1996. *Working Time and Contract Flexibility in the EU*. Report prepared for the European Commission, D.G.V. Centre for the European HRM. Cranfield School of Management.
- Dalziel, M. 1996. "Building Competitive Advantage through People". En *People and Competencies*. Londres: Kogan Page.
- Dunleavy, P., y Hood, C. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management". En *Public Money and Management*, July-September, pp. 9-16.
- Echebarría, K. 1993. "La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa". Tesis doctoral. Universidad de Deusto.
- Echebarría, K. 2000. "Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales". En *Reforma y Democracia* n° 18. Caracas. CLAD.
- Evans, P.B. y Rauch, J.E. 1999. "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis on the effects of "Weberian" state structures on economic growth". En *American Sociological Review*, n° 64, October, 748-765.
- Farnham, D. y Horton, S. 2000. "The Flexibility Debate". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Férez, M. 1995. "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado". En *Documentación Administrativa* n° 241-242. Madrid: INAP.
- Fudge, C. 1995. "Algunos aspectos sobre la flexibilidad". En OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid: INAP.
- Fundación Encuentro. 1998. *Informe España 1997. Una interpretación de su realidad social. Cap. 1: Nuevo empleo y desarrollo humano*; pp. 91 y ss. Madrid: Fundación Encuentro.
- Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. 1999. *Modelo EFQM de Excelencia*. Bruselas: European Foundation for Quality Management.
- Giarini, O., y Liedtke, P.M. 1996. *El dilema del Empleo. El futuro del Trabajo*. Informe al Club de Roma. Bilbao: Fundación Bilbao-Bizkaia Kutxa.
- Gustaffson, L. 1995. "Promover la flexibilidad mediante políticas salariales: la experiencia de la Administración nacional sueca". En OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid: INAP.
- Gustaffson, L. 1995b: "Participación y racionalización en el área de recursos humanos: reforma de la gestión y el empleo público en Suecia", en

- Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 2. Madrid: INAP.
- Hallgan, J. 1997. "New public sector models: reform in Australia and New Zealand". En J. -E. Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. Londres: Sage.
- Hondeghem, A. y Steen, T. 2000. "Belgium Public Services: Can Regulations go along with Flexible Personnel Arrangements?". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Horton, S., y Farnham, D. 2000. "Evaluating Human Resources Flexibilities: a Comparative Perspective". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Horton, S. 2000. "Human Resources Flexibilities in UK Public Services". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Ikari, S. 1995. "Aspectos de la política de personal en la función pública japonesa". En OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid: INAP.
- Ingraham, P.W., Thompson, J.R. y Eisenberg, E.F. 1995. "Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government". En *Public Administration Review*, n° 55, pp. 263–272.
- Institute of Personnel and Development. 1994. *Flexibilities at Work in Europe*. Londres: IPD.
- Jiménez Asensio, R. 1995. "Regímenes Jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas". En *Documentación Administrativa* n° 241–242. Madrid: INAP.
- Jiménez Asensio, R. 1998. "Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España". Segunda edición ampliada y adaptada. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Kim, H. 1996. "The Civil Service System and Economic Development: the Japanese Experience". Informe del Coloquio Internacional, Tokyo, 22 al 25 de marzo de 1994. Washington DC: World Bank.
- Klages, H., y Löffler, E. 1996. "Public sector modernisation in Germany: recent trends and emerging strategies". En N. Flynn y F. Strehl (eds.) *Public Sector Management in Europe*. Londres: Prentice Hall.
- Klingner, D. y Nalbandian, J. 1994. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Prentice-Hall.
- Korsten, A. y Van der Krogt, T. 1995. "Human Resources Management". En W. Kickert y F. Van Vught (eds.) *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*. Londres: Prentice Hall.
- Laegreid, P. 2000. "Top civil servants under contract". En *Public Administration*, Vol. 78, N° 4.
- Longo, F. 1995. "Reforma del empleo público: tótem y tabú". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 2. Madrid: INAP.
- Longo, F. 1999a. "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". En C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. 1999b. "Política y gerencia pública en los gobiernos locales", en *Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
- Longo, F. 2001. "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad". En *Reforma y Democracia* n° 19. Caracas: CLAD.
- Losada, C. 1999. "La función de dirigir en la Administración Pública", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MAP. 1997. *Modelos de Función Pública Comparada*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Martínez Bargueño, M. 1995. "La reforma de la relación de empleo público en Italia". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 2. Madrid: INAP.
- Mayrhofer, W. 1996. "Warning: Flexibility can Damage your Organisation Health! Ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Los Retos Europeos de la Flexibilidad Laboral*. Barcelona: ESADE.
- Metcalfe, L. 1993. "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatchers managerial revolution". En *International Political Science Review*. Vol. 14.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Murray, R. 2000. "Human Resources Management in Swedish Central Government". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Nahapiet, J., y Ghoshal, S. 1998. "Social capital, intellectual capital and the organizational advan-

- tage". En *Academy of Management Review*, vol. 23, n° 2, 242–266.
- National Commission for the State and Local Public Service. 1993. *Hard Truths/Tough Choices: An Agenda for the State and Local Reform*. Albany, New York: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Nigro, L.G. y Nigro, F.A. 1994. *The New Public Personnel Administration*. F.E. Peacock Publishers.
- Obeso, C. 1999. "Homo faber, homo sapiens: estado de la cuestión". En *Homo faber, homo sapiens. La gestión del capital intelectual*. Barcelona. Ediciones del Bronce.
- OCDE. 1988. *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- OCDE. 1999a. "Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques". Paris: OECD.
- OCDE. 1999b. "Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries". Paris: OECD.
- OCDE. 1999c. "The State of the Higher Civil Service after Reform: Britain, Canada and the United States". Paris: OECD.
- OCDE. 2000a. *Issues and Developments in Public Management: Country Reports*. Paris: OECD.
- OCDE. 2000b. *Summary Record of the Expert Meeting on Human Resources Management*, 25–26 January 2000. Paris: OECD.
- OCDE. 2000c. *Developing Public Service Leaders for the Future*. Background paper by the Secretariat. HRM Working Party Meeting. Paris: OECD.
- OCDE. 2000d. *Comment trouver du personnel. Le cas de la fonction publique néerlandaise*. Paris: OECD.
- Palomar, A. 1997. *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid: McGraw-Hill
- Palomar, A. 2000. *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson.
- Parejo, L. 2000. "La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos", en Sosa Wagner, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del s. XXI: Homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo*. Valencia, Tirant lo Blanc Ed., tomo II, pgs. 1949 y ss.
- Parrado-Diez, S. 2000. "Introducing Rationality in Human Resources Management in Spanish Central Administration". En Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Pfeffer, J. 1998. *La Ecuación Humana*. Barcelona: Gestión 2000.
- Pollitt, C. 1993. *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollitt, C. y Boukaert, G. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Pollitt, C., Birchall, J. y Putman, K. 1998. *Decentralising Public Service Management: the British Experience*. Basingstoke: Macmillan.
- Prats, J. 1995. "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". En *Documentación Administrativa*, 241–242; enero-agosto. Madrid: INAP.
- Premfors, R. 1998. "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective". En *Public Administration*, 76, 1, Spring, pp. 141–159.
- Rauch, J.E. y Evans, P.B. 2000. "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". En *Journal of Public Economics*, 75, pp 49–71.
- Rebora, G. 1994. "La modernizzazione del sistema di gestione pubblica. Sviluppo delle risorse umane e privatizzazione del pubblico impiego". *Azienda Pubblica* n° 2, agosto.
- Richards, S. 1995. "La flexibilidad en la gestión de personal. algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado", en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid: INAP.
- Ridley, F.F. 2000. "Public Service Flexibility in Comparative Perspective". En Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Röber, M. y Löffler, E. 2000. "Germany: the Limitations of Flexibility Reforms". En Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Rosen, S. 1996. "Public Employment and the Welfare State in Sweden". En *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (June 1996), pp. 729–740.
- Rouban, L. 1997. "The administrative modernisation policy in France". En W. Kickert (ed.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ruffini, R. 2000. "Employment Flexibilities and the New Public Management in Italy". En Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

- Sánchez Morón, M. 1994. "Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público". En *Revista de Administración Pública*, nº 134; mayo-agosto.
- Sánchez Morón, M. 1996. *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.
- Schwartz, H.M. 1994. "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s". En *Administration and Society*, nº 1, mayo. Sage Publications.
- Siedentopf, H. 1990. "The Public Service". En König, K. et al. *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Baden-Baden: Nomos.
- Thompson, J. y Cachares, R. 2000. "Human Resources Flexibilities in the United States". En Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Trosa, S. 1994. *Moderniser l'administration: comment font les autres?*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- U.S. National Performance Review. 1993. *Reinventing Human Resource Management*. New York: Plume.
- Van der Krogt, T., Beersen, E. y Kemper, A. 2000. "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities". En Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Villoria, M. 2000. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M. y Del Pino, E. 1997. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Virtanen, T. 2000. "Flexibility, Commitment and Performance". En Farnham, D. y Horton, S. (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- White, G. 1998. "The Remunerations of Public Servants: Fair Pay or New Pay?". En Corby, S. y White, G. (eds.) *Employee Relations in the Public Services*. Londres: Routledge.
- World Bank. 2000. *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C.: The World Bank Group.
- Ziller, J. 1993. *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris: Montchrestien.

ANEXO:
DATOS DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN EL ÁMBITO DE LA OCDE

- 1. Porcentaje de empleo público respecto al empleo total**
- 2. Número actual de efectivos (1):**
total y por niveles de administración: estatal, regional y local
- 3. Número actual de efectivos (2):**
tabla comparativa porcentual por niveles de administración
- 4. Número actual de efectivos (3):**
tabla comparativa porcentual por sectores, en la administración central
- 5. Relación de empleo:**
estatutaria / contractual
- 6. Marco legislativo aplicable:**
grupos de empleados
- 7. Estabilidad (*tenure*):**
empleo vitalicio / posible rescisión por interés organizativo
- 8. Acceso (1):**
selección básicamente por pruebas de conocimientos / selección por otros instrumentos
- 9. Acceso (2):**
¿Existe un período de prueba?
- 10. Función directiva:**
¿Está diferenciada?
- 11. Websites de interés**

I. Porcentaje de empleo público respecto al empleo total¹

	%
Alemania	15,3%
Bélgica	18,7%
Canadá	18,9 %
España	15,3%
Estados Unidos	13,2%
Francia	25,1%
Holanda	13,5%
Italia	15,8%
Japón	5,9%
Reino Unido	14,1%
Suecia	30,7%

¹Website OCDE: www.oecd.org/std/nahome.htm. Datos correspondientes a 1997.

2. Número actual de efectivos (I): tabla comparativa porcentual por niveles de administración

	Estatal	Regional	Local	Otros	Total	Fecha actualización
Alemania	546.299	2.453.439	1.801.549	Ferrocarriles: 119.838 Correos y telecomunicaciones: 271.525	5.642.514	1995
Bélgica¹	195.683	347.677	224.729	Cuerpos especiales (letrados, ejército, policía federal): 75.603	866.434	1998
Canadá²	405.822	1.039.502	904.246	—	2.349.571	1993
España³	753.783	904.041	455.357	Universidades: 94.951	2.208.132	2000
Estados Unidos⁴	3.047.000	4.595.000	11.103.000	—	18.745.000	1992
Francia⁵	2.202.500	160.200	1.205.400	Establecimientos Públicos Nacionales y Empresas Públicas: 1.058.700 Función Pública Hospitalaria: 842.600	5.513.500	1994
Holanda⁶	103.500	11.450	151.800	Fuerzas Armadas: 76.400 Policía: 43.700; Poder Judicial: 2.200 Water boards: 8.250; Docentes: 271.200	668.500	1997
Italia	278.425	—	1.386.121	—	3.613.069	1993
Japón⁷	1.163.943	1.742.121	1.512.170	Corporaciones Públicas: 1.302.000	4.418.234	1993
Reino Unido⁸	1.020.500	—	2.040.000	—	4.362.000	1995
Suecia⁹	309.500	—	1.062.560	—	1.372.060	1993

¹ Fuente Bélgica: *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Ed. Macmillan Business. 2000.

² Fuente Canadá: Public Institutions Division, Statistics Canadá. 1996. Extraído de *Managing Across Levels of Government*, OECD. 1997. Cifras redondeadas.

³ Fuente España: Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. <http://www.map.es/seap/dgoa/oa1/person.htm>

⁴ Fuente EE.UU.: *Public Management Developments*. Actualización 1995, OECD 1995. Extraído de *Managing Across Levels of Government*, OECD. 1997. Pág. 492.

⁵ Fuente Francia: DGAFP, INSEE, SESI, DGCL. Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

⁶ Fuente Holanda: Tweede Kamer, 1998. Extraído de *Human Resources Flexibilities in the public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Ed. Macmillan Business. 2000. Pág. 192.

⁷ Fuente Japón: *Managing Across Levels of Government*, OECD. 1997.

⁸ Fuente Reino Unido (UK): *Economic Trends*, N° 508, febrero de 1996.

⁹ Fuente Suecia: *Managing Across Levels of Government*, OECD. 1997.

3. Número actual de efectivos (2): tabla comparativa porcentual entre la Administración Central, Regional, Provincial y Municipal

	% administración central	% administración regional	% administración provincial	% administración municipal	Fecha actualización
Alemania	7.9	44.9	0.0	47.1	1994–1995
Bélgica	20.9	18.6	4.1	56.3	1994–1995
Canadá¹	17	44	0.0	39	1993
España²	34.1	41.0	0.0	20.6	2000
Estados Unidos³	16	25	0.0	30.7	1992
Francia	31.3	0.0	9.6	59.1	1994–1995
Holanda	37.0	0.0	6.0	56.9	1994–1995
Italia	31.8	37.2	0.0	31.0	1994–1995
Japón	26.34	39.43	0.0	34.23	1994–1995
Reino Unido	34.0	0.0	0.0	66.0	1994–1995
Suecia	17.1	0.0	26.8	56.1	1994–1995

Fuente:

Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects, Astrid Auer, Christoph Demmke y Robert Polet. EIPA 96/06.

Aclaraciones:

Excepto Canadá y EE.UU., esta tabla proporciona datos basados en información de la OCDE (*Public Management Developments*) correspondientes a 1994 y 1995, y de otras fuentes nacionales. Para el cómputo de datos se han tenido en cuenta principalmente a los empleados públicos que ejercen funciones administrativas. Siguiendo este criterio, se han excluido del cálculo de datos los siguientes colectivos: personal militar; fuerzas de policía, docentes, trabajadores de los centros penitenciarios, los silvicultores y el personal sanitario. Este sesgo explica, por ejemplo, que Francia muestre un porcentaje de administración estatal muy por debajo de lo esperado si tenemos en cuenta que se trata de un Estado muy centralizado, y es que hemos excluido de su recuento a la policía y al personal militar y docente, cuyas categorías suman 1,5 millones de personas. Esta exclusión, sin embargo, no ha sido posible en determinados Estados miembros. No obstante, lo interesante de esta estadística es que deja claro que un estado centralizado no implica necesariamente que el grueso de empleados públicos se concentre también en la administración central o estatal.

¹ Fuente Canadá: Public Institutions Division, Statistics Canadá, 1996. Extraído de *Managing Across Levels of Government*, OECD. 1997. Cifras redondeadas.

² Fuente España: Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. <http://www.map.es/seap/dgoa/oa1/person.htm>

³ Fuente EE.UU.: *Public Management Developments*. Actualización 1995, OECD. 1995. Extraído de *Managing Across Levels of Government*, OECD. 1997, Pág. 492.

4. Número actual de efectivos (3): tabla comparativa porcentual por sectores, en la administración central¹

	Social	Educación/cultura	Autoridad	Finanzas	Otros
Alemania	6%	0%	27%	64%	3%
Bélgica	7%	0%	29%	59%	5%
Canadá	—	—	—	—	—
España	24%	11%	18%	47%	—
Estados Unidos²	10,7%	42,7%	5,3%		
Francia	4%	11%	31%	54%	—
Holanda³	30%	39,7%	17,6%	12,7%	41,3
Italia	5%	10%	37%	47%	1%
Japón	—	—	—	—	—
Reino Unido	31%	1%	39%	28%	1%
Suecia	15%	8%	27%	50%	—

¹ Fuente: Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Empleo en las Administraciones Públicas de los Estados Miembros de la Unión Europea. Noviembre 1996.

² Fuente EE.UU: *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Ed. Macmillan Business. 2000. Pág. 237.

³ Fuente Holanda: Ministerio EZ. 1997. Extraído de *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Pág. 195.

5. Relación de empleo: estatutaria / contractual			
	Estatutaria	Contractual	Naturaleza de la relación de servicio
Alemania	Funcionarios	Empleados	<ul style="list-style-type: none"> – Para funcionarios: pública, de fidelidad mutua. – Para empleados: privada, sujeta a negociación colectiva.
Bélgica	x		
Canadá	x		
España	x		
Estados Unidos	x		
Francia	x		<ul style="list-style-type: none"> – Funcionarios: estatutaria. – Agentes: contractual
Holanda		x	
Italia¹		x	<ul style="list-style-type: none"> – Privatización de las relaciones de trabajo desde la Reforma. – Distinción entre relación de servicio (voluntaria, profesional y prestacional) y la relación orgánica, sujeta al principio de reserva de Ley.
Japón	x		
Reino Unido	x		
Suecia		x	– Laboral, con algunas particularidades.

¹ Italia: Ley número 421, de 23 de octubre de 1992; Decreto Legislativo número 29, de 3 de febrero de 1993; Decretos Legislativos “correctivos” números 470, de 18 de noviembre, y 576, de 23 de diciembre de 1993.

6. Grupos de empleados públicos cubiertos por la misma legislación que la de los del gobierno central³

	Grupos de empleados públicos cubiertos por la misma legislación que la de los del gobierno central				Grupos con legislación propia
	Sanitarios	Docentes	Policías	Gobierno subnacional ^{1*}	Gobierno Subnacional ²
Alemania	x	x	x	x	
Bélgica				x	
Canadá					x
España		x	x	x	
Estados Unidos					x
Francia	x	x	x	x	
Holanda				x	
Italia	X	x	x		x
Japón	X	x	x		x
Reino Unido			x		
Suecia	x	x	x	x	

¹ Excluyendo los sectores: Educación, Salud y Policía

² Entendiendo por gobierno subnacional el local, estatal, regional y provincial. Están excluidos los siguientes sectores: Educación, Salud y Policía.

³ Fuente: World Bank. Scope of the Public Administration and Civil Service in OECD and SIGMA Countries. Pág. I I. Datos extraídos de OECD, PUMA y SIGMA.

7. Estabilidad (*tenure*): empleo vitalicio / posible rescisión por interés organizativo

	a. Empleo vitalicio	b. Rescindible por interés organizativo
Alemania	x	
Bélgica		x
Canadá		x
España	x	
Estados Unidos		x
Francia	x	
Holanda		x
Italia		x
Japón	x	
Reino Unido		x
Suecia		x

8. Acceso (I): selección básicamente por pruebas de conocimientos / otros instrumentos¹

	Selección por pruebas de conocimientos	Otros instrumentos	Características
Alemania	x		
Bélgica	x		
Canadá		x	Examen o mérito.
España	x		
Estados Unidos		x	<ul style="list-style-type: none"> – Mérito. – Un número considerable de Estados han aplicado el principio de flexibilidad en los procedimientos de selección, pasando de la tradicional “regla de tres”, en la que se escogía a los tres candidatos con mejor puntuación en el examen, a la adopción de criterios mucho más flexibles.
Francia	x		Examen
Holanda		x	Mérito
Italia	x		
Japón	x		
Reino Unido		x	
Suecia		x	<ul style="list-style-type: none"> – Rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad evaluados por una Junta y el de formación continua para el desempeño del puesto de trabajo.

¹ Fuente: “Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administration publiques”. OECD 1999. PUMA/HRM (99).

9. Acceso (2): ¿Existe un período de prueba?

	Sí / No	Características
Alemania	Sí	Proceso graduado en etapas en lapso de tiempo prolongado directamente proporcional a la categoría a la que se desea ingresar (Hasta 3 años).
Bélgica	Sí	El mismo que el período de formación.
Canadá¹	Sí	La persona que accede a la Administración pública se considera en periodo de prueba por el tiempo que regula la Comisión de Función Pública para ese puesto o para la categoría o grupo al que pertenece.
España	Si	Sólo en algunos casos.
Estados Unidos	Si	
Francia	Si	De duración variable, dependiendo directamente del nivel del puesto que se pretende.
Holanda	Si	Normalmente hasta 2 años.
Italia	Si	Normalmente 6 meses.
Japón²	No	
Reino Unido	Si	Hasta 2 años en el departamento o agencia de destino.
Suecia	No	

Fuente: *Civil Services in the Europe of Fifteen: current situation and prospects*. Astrid Auer, Cristoph Demmke and Robert Polet. IEAP. 1996.

¹ Fuente Canadá: Website de la Comisión de Función Pública. http://www.psc-cfp.gc.ca/staf_dot/psea-lefp/psea_e.htm#28

² Fuente Japón: National Personnel Authority: *Introduction to the Japanese Civil Service System*. <http://www.jinji.admix.go.jp/english/intro.htm>

10. Función directiva (I): ¿Está diferenciada?

	Sí / No	Características
Alemania	Si	
Bélgica	Sí	<ul style="list-style-type: none"> – Condiciones formales: necesidad de permanecer un año con grado 15 para poder acceder al grado 16 (Director General) o 17 (Secretario General). – Títulos requeridos: en realidad ni tan siquiera el grado universitario. El candidato puede acceder a través de sucesivos exámenes promocionales. – En general, el consejo unánime y oficial del <i>Management Board</i> del ministro es seguido por el gobierno. – La formación es voluntaria: los departamentos ofrecen formación continuada durante 1 año (120 horas), con retención de salario.
Canadá	Si	
España	No	
Estados Unidos	Si	
Francia	No	
Holanda	Si	
Italia	Si	
Japón	No	
Reino Unido	Si	
Suecia	Si	Retribuciones fijadas por el Gobierno.

II. Websites de interés:

URL	Contiene
<p>Alemania Http://www.bmi.bund.de/frameset/index.jsp?lexmode=on www.bakoev.bund.de Http://foev.dhv—speyer.de/engl.htm</p>	<p>Ministerio del Interior (en alemán) Escuela Federal de la Función Pública (en alemán) The Research Institute for Public Administration (FÖV)</p>
<p>Bélgica Http://www.mazfp.fgov.be Http://selor.fgov.be Http://www.copernic—us.be www.kuleuven.ac.be/io</p>	<p>Ministerio de la Función Pública Oficina de Selección de la Administración Federal Copernic: Plan para la Modernización de la Administración Federal Institut pour le Gouvernement</p>
<p>Canadá Http://www.psc—cfp.gc.ca/index_e.htm Http://www.iog.ca www.ipaciapc.ca www.irpp.org www.enap.quebec.ca/observatoire</p>	<p>Comisión de la Función Pública de Canadá The Institute on Governance Institute of Public Administration of Canada Institute for Research on Public Policy Observatoire de l'Administration Publique (ENAP)</p>
<p>España Http://www.map.es Http://www.map.es/seap/dgoa/oa1/person.htm www.igsap.map.es/cia.htm</p>	<p>Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. Número de Efectivos de la Administración Estatal, de las Comunidades Autónomas, de los Entes Locales y de las Universidades Instituto Nacional de Administración Pública</p>
<p>Estados Unidos Http://www.opm.gov Http://www.opm.gov/feddata/index.htm www.alliance.napawash.org www.aspanet.org</p>	<p>Office of Personnel Management (OPM): <i>The Federal Government's Human Resources Agency</i> Estadísticas de la OPM. National Academy of Public Management (USA) American Society for Public Administration</p>
<p>Francia Http://www.fonction—publique.gouv.fr www.service—public.fr Http://www.ena.fr www.iiap.fr</p>	<p>Ministerio de la Función Pública y de la Reforma del Estado. Portal de la Administración pública francesa Ecole nationale d'Administration Institut International d'Administration Publique</p>
<p>Holanda Http://www.minbzk.nl/international Http://www.minbzk.nl/international/documents/documents.htm Http://www.overheidsmanagement.org/index2.html</p>	<p>Ministerio del Interior (Resumen en inglés). Este Ministerio es el competente en Función Pública Documentos en diferentes idiomas Asociación Para la Gestión Pública (En holandés)</p>

URL	Contiene
www.eipa.nl	Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht (Holanda)
Italia Http://www.funzionepubblica.it www.bicnet.it/labpa/sspa/home.htm Http://www.formapubblica.it	Departamento de la Función Pública Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri(SSPA) Portal de la Formación Pública
Japón Http://www.jinji.admix.go.jp/english/intro.htm Http://www.soumu.go.jp/english/index.htm Http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/index.html Http://www.kantei.go.jp/foreign/central_government/index.html Http://www.soumu.go.jp/jinji/jinji_f.htm	National Personnel Authority Ministerio de Gestión Pública, Asuntos Internos, Correo y Telecomunicaciones La organización administrativa de Japón Reforma del Gobierno de Japón. Enero de 2001 Personal and Pension Bureau
Reino Unido Http://www.cabinet-office.gov.uk/index/civilservice.htm Http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/index.htm Http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/index/statistics.htm www.open.gov.uk/college/cscheme.htm	Cabinet Office (Civil Service). Civil Service Corporate Management Civil Service Corporate Management. Estadísticas sobre número de efectivos. The Civil Service College
Suecia Http://www.justitie.regeringen.se/inenglish/pdf/publicadministration.pdf Http://www.statskontoret.se/english/index.htm Http://www.sverigedirekt.riksdagen.se/english/swedens_public_sector.asp	Ministerio de Justicia (Competente en Función Pública). Documento: La Administración Pública al servicio de la democracia Statskontoret. La Agencia Sueca para la Gestión Pública Información sobre el sector público sueco
Otros Websites de interés http://www.clad.org.ve http://www.europeanevaluation.org http://www.asmez.it/ento http://www.ulb.ac.be/soco/solvay/inemap/frame2.html http://www.iiasiisa.be http://www.ica-it.org http://www.oecd.org/puma http://www.l.worldbank.org/publicsector/civilservice	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo European Evaluation Society European network of training organizations for local and regional authorities (ENTO) Institut Européen de Management Public (INEMAP) Instituto Internacional de Ciencias Administrativas International Council for IT in Government Administration PUMA: OECD's Committee on Public Management World Bank

El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros

Oscar Oszlak

ANTECEDENTES Y ALCANCES DEL TRABAJO, ASPECTOS CONCEPTUALES, Y DIMENSIONES ANALÍTICAS

Este capítulo presenta los resultados de un estudio sobre los sistemas de Servicio Civil vigentes en los países de América Latina y el Caribe. Su objetivo es realizar un análisis comparativo sobre los avances conseguidos por los países en la implantación de regímenes de empleo público fundados en principios de capacidad, igualdad, mérito, transparencia, y eficiencia.

El trabajo se basó, principalmente, en la experiencia del autor en materia de investigación y consultoría sobre el tema en diversos países de la región, en la bibliografía disponible, y en la información obtenida a la fecha en alrededor de veinte países en respuesta a un cuestionario enviado por el Diálogo Regional de Política a 26 países de América Latina y el Caribe.

La información de la encuesta ha sido de enorme valor para evaluar el estado de situación de cada país en esta materia y para el ejercicio comparativo, ya que se ha solicitado a los países el envío de información sobre la existencia y vigencia efectiva de instituciones, normas, procedimientos, sistemas, y prácticas que regulan y administran los distintos aspectos que definen a los sistemas de Servicio Civil, en particular, la inserción de las personas en la estructura organizativa del Estado y las modalidades con que se definen estas estructuras; los sistemas y procedimientos para administrar los distintos aspectos de la carrera en el sector público; la estructura y composición de las remuneraciones; las características que asumen las relaciones laborales; y algunas variables relacionadas con el régimen jurídico, los soportes informáticos, y la adminis-

tración global de los sistemas. También se les ha solicitado información estadística actualizada sobre la composición y distribución de los recursos humanos, así como diversos indicadores relativos a la situación del empleo en los países.

Es importante señalar que el campo de estudios del Servicio Civil en la región es sumamente limitado. A pesar de que existe una literatura abundante recopilada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su sistema de información (SIARE), y de que esta institución ha hecho un denodado esfuerzo por sistematizar la información disponible sobre los países, no hay prácticamente “diálogo” entre los trabajos, no existe acumulación de experiencias, no se ha desarrollado una tradición de debate académico entre corrientes o autores, y no se ha logrado aún un conocimiento sistemático, y sobre todo comparativo, que permita hacer inteligibles las tendencias, los modelos, y las características comunes de los sistemas vigentes u otros aspectos que hubieran facilitado la tarea.

Este capítulo analiza la información correspondiente a los siguientes países cuyos cuestionarios han sido completados a la fecha: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Suriname, Uruguay, y Venezuela.

La información recabada en los países encuestados permitirá construir la primera base sistemática de información sobre el Servicio Civil en la región, que servirá para obtener un panorama actualizado, y sobre todo comparativo, sobre las estructuras vigentes y las direcciones de cambio que se están vislumbrando.

Los análisis de los sistemas de Servicio Civil aquí presentados se limitan a considerar la dimensión nacional o federal de gobierno. Dado que los países de

América Latina y el Caribe difieren en cuanto a organización jurisdiccional (unitaria o federal) y niveles de gobierno (nacional, provincial, estadual o departamental, municipal o local), esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para interpretar los alcances de los ejercicios comparativos. La principal consideración se refiere a los procesos de descentralización que se han llevado a cabo, principal aunque no exclusivamente en países federales como Argentina, Brasil, México, y Venezuela, donde la transferencia de las responsabilidades de gestión a los niveles subnacionales ha transformado de manera significativa el papel y los alcances de la intervención del Estado nacional y, por lo tanto, la dimensión y misión de sus sistemas de Servicio Civil. Asimismo, se alertó a los informantes de los países que en sus respuestas efectuaran las aclaraciones o especificaciones necesarias cuando ello fuere pertinente para diferenciar el alcance jurisdiccional de tales respuestas. Por similares razones de homogeneidad en la comparación posterior, se les solicitó que especificaran si la información suministrada corresponde únicamente a la administración central o si incluye, además, a los organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, sociedades del Estado, u otro tipo de organismos autónomos.

La estructura de el presente capítulo es simple. Esta sección inicial se completará incluyendo, en primer lugar, algunas definiciones sobre el concepto del Servicio Civil, así como sobre el universo de recursos humanos que convencionalmente se ha resuelto incluir en sus alcances. En segundo lugar, se expondrá el marco conceptual subyacente a la elaboración del cuestionario distribuido a los países, que identifica a las dimensiones y variables consideradas relevantes para el análisis.

La segunda sección constituye el núcleo del trabajo, en el que siguiendo aproximadamente el orden planteado en el marco analítico y en la estructura del cuestionario, se presentan los resultados de las encuestas y se examinan las principales tendencias y conclusiones resultantes de la comparación de los casos. La tercera sección ubica el análisis anterior en el contexto de las reformas del Servicio Civil que se han llevado a cabo durante el siglo XX, particularmente aquéllas adoptadas durante las décadas de 1980 y 1990. Por último, en la cuarta sección se reseñan las reformas y desafíos pendientes en esta materia.

En consonancia con la introducción de este volumen, definiremos un *sistema de Servicio Civil* como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado ase-

gura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su papel frente a la sociedad. Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática, y el respeto a los principios de igualdad, mérito, y capacidad en las diferentes instancias de la carrera administrativa, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos, y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios, y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente.

Debemos reconocer que, aún con sus agregados, esta definición es todavía parcial y que, aplicada sin mayores recaudos, alcanzaría a sectores de personal empleados por el Estado que, según los usos habituales del concepto, no calificarían como servidores públicos (*civil servants*). Por ello, es preciso hacer referencia a las personas que se consideran incluidas en el Servicio Civil, aspecto que a veces se privilegia en las definiciones corrientes sobre el tema, al considerar el Servicio Civil como un cuerpo de funcionarios.¹ En este aspecto, la demarcación debe abandonar el tono normativo de la definición y hacer referencia a las prácticas habituales en los países, teniendo en cuenta que la idea del “Servicio Civil” no está arraigada en la cultura e institucionalidad de América Latina y el Caribe, por lo tanto, existe mayor ambigüedad en el uso y aplicación del concepto.

Los empleados de la administración central de nivel nacional suelen considerarse parte integrante del Servicio Civil sin mayores discusiones. Más controvertida es la inclusión de funcionarios con perfiles particulares (militares y fuerzas de seguridad) o la de servidores pertenecientes a las administraciones subnacionales. Como un modo de resolver este dilema, Stevens (1994) sugiere diferenciar entre dis-

¹ Además de las dificultades para definir el concepto, es preciso tener en cuenta que la coexistencia de diferentes regímenes de Servicio Civil en los países también atenta contra una precisa delimitación de sus integrantes.

tintas clases de trabajadores. En primer lugar, lo que denomina el “núcleo” del Servicio Civil, constituido a su vez por un “núcleo interior” de profesionales que ocupan las posiciones gerenciales superiores y el resto de empleados de apoyo y trabajadores de línea. La calidad de las políticas públicas, fuertemente condicionada por el grado de profesionalidad, experticia, y estabilidad de la élite administrativa, determina que ese núcleo interno constituya el blanco de la reforma en materia de incentivos diseñados para que el sector público resulte más atractivo. Rodeando este núcleo y conformando un grupo mucho más grande, se localiza a los empleados reclutados para diferentes servicios, tales como maestros, trabajadores de la salud y policía, instituciones dependientes del presupuesto, y empresas públicas. Por último, existe otro sector de trabajadores contratados por muy corto plazo, incluyendo jornaleros, cuya designación se halla vinculada a necesidades estacionales de ciertos organismos o programas.²

Si se tiene en cuenta que las reformas en América Latina y el Caribe abarcaron por lo general al conjunto del aparato estatal, incluyendo no sólo a la administración central sino también a los entes y organismos descentralizados, y que buena parte de la provisión de bienes y servicios tradicionalmente a cargo del Estado están siendo transferidos desde el ámbito nacional a los niveles subnacionales, parece atinado adoptar una visión más agregada de los alcances del concepto de Servicio Civil, no restringida a la administración central. Si bien ello puede afectar la comparabilidad de los datos en la medida en que la composición de las dotaciones de cada país tengan proporciones muy diferentes de personal que revista en organismos centralizados y descentralizados, también es cierto que muchas funciones pueden ser ejercidas desde uno u otro ámbito, lo cual mantiene igualmente el problema irresuelto. Por lo tanto, utilizaremos el concepto en su acepción más general, es decir, incluyendo al personal de la administración central y descentralizada, pero en aquellas ocasiones en las que se hagan referencias específicas al Servicio Civil en un sentido restrictivo, se efectuarán las aclaraciones pertinentes.

La configuración de un sistema de Servicio Civil surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para el Servicio Civil; la de *recursos humanos* empleados por el Estado, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la *salarial*, que establece los incentivos ma-

teriales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado.³

En la práctica, esto significa que al incorporarse a la administración pública, una persona “ingresa” simultáneamente a esas tres estructuras. En la estructura *organizativa* se lo ubica en un puesto de trabajo y se le asigna una función dentro de una unidad (subsecretaría, dirección general, gerencia) que tiene determinadas competencias y responsabilidades por la producción de resultados. En la estructura de *recursos humanos*, se lo ubica dentro de un régimen laboral o escalafonario, donde queda sujeto a un conjunto de derechos y obligaciones y se le reconoce una determinada categoría o grado, a partir del cual inicia o prosigue una carrera. Por último, dentro de la estructura *salarial*, se le asigna un salario previsto en una escala que remunera diferencialmente según criterios individuales, funcionales o de desempeño. La calidad del Servicio Civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras. Veamos este tema con mayor detalle.

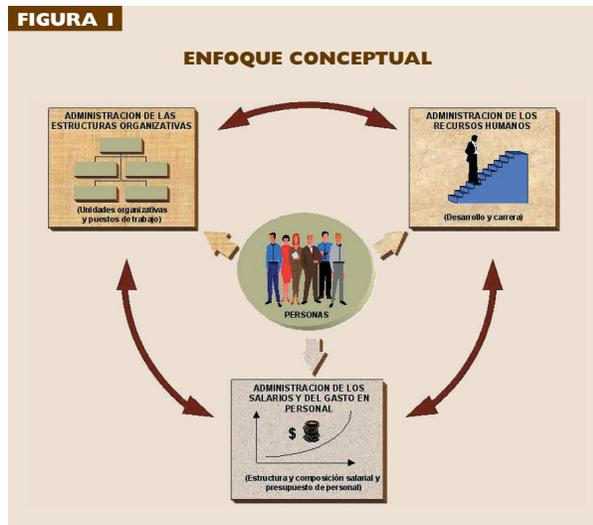
La incorporación a un puesto de trabajo supone ocupar una “silla,” que reúne dos características básicas: a) está definida sobre la base de determinados requisitos (que debe satisfacer el ocupante del puesto) y de determinadas responsabilidades (que configuran la función del puesto); y b) depende de determinada unidad organizativa, que a su vez tiene asignadas competencias funcionales en la estructura, correspondiendo a alguna de ellas la función del puesto de trabajo. Así, la incorporación al puesto de trabajo, en tanto inserción en la microestructura organizativa, constituye a su vez la manera en que cada empleado se vincula, a través de la unidad a que pertenece, a la estructura *organizativa* de una institución.⁴

Simultáneamente, cada empleado se incorpora a una categoría del escalafón en el régimen de *recursos humanos* vigente en la institución. Esta categoría constituye el lugar que la persona ocupa en la carrera administrativa vigente en la institución. Así como cada empleado puede desplazarse dentro de la estructura organizativa a medida que se va desempeñando en diferentes puestos de trabajo, también lo puede ha-

² Stevens, citado por Haggard (1998).

³ Esta forma de abordaje conocida como “enfoque O-RH” (Organización y Recursos Humanos) ha sido desarrollada por el Lic. Jorge Hintze de Argentina y empleada como marco conceptual de aplicaciones tecnológicas y de sistemas en el ámbito de la administración pública de varios países de la región.

⁴ Véase el gráfico sobre el enfoque conceptual (Figura 1).



cer dentro del régimen de carrera a medida que va adquiriendo nuevos atributos personales que lo habilitan para alcanzar categorías más altas dentro del escalafón. Si bien el desempeño en diferentes puestos de trabajo constituye, en términos de calidad de experiencia acreditada, uno de los factores principales que inciden en la carrera administrativa de un empleado, lo relevante para determinar el lugar que corresponde asignarle en el régimen de recursos humanos no consiste en los requisitos de los puestos de trabajo que haya ocupado ocasional y sucesivamente sino en los atributos de la persona, incluyendo no sólo la experiencia acumulada sino también la formación y capacitación adquiridas, así como la calidad del desempeño.

Por último, cada empleado también se incorpora a un régimen *salarial*, en donde los grados o pasos representan simultáneamente, aunque en proporciones que varían de un régimen salarial a otro, tanto el lugar que ocupa en la estructura organizativa como el que ocupa en el régimen de recursos humanos. Así, el grado salarial expresa la retribución que corresponde, a su vez, a la valoración del puesto de trabajo y a la valoración de los atributos de la persona que lo ocupa.

La pertenencia simultánea a estos tres subsistemas ocurre independientemente del grado en que los mismos se encuentren técnicamente integrados y en que cada uno sea objeto de una administración también basada en criterios técnicos. Un sistema de Servicio Civil será más coherente cuanto mayor sea el grado de control técnico sobre cada uno de los subsistemas y cuanto más integrados estén entre sí.

Por otra parte, cada uno de los tres subsistemas incluye, a su vez, un conjunto de componentes cuya

presencia, calidad, y aplicación efectiva permiten estimar el desarrollo global del subsistema. En particular, la gestión de estructuras *organizativas* comprende lo siguiente: a) la administración de estructuras propiamente dicha (gestión de unidades organizativas); b) la administración de microestructuras (gestión de puestos de trabajo); y c) la evaluación institucional.

La gestión de *recursos humanos*, por su parte, incluye lo siguiente: a) la administración de ingresos y promociones (asignación de categorías escalafonarias y designación en puestos de trabajo mediante mecanismos de selección y concursos); b) la administración de la capacitación y el desarrollo de recursos humanos; c) la administración de la evaluación del desempeño y el potencial de los recursos humanos; y d) la administración de la planificación de recursos humanos.

Por último, los componentes de la gestión *salarial* son los siguientes: a) la administración salarial propiamente dicha (administración de la estructura y la composición salarial); y b) la administración del presupuesto de gastos en personal.

Así, cada uno de los componentes que conforma los tres subsistemas constituye una dimensión analítica relevante para clasificar los sistemas de Servicio Civil. Según el grado en que las estructuras organizativas, los recursos humanos, y los salarios sean objeto de una gestión integral e integrada, basada en criterios técnicos y apoyada por tecnologías adecuadas, diferente será la ubicación del sistema en una tipología de sistemas de Servicio Civil. Adelantando en parte un punto tratado más extensamente en un Apéndice, a mayor integración e incorporación de tecnologías de gestión, más se alejará cada sistema de un modelo de gestión de Servicio Civil tradicional y más próximo se ubicará a un modelo de tipo gerencial. Incluso podría definirse un tipo *tradicional* como aquél donde ninguna de las dimensiones analíticas consideradas reúne los requisitos mencionados, y recíprocamente el tipo *gerencial* podría identificarse por cumplir simultáneamente todos y cada uno de esos requisitos.

ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En esta sección se introducen diversos aspectos que permiten caracterizar, a partir de la información proporcionada por los cuestionarios recibidos, la situa-

ción actual de los sistemas de Servicio Civil en la región. Si se coloca la información recibida en una matriz donde verticalmente se indican las preguntas que integran el cuestionario y horizontalmente los países respondientes, la lectura vertical de los datos nos dará el perfil o modelo de Servicio Civil vigente en cada país y la lectura horizontal proporcionará una base para la comparación entre países. Este último es el criterio elegido para el análisis de la información, de modo que no se ofrecerán perfiles por país.

Magnitud del Servicio Civil

La magnitud del Servicio Civil puede analizarse tomando en cuenta la cantidad de empleados que lo integran y comparándola con la población del país, con la población económica activa, o con el resto de la planta de personal que compone el sector público (gobiernos subnacionales, empresas públicas). También puede considerarse la cantidad de unidades en las que revista la dotación o el total del gasto que insumen en relación con el presupuesto total de gastos. En cualquiera de estos casos, debe tenerse en cuenta que estamos considerando un segmento del personal estatal y que el papel del Estado, así como los niveles jurisdiccionales que lo cumplen, varía notoriamente entre países, de manera que cualquier conclusión sobre este tema debe ser inmediatamente relativizada.

No existe en América Latina y el Caribe una relación previsible entre el tamaño de la administración pública y la población total, aún cuando consideremos en la comparación países con magnitudes de población similares. Esta desproporción resulta tanto de tradiciones diferentes respecto al papel del Estado como, más recientemente, de importantes procesos de reforma que han derivado, entre otras cosas, en significativas reducciones del aparato estatal central y, por consiguiente, del Servicio Civil. La reducción del número de instituciones públicas (y la correspondiente disminución en los gastos de personal) ha permitido a algunos gobiernos crear nuevos sistemas de incentivos en la gestión y el empleo público (Reid, 1992), al introducir nuevas reglas de juego en materia de reclutamiento, promoción, evaluación, entrenamiento, estabilidad, y responsabilidad.

La proporción de reducción en las plantas de personal varía notoriamente entre países, adoptando asimismo diferentes modalidades. Las más drásticas y de mayor alcance se han producido a partir del establecimiento de programas de retiro voluntario o jubilaciones anticipadas en todo el ámbito de la ad-

ministración central, pero también en varios casos se han llevado a cabo a partir de eliminación de cargos, pases a disponibilidad, o despido liso y llano, con o sin indemnización según la legislación vigente en cada caso.

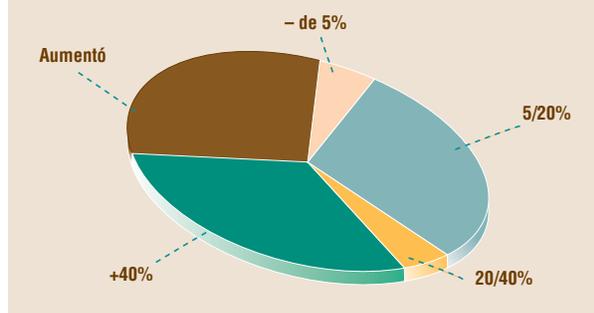
La eliminación de plantas de contratados o personal no permanente, si bien ha sido frecuentemente adoptada como medida de emergencia con alcance parcial o global, terminó a menudo siendo contrarrestada por contrataciones o a través de hacer efectivo el cambio del personal transitorio a la categoría de permanente. De manera similar, el frecuente recurso al congelamiento de vacantes fue compensado con innumerables excepciones por razones de servicio, que en muchos casos lo convirtieron en letra muerta.

Menos frecuentes han sido los pases a situación de disponibilidad, por no haberse materializado en decisiones definitivas salvo para un reducido número de servidores, y los despidos derivados de la superposición de estructuras, que en lugar de producirse, se resolvieron mediante mecanismos de movilidad horizontal. Por último, los despidos directos, salvo contados casos asociados a situaciones individuales de excepción, no constituyen un mecanismo usual de reducción de personal, a causa de su alto grado de conflictividad.

Los cuestionarios recibidos manifiestan que durante la última década las reducciones de planta han sido considerables. Con excepción de Chile y Belice, que registran un incremento en su dotación del 20% y 5%⁵ respectivamente (además de Barbados, que no especifica el porcentaje), el resto de los países informa reducciones entre un mínimo del 5% y un máximo superior al 40% de la dotación preexistente (Figura 2). Las mayores reducciones se observan en Bolivia, República Dominicana, y Argentina.

Con respecto a la proporción que representa el personal estatal (incluyendo todos los niveles jurisdiccionales y formas de empleo) respecto a la po-

⁵ Los incrementos de planta reportados por estos países requieren aclaración. En el caso de Belice, se aclara que en 1995 el sector público encaró una importante reducción (lo que denominan “*a retrenchment exercise*”), con que, según lo plantea la pregunta, formaría parte de las reducciones de la última década; de tal manera, se desconoce el efecto neto de reducciones a mediados de la década de 1990 y altas en los últimos años. Por último, Chile también aclara que las grandes reducciones ocurrieron en los años setenta y ochenta y que durante la década de 1990 se mantuvo la correspondencia entre el crecimiento de la población económicamente activa y el aumento del empleo público.

FIGURA 2**MAGNITUD DE LAS REDUCCIONES DE PERSONAL PRODUCIDAS EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS**

blación económicamente activa, los valores fluctúan entre un 5,5% para Chile y un 22,9% para Barbados; con Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Brasil, República Dominicana, y El Salvador exhibiendo porcentajes más cercanos al mínimo; con Bahamas, Colombia, Argentina,⁶ Uruguay, Venezuela, y Barbados (que asciende al 22,1%) más cercanos al máximo; y con Honduras y Belice (10% ambos), junto con Costa Rica y Panamá (13%), en una posición intermedia (Figura 3).

Unidad versus fragmentación del Servicio Civil

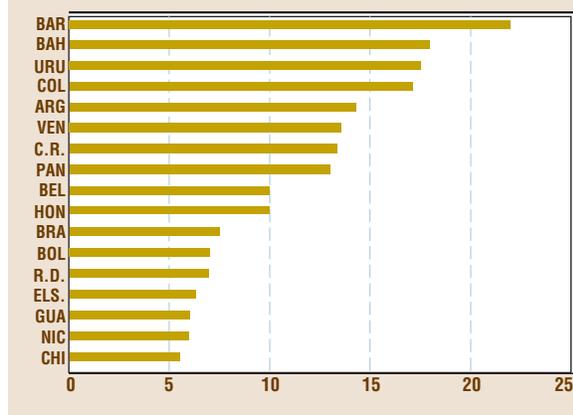
Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos por establecer sistemas de Servicio Civil únicos para el conjunto de la administración pública.⁷ Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de

flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas.

Existen, al menos, cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos de la región han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. Alternativamente, se ha definido el alcance de los respectivos sistemas en términos de: a) un limitado número de posiciones clave; b) un cuerpo de elite; c) un sistema amplio de Servicio Civil; o d) una red paralela de consultores financiados por instituciones internacionales.

Muy sucintamente, el primer sistema busca mejorar el desempeño del Servicio Civil basándose en el papel que puede desempeñar un reducido estrato de gerentes públicos (que, por lo general, no excede del 5% del total de personal de la administración central), asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave (diseño de políticas, conducción, coordinación, puestos de alta especialización, y otros). De algún modo, el sistema es similar al “Senior Executive Service” creado en los Estados Unidos durante la administración del Presidente Carter, aunque admite algunas variantes en diferentes países (los 600 puestos del “Sistema de Cargos Clave” originalmente propuestos en Bolivia, o los 465 “Cargos en Función Ejecutiva” en Argentina).

La alternativa del cuerpo de elite, inspirada en el modelo francés de la ENA, sólo ha sido adoptada en Argentina. Los miembros de este cuerpo (llamados

FIGURA 3**PROPORCIÓN DEL PERSONAL ESTATAL RESPECTO A LA PEA**

⁶ La aparente contradicción que refleja el caso argentino, donde se han producido drásticas reducciones de la dotación de personal en el nivel nacional (superiores al 50%) y, a la vez, se registra una alta proporción de empleo público frente a la PEA, deriva del hecho que una parte considerable de las reducciones de planta se produjeron por descentralización de funciones a las provincias, reteniéndose (y luego acrecentándose) el personal de esta jurisdicción. Es posible que ello también haya ocurrido en otros países.

⁷ Ningún país informa, en su respuesta al cuestionario, la incorporación de personal a un sistema institucional multiorganizativo completo (en el ámbito nacional). En cinco casos (sobre diez) existe un sistema institucional parcial, en el que ciertos sectores de la administración (tales como la policía, la educación, y la salud) disponen de su propia planta de empleados. En los mismos cinco casos, más uno adicional, conviven organismos (empresas públicas u otras entidades) que disponen de regímenes de personal propios. Y en otros seis casos, una persona puede incorporarse sólo a un organismo público específico (ministerio, departamento, institución, empresa).

AG o Administradores Gubernamentales) se reclutan a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. A partir de su ingreso al cuerpo, los AG se envían a diversos puestos de coordinación, asesoramiento, o conducción dentro de la administración pública, manteniendo un sistema de doble dependencia con la Secretaría de la Función Pública (ahora Secretaría de Modernización del Estado) y el funcionario a cargo de la unidad a la que se asigna el AG.

Un sistema generalizado de Servicio Civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal e instrumentos gerenciales sofisticados para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. Desde hace unos años, Bolivia está llevando a cabo un programa de esta naturaleza, mientras que Argentina, con el llamado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) comenzó hace ya varios años una experiencia similar.

Por último, muchos gobiernos de la región han incorporado, en mayor o menor medida, un mecanismo de empleo de especialistas de nivel alto y medio (incluso en puestos gerenciales) a través de un sistema paralelo de contrataciones por parte de fundaciones u organismos financieros internacionales. Dos países (Argentina y Honduras) reportan su difundida utilización, dieciséis manifiestan que lo emplean ocasionalmente o nunca, y uno no informa sobre el particular.

Un balance de estos diversos sistemas permite adelantar las siguientes conclusiones. La experiencia de los regímenes basados en un número limitado de “cargos ejecutivos” o “puestos clave” muestra, al menos, dos mecanismos que han distorsionado las bondades esperadas de su implantación. Por una parte, no se han respetado los criterios para decidir cuándo o por qué un puesto es clave, dando lugar a que, para cubrir ciertas posiciones carentes de incentivos salariales se les ha otorgado tal carácter para inducir la aceptación de su ocupante. Por otra, no siempre se han respetado los requisitos de realización de concursos o la objetividad y transparencia de los mismos, lo cual, una vez más, ha dado lugar a una cobertura guiada más por consideraciones políticas que de mérito.

El Sistema de Administradores Gubernamentales de Argentina ha cumplido, en la única experiencia de un cuerpo de elite conocida, un papel relevante en cuanto a la posibilidad de formar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de pro-

fesionales idóneos y competentes. Los problemas que presenta el sistema se vinculan más con:

- los conflictos que acarrea la doble dependencia jerárquica y funcional que inevitablemente deben establecer con el organismo del que dependen y el de destino;
- su reducido tamaño (200 integrantes, ahora reducido por retiros voluntarios a 170) y su consecuente bajo impacto sobre el Servicio Civil; c) su concentración en funciones asesoras más que ejecutivas, que era el propósito inicial; y d) la falta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de los integrantes del cuerpo.⁸

El mayor problema que presenta el establecimiento de un sistema de Servicio Civil generalizado deriva de las dificultades que conlleva el “rito de pasaje” de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación) y de la resistencia a los cambios culturales asociados con una nueva concepción gerencial de la función pública y los mayores incentivos materiales que exige el sistema.

Por último, la contratación paralela de personal a través de organismos internacionales o instituciones multilaterales ha creado problemas de discriminación, dobles lealtades, falta de equidad, y algunas veces, severos trastornos en las actividades rutinarias del sector público, dada la creciente importancia del número de estos puestos. Por lo general, los países o bien son renuentes a proporcionar esta información o simplemente desconocen la cifra. El rango abarca desde los dos puestos ocupados en un país pequeño como Belice, o un número mínimo, irrelevante, como informa Chile, hasta varios cientos (Guatemala 200, Uruguay 800) o miles en los de mayor dimensión (Argentina).⁹

⁸ El reclutamiento de nuevos integrantes al cuerpo de AG está suspendido desde hace varios años. Para un análisis más detenido de la experiencia de este cuerpo, véase Oszlak (1994).

⁹ Cabe aclarar que en el caso de Argentina, el Decreto 82/85 “blanqueó” hace seis años la situación del personal entonces contratado bajo la modalidad analizada, creando un régimen especial para el mismo sin estabilidad y con incentivos salariales relativamente importantes. No obstante, existen igualmente miles de profesionales que, bajo contratos de locación de servicios o de obra, trabajan en programas y proyectos conducidos en toda la administración pública, suplementando o sustituyendo a veces las tareas propias del personal permanente.

Regímenes jurídicos vigentes

Los regímenes jurídicos que regulan los sistemas de Servicio Civil pueden agruparse en torno a dos posibilidades extremas: a) vigencia de un régimen jurídico básico o escalafón general único para la totalidad del personal del ámbito jurisdiccional considerado (administración pública nacional, estadual, o municipal) que incluye normas relativas a los derechos, deberes, y carrera administrativa del servidor público (ingreso, promociones, remuneraciones, evaluación del desempeño, capacitación, y otros); y b) heterogeneidad y multiplicidad de regímenes de personal, determinados por la búsqueda de condiciones laborales más favorables para diferentes grupos, estratos, o tipos de personal, en los que los criterios técnicos quedan supeditados a consideraciones ad hoc.

Guatemala, Bahamas, e inesperadamente Brasil cuentan con el primer tipo de sistemas.¹⁰ En la mayoría de los casos coexisten, por un lado, un régimen jurídico básico o escalafón general para una parte más o menos considerable del personal del ámbito jurisdiccional considerado y, por otro, diversos regímenes para el personal que desempeña ciertas funciones especializadas (militar, policial, educativo, de salud, del servicio exterior, de investigación científica). Venezuela, Uruguay, Honduras, Nicaragua, Argentina, Chile, y Belice se encuentran en esta situación. Por último, Bolivia, Panamá, y Suriname reportan la existencia de una multiplicidad y heterogeneidad de regímenes de personal, atribuida a la búsqueda de condiciones laborales más favorables para diferentes grupos, estratos o tipos de personal, en los que los criterios técnicos quedan supeditados a consideraciones ad hoc. El conocimiento directo de algunas experiencias de la región nos permiten afirmar que el número de casos que responde a este tercer grupo es mayor de lo que se aprecia en los informes.

Existen modalidades muy diferentes para establecer la juridicidad de las condiciones de trabajo, empleo, y salarios de los empleados públicos, incluyendo desde normas básicas de cumplimiento obligatorio hasta mecanismos de negociación co-

lectiva, y la heterogeneidad de situaciones observadas no permite establecer el predominio de uno u otro sistema. Otro aspecto que atañe a los sistemas jurídicos vigentes es el grado de semejanza o divergencia existente entre los regímenes de Servicio Civil establecidos en los países y el régimen laboral común que regula el empleo privado. En Nicaragua, Costa Rica y Argentina se verifican altos grados de orrespondencia que hacen indistinguibles ambos regímenes. Del resto de las respuestas recibidas, trece observan algunas semejanzas en ciertos aspectos si bien difieren considerablemente en otros, al tiempo que en cuatro casos (Guatemala, Brasil, Panamá, y Venezuela) dichos regímenes no parecen tener prácticamente puntos de coincidencia (Figura 4).

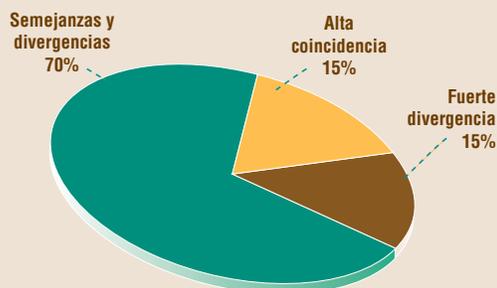
Responsabilidades institucionales

La responsabilidad de fijar políticas y directivas en materia de función pública puede estar más o menos centralizada, según alguna u otra de las siguientes tres modalidades. La información recibida sugiere una distribución relativamente pareja de estas tres diversas situaciones en los distintos países de América Latina y el Caribe, con una leve predominancia de la primera:

- existencia de un órgano central y de unidades descentralizadas que dependen funcionalmente del mismo
- existencia de un órgano central, sin unidades descentralizadas en las diferentes instituciones
- inexistencia de un órgano central: cada institución ejecuta las políticas y normas vigentes

FIGURA 4

GRADO DE COINCIDENCIA O DIVERGENCIA EXISTENTE ENTRE LOS REGÍMENES DE SERVICIO CIVIL VIGENTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PAÍS Y EL RÉGIMEN LABORAL COMÚN QUE REGULA EL EMPLEO PRIVADO



¹⁰ Sin que esto implique emitir ningún juicio de valor, dados el tamaño, extensión, y diversidad de la administración pública brasilera hubiera sido esperable que su situación se aproximara más a la opción b) del cuestionario (coexistencia de un régimen jurídico básico y regímenes diversos para otros tipos de personal).

Cada uno de estos sistemas presenta ventajas y desventajas. En general, los sistemas del tipo a) permiten homogeneizar la aplicación de normas y criterios para administrar los diferentes aspectos que incluye la gestión del personal: concursos, promociones, licencias, embargos, remuneraciones, evaluación de desempeño, capacitación, y otros. Pero su funcionamiento exitoso depende del grado de articulación que el órgano central consigue establecer en la práctica con unidades descentralizadas con las que, generalmente, sólo mantiene una relación funcional y no jerárquica. Por otra parte, una mayor centralización tiende a asociarse con una mayor rigidez en la aplicación de las normas y estándares, lo que a veces puede restar flexibilidad a la gestión por no tomar en consideración algunas especificidades propias de los diferentes organismos. Brasil, Argentina, Colombia, Bahamas, Guyana, Barbados, Panamá, y Chile se ubican dentro de este esquema.

Los sistemas del tipo b) tienden a establecerse en países que, o bien cuentan con sistemas de Servicio Civil poco extendidos o bien han comprobado que las normas y directivas pueden ser aplicadas por unidades de la estructura vertical de las instituciones, por lo que sólo pueden requerirse auditorías esporádicas de la efectiva aplicación de la normativa. Ello ocurre en Guatemala, Venezuela, Belice, Costa Rica, y Nicaragua.

Los casos de tipo c) parecerían corresponder a países de menor dimensión, tales como Honduras, Suriname, República Dominicana, y Uruguay, donde podría no justificarse la creación de un órgano central responsable de interpretar y velar por la aplicación de normas, sistemas, y procedimientos.

Otro aspecto relativo a las responsabilidades institucionales abre opciones diferentes sobre los mecanismos para aprobar estructuras organizativas, tema que nos interesa porque esa decisión involucra la formalización de la planta de puestos de trabajo. Una primera variante es la existencia de un órgano especializado cuya intervención técnica es requisito indispensable para que una estructura sea jurídicamente válida, pudiendo dictaminar tanto sobre su diseño original como sobre el de sus sucesivas modificaciones. En su mayoría, la información proporcionada indica que los países disponen de una instancia de aprobación especializada. En una segunda variante (Bolivia, Guatemala, Bahamas, Honduras, y Belice), el Poder Ejecutivo aprueba directamente las estructuras organizativas sin intervención de organismos técnicos. Por último, puede ocurrir que las estructuras organizativas sean aprobadas por el ministro del ramo o se hallen vigentes de hecho sin aprobación

formal ni intervención de una instancia técnica especializada. De los países reportados, sólo dos (Guatemala y El Salvador) admiten este escenario.¹¹

A nuestro juicio, las ventajas de contar con instancias técnicas para el análisis y aprobación de estructuras derivan de consideraciones elementales de control, que no se limitan a los aspectos de diseño organizativo. En toda aprobación de estructuras se está garantizando no sólo su racionalidad técnica sino también la del gasto que demanda y la prioridad política de establecer una estructura dada, compuesta por una cierta cantidad y perfiles de cargos, responsabilidades (competencias y resultados) asignadas, etcétera. Por lo tanto, es presumible que la ausencia de estas instancias denote la carencia de otras condiciones propias de un modelo gerencial de administración pública, tales como especificación de objetivos y metas, justificación de volúmenes y asignaciones de recursos, y así sucesivamente. El tema se analizará en la siguiente sección desde la perspectiva de la gestión de estructuras.

Por último, un tercer aspecto propio de la asignación de responsabilidades institucionales es el referido al mantenimiento de registros de personal. Si bien existen registros centralizados de personal (legajos, "folders," carpetas, o denominaciones similares) que contienen datos básicos del mismo (individuales, familiares, educacionales, laborales, salariales, etcétera), normalmente tales registros son mantenidos en cada institución o unidad organizativa, sin que sean plenamente confiables debido a que su actualización es bastante esporádica.

Brasil, Belice, El Salvador, Bahamas, Suriname, Panamá, Barbados, Guyana, y Bolivia poseen bases de datos y aplicaciones informáticas que permiten mantener un sistema de información gerencial, integrando datos sobre la configuración de las estructuras y puestos de trabajo, las características del personal, y los salarios abonados y cruzándolos para obtener indicadores útiles para consulta y adopción de decisiones. Los países restantes manifiestan mantener sistemas aislados y parciales sobre aspectos diversos de la estructura, el personal, o los salarios.¹²

¹¹ Curiosamente, en el caso de Guatemala también se informa la vigencia de las otras dos situaciones, lo cual lleva a considerar, de hecho, una cuarta opción: la convivencia de modalidades diferentes para aprobar las estructuras organizativas.

¹² En el caso de Colombia, se está desarrollando un proyecto informático que, según las autoridades, permitirá obtener resultados favorables en la fase final del 2001. Argentina dispone del Sistema SIRHU (Sistema de Información sobre Recursos Humanos), construido sobre una base batch, que ofrece ciertos datos relativamente actualizados.

Por su parte, los sistemas integrados de información financiera no permiten por ahora establecer índices de costo-efectividad en la utilización de recursos (incluyendo recursos humanos) por parte de los programas presupuestarios. En Honduras, Costa Rica, Guyana, Barbados, Chile, y con menor alcance Belice, algunas instituciones están en condiciones de establecerlos, pero en general esta práctica no se lleva a cabo.

Administración de estructuras y puestos de trabajo

Como hemos señalado al hacer referencia a las variables relevantes de este estudio, administrar estructuras organizativas supone diversos procesos: a) diseñar y definir la configuración estructural de sus unidades (organigramas); b) establecer las competencias y responsabilidades de cada unidad; c) determinar su tamaño en términos de cantidades y tipos de puestos de trabajo; y d) aprobar formalmente las estructuras y sus sucesivas redefiniciones, teniendo en cuenta la misión y objetivos de los respectivos organismos.

En esta sección se analizarán lo siguiente: a) los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas; b) el grado de “matricialidad” de la estructura, es decir, la medida en que coexisten unidades verticales (o de línea) y unidades horizontales (básicamente conformadas por programas o proyectos); c) las modalidades para asignar responsabilidades a las unidades; y d) la definición de los puestos de trabajo a los efectos de su clasificación ocupacional.

La asignación de niveles jerárquicos a las unidades organizativas se efectúa, en algunos casos, sobre la base de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establecen criterios de valoración según factores, variables, puntajes absolutos, y ponderaciones de los valores obtenidos. Al menos, esto es lo que frecuentemente plantea la normativa vigente. Pero también es habitual que tal asignación de nivel obedezca a criterios intuitivos de comparación con unidades similares, a tradiciones institucionales, a la jerarquía que se pretende otorgar a su titular, o a consideraciones político-estratégicas ad hoc. Del total de casos relevados, cuatro no responden a la pregunta, otros cuatro reportan el uso de la primera modalidad, y once la segunda.

Los organigramas de la administración pública admiten a veces estructuras horizontales y, en otros casos, únicamente estructuras verticales. En la práctica, sin embargo, existen algunas unidades, generalmente no formalizadas en la estructura organizativa,

que articulan horizontalmente actividades desarrolladas en dos o más unidades verticales para el logro de resultados previstos en programas y proyectos. Más frecuentemente, las estructuras horizontales son parte de la estructura organizativa y dependen jerárquicamente de una unidad vertical, mientras su personal mantiene dependencia funcional con un coordinador o director de unidad horizontal. En la mayoría de casos se reporta este tipo de arreglo institucional, excepto en los casos de Nicaragua, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, y El Salvador.

La asignación de autoridad y responsabilidad a las unidades organizativas se realiza, predominantemente, sobre la base de sus respectivas funciones y no según resultados. Las unidades son responsables del cumplimiento de los objetivos y acciones establecidos en la carta orgánica o ley de creación de las instituciones, en manuales de organización y de procesos, et cétera. El control de gestión se limita a establecer si las funciones encomendadas a las diferentes unidades se cumplieron según lo establecido en las normas y procedimientos vigentes. Esta descripción parece aplicarse, según la información recibida, a la casi totalidad de los casos. Sólo en cuatro casos (Uruguay, Venezuela, El Salvador, y Brasil) de los relevados, se contempla la asignación de autoridad y responsabilidad por resultados, para lo cual las unidades se consideran centros de resultados y la asignación de autoridad y responsabilidad se funda en el logro efectivo de las metas de producción establecidas, según indicadores objetivos previamente diseñados. En Nicaragua coexisten ambos tipos de situaciones, es decir, en ciertos organismos se aplica el primer criterio y en otros el segundo. Es posible que esta situación también ocurra parcialmente en otros casos.¹³

Los criterios de clasificación de puestos de trabajo varían según países, prevaleciendo la priorización de sus tareas, condiciones, y requisitos. También se clasifican según las categorías dentro del escalafón de personal o se aplican sistemas mixtos o informales. Junto al régimen general vigente para los puestos de trabajo, la legislación de varios países contempla regímenes especiales que establecen puestos con status o rango especial, a saber:

¹³ Así, por ejemplo, en Costa Rica el cambio hacia la asignación de autoridad y responsabilidad por resultados se ha ensayado en una o dos instituciones y en algunos procesos muy específicos de ellas, aunque los funcionarios consultados admiten que su implantación resulta difícil.

- directivos, con funciones ejecutivas o de alta gerencia, caracterizados por las condiciones especiales que exigen a sus ocupantes (concursos, pruebas de oposición, requisitos de capacitación previa) o la posibilidad de que se les asigne misiones especiales
- puestos o cargos “críticos” establecidos en función de su importancia estratégica o impacto de la labor de sus ocupantes sobre el logro de metas u objetivos fundamentales del Estado, aunque no siempre se los identifica dentro de los sistemas de clasificación de puestos o se los formaliza jurídicamente según número y tipo

Guatemala, Argentina, y Belice cuentan con ambos tipos de regímenes. Cinco países (Bolivia, Belice, Guatemala, Uruguay, y Argentina) disponen de un régimen de puestos directivos con funciones ejecutivas, que en Uruguay tienen muy alta prioridad y se asemejan a los puestos de particular confianza. Asimismo, Brasil, Barbados, Costa Rica, Guatemala, y Venezuela¹⁴ cuentan con “puestos” o “cargos” críticos, en tanto la legislación nicaragüense y hondureña no los prevé. Por su parte, Chile está iniciando un proceso de reconocimiento de cargos críticos y un trato especial para los mismos.

Gestión de recursos humanos

La gestión de recursos humanos abarca el conjunto de actividades requeridas para administrar los vínculos entre la administración pública y su personal a lo largo del “ciclo vital” que atraviesa un empleado público a través de su carrera. Por lo tanto, incluye la selección e ingreso, el desarrollo, la promoción, la capacitación, la remuneración, el retiro, los deberes, y los derechos de los servidores públicos. Esta gestión suele formalizarse mediante estatutos o escalafones, complementados por un conjunto de normas y disposiciones de menor entidad jurídica.

En esta sección trataremos sucesivamente esos diversos aspectos de la gestión de personal. También se abordará el tema de los regímenes aplicables al personal político o de confianza, tanto por la importancia que reviste en algunos países y la “politización” que ello puede suponer, como por la continuidad de los elencos y su impacto sobre la implementación de políticas públicas.

¹⁴ En el caso de Venezuela, a estos cargos se los denomina “no clasificados” por no estar contenidos en los manuales de puestos, y tienen la particularidad de que pueden ser de libre nombramiento y remoción.

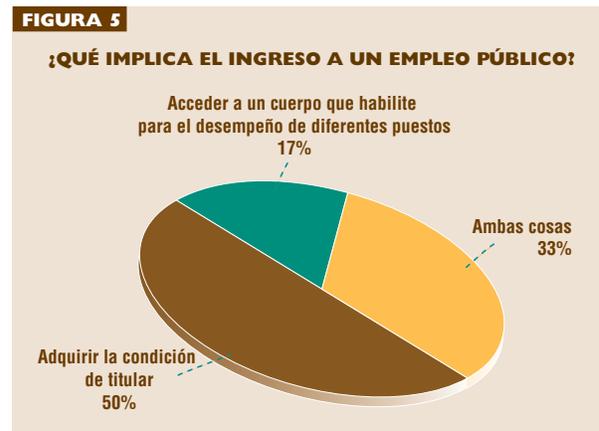
Reclutamiento, contratación, y duración en el empleo

El ingreso a un empleo público puede implicar lo siguiente: a) adquirir la condición de titular de un puesto específico de trabajo; b) acceder a un cuerpo o escalafón y, dentro de ellos, a una escala, categoría, u otra denominación que suponga la habilitación para el desempeño de diferentes puestos dentro de los cuales se desarrolle la carrera administrativa; o bien c) ambas cosas a la vez. Los casos relevados muestran que las tres situaciones parecen distribuirse parejamente, con un predominio de la primera opción.

No es habitual que los gobiernos mantengan registros de candidatos potenciales a cubrir cargos públicos quienes hayan atravesado la etapa de evaluación inicial (candidatos a promoción o a reingreso a la función pública y nuevos potenciales ingresantes). Sólo Brasil, Costa Rica, y Belice manifiestan disponer de estos registros actualizados, en tanto que Guatemala, Barbados, y Uruguay cuentan con estos registros pero están desactualizados (Figura 5).

Los criterios empleados para la selección e ingreso de personal a la administración pública pueden corresponder a alguna de las siguientes situaciones:

Se aplican en forma generalizada procedimientos de selección basados en concursos (abiertos o cerrados) mediante la aplicación de criterios objetivos y transparentes, instancias de oposición, jurados neutrales y competentes, y otras garantías que aseguren la incorporación de los mejores candidatos disponibles, en un escenario donde la mayoría del personal del ámbito jurisdiccional considerado se encuentra alcanzado por un sistema único de ingreso.



Se aplican criterios no (o poco) formalizados para la selección del personal, en la que se respetan ciertos criterios de objetividad (como la consulta de los antecedentes de los candidatos, las entrevistas, o la consideración de congruencia entre puesto y persona).

Se selecciona e incorpora personal a la función pública fundamentalmente por razones de confianza, con escasa relación con los méritos de los candidatos.

Se aplica un régimen mixto de selección e ingreso que contempla una cierta cantidad de situaciones (cobertura de puestos críticos, funciones directivas, cargos ejecutivos, etc.) en que se aplican las formalidades del concurso y una mayoría de casos de ingreso por designación directa, sin concurso previo.

En la región predomina la segunda variante, aunque varios países indican más de una opción. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, y Chile son los únicos países que reportan la aplicación generalizada de procedimientos de selección como los definidos en la primera opción; en otros casos estos procedimientos suelen aplicarse de manera excepcional en algunas jurisdicciones específicas tales como el servicio exterior o los servicios de salud. Más concretamente, la segunda opción es aplicada en ocho casos sobre diecinueve; la tercera en otros cuatro casos; y la cuarta en cinco.

Los criterios dominantes en las designaciones son los siguientes: a) las circunstancias, antecedentes, y méritos formales (antigüedad, diplomas, etc.) reunidos por la persona; y b) los perfiles de idoneidad previamente definidos y derivados de las necesidades especificadas en el diseño de los puestos de trabajo. En varios casos son utilizados ambos criterios (Figura 6).

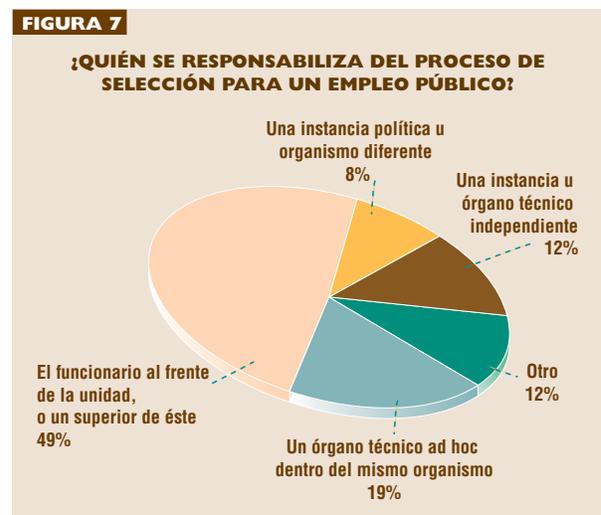


La responsabilidad del proceso de selección para un empleo público puede recaer en:

- el funcionario (por ejemplo, director) que se encuentra al frente de la unidad o departamento, o un superior de éste
- un órgano técnico ad hoc dentro del mismo organismo
- una instancia política u organismo diferente (ministerio o agencia especializada)
- una instancia u órgano técnico independiente

En la mayoría de los países, la responsabilidad recae en el director (o superior de éste) del organismo que dispuso la selección para cubrir un puesto. En seis casos (Argentina, Guyana, Honduras, Suriname, Chile, y Belice), las respuestas abarcaron más de una opción. La instancia de selección depende de la naturaleza del puesto de trabajo a cubrir (de alta dirección, mandos medios, técnicos, de base semi- o no especializados).

Se ha solicitado a los países que informen acerca de la eventual existencia de restricciones que impidan o dificulten el ingreso al sector público de personas pertenecientes a determinadas minorías o sectores de la población. Aunque no se espera que la legislación establezca tales impedimentos, la experiencia histórica demuestra que en determinadas circunstancias han existido restricciones al empleo de una persona dada por consideraciones de su género, pertenencia a determinadas etnias, creencias religiosas, identificación ideológica, o condición de extranjera aún en caso de nacionalización. A pesar de que la mayoría de las respuestas no reportan restricciones, en cuatro casos se admiten tratos dife-



renciales basados en consideraciones ideológicas, convicciones políticas de los postulantes, o plazos que deben cumplir los ciudadanos nacionalizados hasta ser elegibles para un empleo estatal (tres años), así como otros motivos no especificados.

El período de prueba que debe transcurrir hasta que un ingresante a la administración pública adquiera estabilidad es relativamente breve, no superando en general los doce meses¹⁵, aunque existen casos en que sólo bastan tres meses para que accedan a ese derecho (Honduras, Costa Rica, y Nicaragua) y otros en que los empleados adquieren estabilidad desde el momento mismo en que acceden al puesto (Uruguay y Chile). Salvo en Belice y El Salvador, no es habitual que exista un proceso de evaluación previo a la adquisición de la estabilidad ni que, cuando está prevista la aplicación de una prueba obligatoria, ésta sea administrada. En parte, ello puede deberse a que no existen o no se aplican sanciones a los superiores inmediatos de un empleado sujeto a período de prueba en los casos en que existe un exámen obligatorio de habilitación el cual no se aplicó.¹⁶ Por último, en Guatemala, Honduras, Venezuela, Brasil, Suriname, El Salvador, Bahamas, y Argentina, el empleado adquiere estabilidad por el simple transcurso del período de prueba fijado Figura 8).

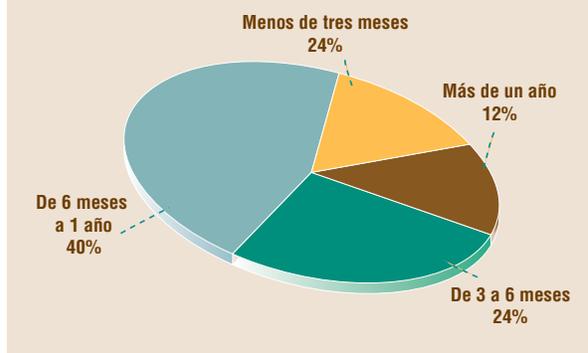
En cuanto al ámbito institucional de revista, se plantean diversas opciones. Una persona puede convertirse en servidor público por incorporación a:

- un sistema institucional multiorganizativo completo (en los ámbitos nacional o federal; estadual, provincial, o similar; o municipal o local)
- un sistema institucional parcial del que eventualmente se exceptúan ciertos sectores de la administración (tales como la policía, la educación, y la salud) que disponen de su propia planta de empleados o bien aquellos organismos (empresas públicas u otras entidades) que disponen de regímenes de personal propios
- un organismo público específico (ministerio, departamento, institución, empresa)

En la región se registran todas estas posibilidades, con un leve predominio de la tercera, aunque en algunos casos se ha reportado más de una opción. Esta situación guarda correlación con la multiplicidad de regímenes jurídicos existentes. Sin embargo, la decisión de incorporar a un nuevo empleado, y las decisiones subsiguientes de importancia en materia de asignación, promoción, y evaluación, pueden ser adoptadas, dentro del marco legal de aplicación, por el director de la unidad o división, por el responsable

FIGURA 8

PERÍODO DE PRUEBA QUE DEBE TRANSCURRIR HASTA QUE UN INGRESANTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ADQUIERA ESTABILIDAD



de la institución u organismo, o por una instancia con responsabilidad multiorganizativa. Todas estas opciones, pero sobre todo las dos primeras, se aplican a la experiencia de América Latina y el Caribe; casi en el 60% de los países que respondieron al cuestionario la decisión recae sobre el responsable de la institución u organismo, si bien en varios de ellos se eligieron dos o más opciones, como es el caso de Belice, Nicaragua, y Argentina. En este último país, por ejemplo, la responsabilidad corresponde al funcionario a cargo de la unidad, a un órgano técnico ad hoc, a una instancia política, o bien a una instancia técnica independiente, de acuerdo con el régimen laboral vigente en cada organismo.¹⁷ En los casos de Bolivia y Venezuela, la decisión es adoptada sólo por el director de la unidad o departamento.

La contratación externa de personal, mediante locaciones de servicios o de obras, a efectos principalmente de eludir las restricciones al ingreso de nuevo personal o atraerlo con mejores salarios, parece tener una aplicación parcial en los países. Los casos relevados indican mayoritariamente que su utilización es mediana o escasa, si bien Bolivia, Honduras, y Argentina admiten que este tipo de contrataciones

¹⁵ En Brasil deben transcurrir tres años antes de que el empleado adquiera estabilidad laboral.

¹⁶ De nuevo, Brasil reporta que tales penalidades existen y se aplican.

¹⁷ En este país, normalmente las facultades del director están referidas a la evaluación y a las promociones y sólo son propositivas, por lo que la decisión de incorporar a un nuevo empleado está reservada a la autoridad política del organismo, previa disposición de vacantes otorgadas por una comisión intergubernamental.

es bastante frecuente. Así, mientras que Guatemala, Uruguay, Venezuela, República Dominicana, El Salvador, Bahamas, y Barbados reportan una situación intermedia, los casos restantes dan cuenta de una escasa o nula utilización de estos mecanismos.¹⁸

Algunos países, como Brasil y Uruguay, prohíben la cobertura de vacantes en el sector público a través del reclutamiento de candidatos externos a la administración, pero es más frecuente que no existan tales prohibiciones. En Argentina, Bahamas, y Suriname, la prohibición rige para algunas instituciones y para determinados puestos. Por otra parte, cuando resulta posible contratar personal externo, también es factible hacerlo en niveles superiores al más bajo del escalafón o régimen de recursos humanos (nivel inicial de ingreso a carrera).¹⁹

Por último, es escaso el número de países en los que la legislación establece grupos prioritarios para cubrir puestos en el sector público, concediendo por ejemplo máxima prioridad a candidatos del propio organismo, una segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en el Servicio Civil, y una última prioridad a candidatos elegibles externos a la administración pública. Esta situación sólo se reporta en Argentina, Costa Rica, Guyana, Panamá, y Chile. En cambio, en Nicaragua, Guatemala, Bahamas, Barbados, y Belice, pese a no contar con tal legislación, estas diferentes prioridades se observan en la práctica, aunque la mayoría informa que no suele establecer grupos prioritarios para cubrir vacantes.

Designación en cargos políticos o de confianza

Casi todos los sistemas de Servicio Civil de la región contemplan la existencia de una planta de personal político o de confianza del gobierno nacional (incluyendo, por ejemplo, el gabinete ministerial, asesores de gabinete, presidentes o directores de empresas públicas y organismos descentralizados, directores generales de línea, etc.), es decir, personal de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato. Es poco habitual, sin embargo, que exista alguna legislación que limite el número o proporción del personal político dentro de la planta total de cada organismo y establezca, en tal caso, cuál deba ser ese número o proporción. Sólo Argentina, Honduras, Costa Rica, y Chile informan sobre limitaciones de este tipo. De todos modos, se registran significativas diferencias entre los niveles de la estructura organizativa del gobierno nacional hasta donde es posible designar a funcionarios políticos o de con-

fianza en los puestos cabeza de las correspondientes unidades.

En primer lugar, los sistemas podrían contemplar la posibilidad de designar funcionarios políticos sólo hasta el nivel más bajo del personal de gabinete (subsecretarios de estado o similares), presidentes de empresas públicas o de instituciones u organismos descentralizados, o puestos de nivel jerárquico equivalente, así como a sus asesores. Esta situación ha sido reportada con salvedades por cinco países.²⁰ Alternativamente, también sería posible designar en tal condición a personas para cubrir puestos del nivel jerárquico inmediatamente inferior (directores o gerentes de primera línea). Casi el 40% de los casos relevados se caracterizan por la aplicación de esta política (Bolivia, Guatemala, Honduras, Colombia, Costa Rica, El Salvador, y Belice). Por último, en el resto de los casos (Guatemala, Venezuela, Brasil, Nicaragua, República Dominicana, Bahamas, y Chile) se observa que el funcionariado político puede llegar a cubrir, incluso, puestos del siguiente nivel jerárquico inferior (jefes de departamento, gerentes de segunda línea). Estos son indicadores claros del nivel de politización de los nombramientos, que llegan a cargos de mediana responsabilidad, y consecuentemente del techo relativamente bajo que se impone a una carrera profesional en el sector público. Además, podría ser un indicador indirecto de inestabilidad en la conducción y falta de continuidad en la ejecución de políticas y planes de gobierno.

En general, no existe en los países legislación que limite el número o proporción que puede representar el personal político respecto a la dotación total. Pero en ciertos casos la ley determina un número fijo: a) según ministerios (Uruguay, donde los ministerios se denominan incisos); b) según la estructura organizativa de cada institución (Venezuela); c) según la masa salarial disponible para efectuar designaciones en los distintos niveles políticos

¹⁸ En el caso de Brasil, no existen registros que den cuenta de ello.

¹⁹ Una vez más, Brasil muestra su singularidad al disponer la imposibilidad de que un nuevo empleado pueda ser ubicado en un nivel superior al de ingreso a carrera.

²⁰ En el caso de Argentina, en el último año se han extendido a las designaciones de Directores Nacionales o Generales y Direcciones Simples. En Uruguay, abarca sólo hasta el nivel de Director de Unidad Ejecutora, es decir, no incluye el nivel de asesores. Por su parte, Barbados, Suriname, y Panamá, si bien dan cuenta de esta posibilidad, no realizan especificaciones al respecto.

(Argentina); d) limitando los cargos de confianza a los tres primeros niveles consultados en las plantas de los servicios públicos (Chile); y/o e) indicando normativamente qué puestos pueden ser cubiertos en tal carácter (Honduras).

De todas maneras, la dimensión de la planta de personal político o de confianza de los gobiernos nacionales no deja de ser considerable, oscilando el total de cargos entre unos 300 a 500 para los países de menor dimensión y varios miles para los de mayor población y tamaño. En muchos casos la designación de personal en cargos de confianza política constituye un mecanismo para sortear restricciones por congelamiento de vacantes o “techos” salariales, al permitir la contratación y el ofrecimiento de salarios considerablemente superiores.

La permanencia media en sus cargos del personal con designación política o de confianza registra una gran dispersión y depende en gran medida de la evolución del contexto político. Pero coincidentemente los países señalan que tal permanencia no es menor a los dos años (Figura 9).²¹

Inamovilidad de los servidores públicos

Una vez lograda la estabilidad (por cumplimiento de plazos de prueba u otras condiciones), la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia, pero alcanza grados diferentes en los distintos sistemas de Servicio Civil. Sin embargo, no es frecuente hallar casos donde la normativa establezca tipos y cantidades de puestos de trabajo que pueden recibir distinto tratamiento en la materia. Las diferencias derivan principalmente del régimen laboral aplicable a distintos tipos de personal, aunque parece afirmarse una tendencia hacia una mayor flexibilización de las condiciones de empleo, con una clara orientación hacia la inclusión de una cre-

ciente proporción de personal dentro del régimen de libre contratación propio del mercado laboral privado.

Tampoco es habitual que se apliquen efectivamente las disposiciones que establecen la destitución o pérdida del empleo por parte del servidor público por razones de evaluaciones de desempeño negativas, actos de corrupción, incumplimiento de deberes de funcionario público, u otros, ni aquéllas que contemplan sanciones o despido por la participación de un servidor público en huelgas que paralizan el funcionamiento de la administración pública. Por lo tanto, la pérdida del empleo por alguna de las causales correspondientes al primer tipo de situaciones no suele ocurrir en la gran mayoría de los casos. Algunos países informan que el grado de aplicación efectiva de esta sanción extrema es mediano, y sólo en tres casos se indica una aplicación rigurosa del despido.²² En cuanto a la participación en huelgas paralizantes de la actividad gubernamental, los resultados se invierten. En casi el 40% de los casos relevados tal participación puede dar lugar a sanciones (incluso despido) y estas normas se aplican; en casi otro 40% se puede llegar a la instancia de la sanción y el despido, pero generalmente la decisión no se ejecuta. Y en cinco casos (Venezuela, Colombia, Costa Rica, Suriname, y Argentina) se informa que el hecho no da lugar a sanciones ni despidos si se observan los requisitos legales (Figura 10).

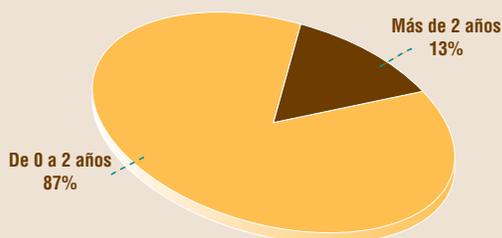
Modalidades de las relaciones laborales

En la mayoría de los sistemas de Servicio Civil se emplean regímenes especiales de contratación, tales como a) jornalización, b) contratación según la legislación del sector privado, c) contratación por tiempo determinado en planta no permanente, y d) contratación a través de organismos internacionales por locación de servicios o de obra.

El empleo de jornaleros no alcanza proporciones significativas en el conjunto de la administración pública, pero es frecuentemente utilizado para la ejecución de obras públicas y actividades transitorias o estacionales. El porcentaje de contratados según la

FIGURA 9

PERMANENCIA MEDIA EN SUS CARGOS DEL PERSONAL CON DESIGNACIÓN POLÍTICA

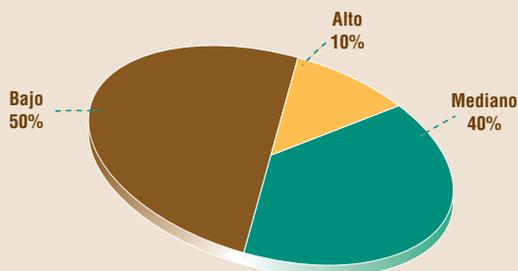


²¹ A excepción de Guatemala y Colombia, donde la permanencia media fluctúa entre 1 y 2 años.

²² En Argentina, por ejemplo, si bien la aplicación efectiva es alta, se deben sumar un número importante de causales anteriores. En Chile, en casos de corrupción, el grado de aplicación es elevado, mientras que en situaciones de desempeño negativo es considerablemente bajo. Bahamas, por su parte, no especifica en qué circunstancias su aplicación es alta.

FIGURA 10

GRADO DE APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS DISPOSICIONES QUE, CON MOTIVO DE EVALUACIONES DE DESEMPEÑO NEGATIVAS, ACTOS DE CORRUPCIÓN, U OTROS, ESTABLECEN LA DESTITUCIÓN O PÉRDIDA DEL EMPLEO POR PARTE DEL SERVIDOR PÚBLICO



legislación del sector privado es bajo y se distribuye aleatoriamente, con una gran dispersión. En cambio, las otras dos formas de contratación no sólo tienen mayor peso, sino que constituyen dos modalidades a las que numerosos países han recurrido crecientemente a partir de procesos de reforma y redimensionamiento del Estado.²³

La contratación por tiempo determinado, además de estar asociada a la ejecución de programas y proyectos de inversión física, ha acompañado la expansión del empleo para el logro de objetivos de otra naturaleza (programas y proyectos de inversión social, de desarrollo y fortalecimiento institucional, etc.), de modo similar a la contratación a través de organismos internacionales. Principalmente dos factores, ambos asociados a los procesos de reforma del Estado, permiten explicar el incremento de estas dos modalidades de contratación: en primer lugar, la cada vez más generalizada formulación de presupuestos por programa, que permite un empleo más flexible de los recursos humanos; y complementariamente, el creciente papel de los organismos internacionales en el financiamiento de programas y proyectos.

Una parte significativa del personal contratado en plantas “no permanentes” tiende a “permanecer” en funciones por períodos variables entre uno y cinco años. De todos modos, el fenómeno admite lecturas disímiles. Por un lado, puede interpretarse que esta modalidad de empleo permite un uso más flexible y adecuado de los recursos humanos; pero por otro, puede expresar una creciente precarización del empleo público, que aparece como consecuencia de la necesidad de: a) eludir restricciones al ingreso de nuevo personal; b) cubrir vacantes a través del reclu-

tamiento de candidatos externos a la administración; o c) otorgar remuneraciones superiores a las vigentes para el personal de planta para atraer recursos humanos especializados.

Mientras las restricciones al ingreso de nuevo personal derivan frecuentemente de programas de redimensionamiento del Estado, las restantes suelen ser consecuencia de presiones de los mismos servidores públicos, en forma directa o a través de sus representantes sindicales. Todas estas restricciones tienen una presencia difusa, asumiendo modalidades normativas que varían considerablemente tanto entre organismos como entre escalafones.

Regímenes de promoción

En las promociones a posiciones de mayor responsabilidad, se presentan a veces situaciones similares a las analizadas al tratar el reclutamiento en el Servicio Civil. En algunos países, existe legislación que establece prioridades para concursar o promover a puestos de mayor nivel, concediendo (por ejemplo) máxima prioridad a candidatos del propio organismo, segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en la administración pública, y última prioridad a candidatos elegibles externos. Guatemala, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Panamá, y Argentina, que cuentan con tal legislación, la aplican efectivamente en el sentido expresado. En muy pocos casos (Nicaragua, Bahamas, Suriname, y Belice), en ausencia de normativa al respecto, se aplican estas prioridades en la práctica. Pero en la gran mayoría de los casos, no se establecen grupos prioritarios para cubrir vacantes.

Las promociones se basan en diferentes criterios. La antigüedad es frecuentemente considerada pero no es determinante. La necesidad de utilizar la promoción como medio para remunerar mejor al empleado, independientemente de su capacidad o desempeño, tiene mucho mayor peso. Aunque en menor medida, también es bastante frecuente que las evaluaciones del desempeño y sus resultados constituyan un factor determinante o con cierto peso a los efectos de la promoción. En contraste, sólo Venezuela y Argentina consideran a la capacitación anual recibida por el empleado como un factor decisivo.

En la mayoría de los casos la promoción está supeditada a la disponibilidad de cargos, mientras que en unos pocos no existen restricciones en ese

²³ Debe aclararse que estas aseveraciones tienen un carácter relativo, debido a que numerosos países no han respondido por falta de información estadística.

sentido.²⁴ Cuando es así, la promoción a una categoría o grado superior del escalafón se produce en forma automática una vez reunidos los antecedentes previstos (años de antigüedad, créditos por capacitación, movimientos a otros puestos de trabajo, evaluación del rendimiento, u otros). El punto es importante debido a que cuando no existe vinculación entre cargos disponibles y promociones, la estructura del escalafón tiende a distorsionarse, raleándose fuertemente en su base y abultándose en los tramos superiores, con lo cual, en la práctica, las promociones y estructuras terminan devaluándose totalmente al pretender “jerarquizar” personal como simple recurso para mejorar su salario.

Movilidad horizontal del personal

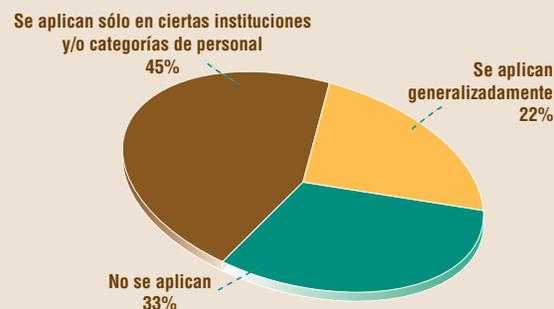
La movilidad funcional del personal presenta diferentes modalidades. En general, es posible conceder adscripciones a otras unidades organizativas en forma temporaria, a instancia de la persona interesada y con el consentimiento de la unidad de destino, pero es más frecuente (60% del total) que se concedan comisiones de servicio temporarias para que el personal se desempeñe en otras unidades u organizaciones por iniciativa de la unidad de origen y consentimiento de la unidad de destino. Es poco frecuente, en cambio, que tales adscripciones o comisiones de servicio temporarias se conviertan en permanentes de hecho, ni que las mismas estén totalmente vedadas.

Por su parte, la movilidad geográfica, entendida como movilidad funcional que implica traslado de residencia, en más de la mitad de los casos es posible a iniciativa de la organización de revista del empleado, mientras que con menor frecuencia, es posible sólo a iniciativa o con el consentimiento de la persona afectada. Sólo en los casos de Bolivia, República Dominicana, y Barbados, la movilidad funcional no está prevista o lo está sólo para supuestos excepcionales.

En cualquiera de las modalidades, sin embargo, se observan diferencias respecto al ámbito organizativo en el que opera la movilidad funcional. En Argentina, Costa Rica, Bahamas, y Barbados, se registran situaciones en las que el alcance es irrestricto para todo el sistema público, incluyendo niveles subnacionales (movilidad funcional entre un municipio y el gobierno federal), siendo menos frecuente (Brasil y Suriname) que rijan para todo el sistema institucional de una misma jurisdicción. En cambio, es más común que la movilidad funcional se establezca dentro de un mismo sector (enseñanza, sanidad, policía, etc.) o dentro de una misma organización.

FIGURA 11

GRADO DE APLICACIÓN DE SISTEMAS FORMALES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO SOBRE BASES E INSTRUMENTAL TÉCNICO ORIENTADOS A GARANTIZAR LA OBJETIVIDAD Y CALIDAD DE LA APRECIACIÓN



Sistemas de evaluación del desempeño

Son escasos los países en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación.²⁵ Es más común que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular sino de manera eventual o esporádica (Figura 11). Por último, en Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Guyana, Bahamas, y Bolivia, no se aplican este tipo de sistemas formales de evaluación de desempeño.

El cuestionario distribuido entre los países prevé una serie de razones que podrían explicar la no aplicación de sistemas de evaluación del desempeño: por ser demasiado rígidos, complejos, onerosos, o difíciles de aplicar por los superiores jerárquicos. Curiosamente, la gran mayoría de las respuestas recibidas se han inclinado por la opción “otras razones.” Así, se aduce que:

- no se han diseñado pero podrían llegar a entrar en vigencia;

²⁴ En algunos países se combinan ambas opciones. Así, en el caso de Colombia, mientras en el sector educativo no existen restricciones a la promoción en función de la cantidad de cargos, en el resto de la Administración Nacional la promoción se encuentra supeditada a su disponibilidad.

²⁵ Sólo Uruguay, Chile, Costa Rica, y Belice reportan este tipo de prácticas

- existe desinterés en el desarrollo de los recursos humanos;
- existen carencias técnicas para implantarlos;
- existe resistencia a asumir los costos interpersonales de calificar mandatoriamente como excelente y muy bueno para los premios por desempeño; o
- simplemente no se aplican.

De todas maneras, es bien conocido que los superiores jerárquicos tienen dificultad en aplicar estos sistemas, por verse a menudo comprometidos frente a su personal por las decisiones adoptadas o bien porque desconfían de la aplicación efectiva de las sanciones que pueden derivarse de una evaluación negativa.

Considerando los contados casos en que se aplican sistemas de evaluación del desempeño, la responsabilidad de la práctica de la evaluación recae en la mayoría de los países en el superior inmediato, con validación o no del correspondiente superior jerárquico. Menos habitualmente, se recurre a mecanismos de autoevaluación, de evaluación consensuada con el superior, o de evaluación a cargo de un órgano ad hoc, sea interno o independiente.²⁶

Las metodologías de evaluación utilizadas son variadas, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, donde se integran elementos tanto de evaluación de resultados (resultados siendo aquello que el empleado consigue) como de evaluación de comportamientos (comportamientos siendo cómo lo consigue). Menos frecuentes son aquellas basadas en uno solo de estos factores.²⁷

En cuanto a las finalidades de la evaluación del desempeño, también se registran situaciones diversas. Predominan las evaluaciones que persiguen múltiples objetivos, tales como a) fundamentar el pago de una retribución variable; b) basar decisiones sobre promoción; c) detectar necesidades de formación y planificar la capacitación; d) apoyar el desarrollo profesional del personal; e) potenciar la relación de la persona con el superior inmediato, estimulando así las mejoras de rendimiento en el puesto de trabajo; f) fundamentar medidas disciplinarias; o g) servir de base informativa a decisiones sobre rescisión de la relación de empleo. Dos de los países relevados (Venezuela y Belice) informan que prácticamente todas estas finalidades subyacen al proceso de evaluación, pero en general se opta por una combinación de dos de ellas, sobre todo las vinculadas con la promoción y el pago de alguna retribución variable.

Salvo en algunos países, tales como Guatemala, Panamá, y Uruguay, los sistemas de evaluación del

desempeño, cuando existen, tienden a desincentivar la asignación de puntajes bajos en casos de desempeño deficiente porque si no, exponen a los evaluadores a posibles riesgos de perjuicio jurídico, físico, patrimonial, o moral. Así, es habitual que la gran mayoría del personal obtenga el máximo o los dos más altos puntajes de la escala de evaluación, debido a que no existen incentivos para que los evaluadores asignen puntajes “equitativos” que reflejen las reales diferencias de desempeño del personal, frente a la posibilidad de premiar a la gran mayoría con puntajes homogéneamente elevados. Si bien no es muy frecuente, en los casos en que existen premios o compensaciones derivadas de alguna forma de evaluación de desempeño, para su distribución entre el personal pueden aplicarse los siguientes criterios:

Distribución entre todo el personal. Se prevén partidas presupuestarias para compensaciones asociadas al mérito, la productividad, o similares que son repartidas entre todo el personal en función de algún criterio, generalmente no asociado al mérito individual sino a la antigüedad o la categoría escalafonaria. Cuando estas compensaciones están asociadas formalmente a la evaluación individual, las características de los instrumentos empleados o de su aplicación conducen a que todo o la mayoría del personal perciba esta retribución.

Distribución entre el personal mejor evaluado. Los mecanismos de asignación están diseñados para que sólo una parte del personal perciba premios en función de su evaluación en cada período o, en su defecto, que perciban en la práctica proporciones diferentes de la retribución. Para adquirir legitimidad, este sistema debe garantizar que exista una razonable igualdad de oportunidades para acceder a las compensaciones, y los mecanismos de evaluación deben de ser transparentes.

Esta segunda opción es más frecuente, pero adolece de los defectos anteriormente señalados. La primera opción, en cambio, no parece aplicarse en forma generalizada para una jurisdicción completa, pero se utiliza en organizaciones aisladas, como los entes recaudadores de impuestos.

Por último, y con relación a la frecuencia de la evaluación, la legislación, se aplique o no, prevé casi

²⁶ En Bolivia, por ejemplo, se realizan autoevaluaciones, aunque de manera muy esporádica. En Chile, en cambio, hay una precalificación del desempeño, que realiza el jefe directo.

²⁷ Evaluación de comportamientos o conductas (Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, y Barbados) y evaluación de resultados (Venezuela y Panamá).

siempre ejercicios anuales, aunque también se registran casos en que la normativa establece evaluaciones más frecuentes (semestrales) o en que éstas se practican de manera eventual o esporádica.

Capacitación y desarrollo de recursos humanos

En más de la mitad de los países reportados, la legislación contempla la obligatoriedad de que el Estado asigne recursos a la capacitación de sus funcionarios,²⁸ pero en los restantes casos no se pronuncia al respecto (Figura 12). Cuando sí lo dispone, los tipos y objetivos de la capacitación se refieren principalmente a la necesidad de: a) preparar a los servidores públicos para la promoción; y b) corregir el déficit de conocimientos o destrezas. En ningún caso se vinculan con el desarrollo de las calificaciones del personal en función de organigramas de reemplazo o del propósito de premiar a aquellos altamente calificados.²⁹ En la práctica, las acciones de capacitación y desarrollo son limitadas, sea por falta de recursos o de voluntad política para priorizar su mayor difusión o por incapacidad para programarlas sobre la base de una real detección de déficit de capacidades personales.

Entre las orientaciones básicas de los programas de desarrollo de los empleados públicos, se destacan tres opciones. En América Latina y el Caribe tienden a predominar la primera y tercera, registrándose sólo dos casos (Argentina y Belice) en que se destaca la segunda:

- Programas de desarrollo según perfiles profesionales individuales, en función de las oportunidades y recursos disponibles y de las necesidades y potencialidades individuales.

- Programas de desarrollo según perfiles profesionales institucionales (gerencial, de investigación, técnico, etc.) en los que se evalúa el potencial individual respecto de los mismos. Estos esquemas requieren mecanismos de evaluación de las personas y de acreditación de sus antecedentes.
- Inexistencia de programas formales de desarrollo. La administración pública (cualquiera sea su nivel jurisdiccional) no dispone de sistemas o mecanismos para el diseño y aplicación permanente de programas de desarrollo del personal, o bien los mismos son utilizados excepcionalmente en alguno(s) de sus organismos.

Con respecto a las orientaciones básicas de los programas de capacitación, se plantean dos pautas básicas, entre las cuales predominan en la región las situaciones que corresponden a la segunda (60% del total):

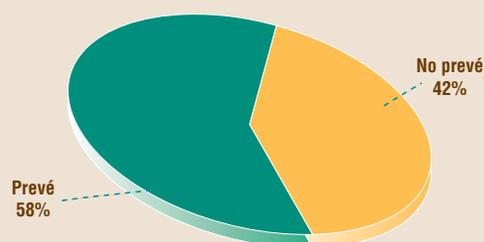
Capacitación en función de una demanda específica. Se dispone de programas y planes de capacitación basados en la detección de necesidades del personal, mediante instrumentos de aplicación sistemática y permanente. Estos programas y planes prevén la disponibilidad de recursos en las previsiones presupuestarias. En ciertos casos, la programación se vincula a los sistemas de carrera, estableciéndose la necesidad de obtener créditos de capacitación para el avance horizontal o vertical en el escalafón.

Capacitación en función de una oferta inespecífica, no basada en la detección de déficit de formación individuales. En este caso, toda oferta genera su demanda. La capacitación consiste en el ofrecimiento indiscriminado de cursos, generalmente en forma esporádica y sin responder a una evaluación sistemática de las necesidades de capacitación de los diferentes estratos o niveles de personal.

Por otra parte, no existe en general un monopolio estatal para la capacitación de empleados públicos, pese a que la mayoría de los países cuentan con centros de capacitación que concentran la mayoría de las actividades de formación. Únicamente Bolivia y Guyana informan la existencia de monopolio, agregando que esa circunstancia conspira contra la calidad o efectividad de la formación.

FIGURA 12

¿PREVÉ LA LEGISLACIÓN DEL PAÍS LA OBLIGATORIEDAD DE QUE EL ESTADO ASIGNE RECURSOS A LA CAPACITACIÓN DE SUS FUNCIONARIOS?



²⁸ No obstante, en ciertas ocasiones (Chile), si bien existe una obligación genérica por parte del Estado, no se establece una cifra o monto específico.

²⁹ La excepción la constituye Colombia, que sí premia a los empleados con alta calificación.

Una de las razones del reducido arraigo que tiene la actividad formativa en el Servicio Civil es que las normas vigentes en materia de capacitación no prevén mecanismos para responsabilizar a los titulares de unidades o programas por la asignación de los recursos y los resultados de la actividad desarrollada. En ausencia de evaluación de esta actividad y de aplicación de sanciones, el sistema tiende a realimentar el desinterés y la mediocridad.

La proporción de la masa salarial asignada a la capacitación de funcionarios fluctúa considerablemente. En varios países, existen diferencias significativas entre los recursos que se destinan a la capacitación las distintas instituciones del sector público. Por ejemplo, es mucho más frecuente que se destinen recursos más o menos cuantiosos a capacitar personal especializado que no revista en el escalafón general de la administración pública, tales como los de salud, educación, tributario, o del servicio exterior, o en el de empresas públicas y organismos descentralizados. También existen amplias diferencias en la capacitación ofrecida a distintos tipos de personal (y niveles de sus puestos de trabajo), siendo frecuente, por ejemplo, la capacitación de mandos medios.

En algunos casos los gobiernos, a través de algunas de sus instituciones, promueven la formación de posgrado o la especialización de su personal en el exterior, ofreciéndoles becas y comprometiendo sus servicios por un determinado período de tiempo cuando regresen. En otros casos, se limitan a conceder licencias con o sin goce de haberes, frente a la iniciativa del personal de obtener una admisión en un programa de posgrado. Venezuela en particular exhibe una larga e intensa labor en este campo, especialmente a través de programas y fundaciones especializados (Fundayacucho).

Condiciones de trabajo

Entre las reglas que establecen las condiciones de trabajo en el sector público, la cantidad de horas de trabajo y los horarios han sido frecuentemente objeto de negociación y fuente relativa de privilegios frente al mercado laboral privado.

En cuanto a las horas de trabajo, en general las jornadas laborales históricamente han experimentado reducciones importantes, pero ha existido una tendencia a que la cantidad de horas trabajadas por los servidores públicos fuera menor que la de los trabajadores del sector privado. Podría argumentarse que ello guarda relación con los salarios percibidos en ambos mercados, bajo el supuesto de que las remunera-

ciones en el sector público son menores que las del sector privado. Pero ello no es necesariamente así y depende por lo general del nivel del puesto ocupado o, a veces, de las relaciones personales (de tipo prebendalista) que el empleado haya establecido. Como se verá en el punto relativo a la estructura salarial, parece existir un patrón recurrente en los países según el cual los salarios del personal estatal de menor nivel son comparativamente más elevados que los del personal equivalente en el sector privado; e inversamente para el personal estatal que ocupa los puestos de mayor nivel, sobre todo los más altos, los sueldos son comparativamente más bajos que los del personal equivalente en el sector privado.

De todos modos, existen en un mismo país grandes variaciones en la cantidad de horas de trabajo según el grado de privilegio del escalafón o sistema de personal al cual el empleado pertenezca. Esto es más notorio en las diferencias que a menudo existen entre personal de las administraciones públicas nacional y subnacionales. Por ejemplo, en algunas provincias argentinas son exigibles jornadas de trabajo que no superan las seis o siete horas diarias. La información de los países de América Latina y el Caribe indica que la media de la jornada de trabajo asciende a ocho o más horas diarias, si bien existen países como Uruguay en los que, en promedio, más del 60% de los servidores públicos trabajan menos de siete horas diarias.

Los horarios de trabajo constituyen otro tema no siempre bien resuelto. Dada la gran variedad de actividades y servicios que presta la administración pública, los horarios deben adecuarse muchas veces a las restricciones que impone la naturaleza de esos servicios. En algunos casos se requiere atención permanente, como en las comisarías de policía, los hospitales para las guardias de urgencia, o los servicios de bomberos. En la administración central se tiende a contar con un horario único para todos los ministerios, pero los organismos descentralizados que atienden al público tienen generalmente la facultad de fijar sus propios horarios.

Otro tema vinculado con los horarios es la flexibilidad que existen en algunas administraciones para fijar bandas horarias que tratan de contemplar a veces más las necesidades del propio personal que las de los usuarios. Este tema también se relaciona con una característica muy propia del empleo público, que es utilizado a menudo como seguro de desocupación o como actividad complementaria de otras desarrolladas fuera de horarios de trabajo que facilitan el doble o múltiple empleo, como son los horarios continuos de seis horas que dejan libres las mañanas

o las tardes. Estas posibilidades son mucho más accesibles para los profesionales, que en algunos países como Uruguay o Argentina pueden ejercer su profesión en otros ámbitos públicos o privados.

Administración salarial

Los salarios constituyen, en primer término, la contraprestación material de los servicios prestados al Estado por su personal. Pero además, expresan la política institucional en materia de retención y desarrollo de carrera de ese personal. Implícitamente, el sistema salarial puede contener, o no, buena parte de los incentivos que promueven un comportamiento meritocrático, la permanencia en el sector público, la asunción de mayores responsabilidades, la capacitación permanente, y otras actitudes favorables a un mejor ajuste entre objetivos individuales e institucionales. En gran medida, el grado de incentivación del sistema salarial está asociado con la estructura, flexibilidad, y composición de las remuneraciones.

Estructura del sistema salarial

La mayoría de los sistemas salariales vigentes en el sector público de la región no adopta seriamente el principio de “igual pago para igual trabajo en condiciones similares” (lo cual supone que el personal que realiza tareas equivalentes en distintos niveles e instituciones cobra aproximadamente lo mismo) (Figura 13). Con excepción de Honduras, Belice, Bahamas, y Barbados, todos los países señalan que sus sistemas no se ajustan a dicho principio, o bien lo hacen sólo de forma parcial. Ello se ve corroborado por el hecho de que en numerosos países no se utiliza ningún sistema de valoración de los puestos de trabajo a los fines de definir la estructura salarial. Cuando ello ocurre, los sistemas pueden consistir en una u otra de las siguientes dos opciones, sin un claro predominio de ninguna de las dos:

- una metodología específica de valoración (puntos, ranking, et cétera) y el contraste con estudios de salarios de sectores de referencia
- un sistema propio, que contrasta la importancia interna de los distintos tipos de puestos pero no referencia el valor de éstos al mercado externo de retribuciones

Para conocer aproximadamente la forma de la curva que define la estructura salarial de los países

FIGURA 13

¿CUÁLES SON LOS SISTEMAS UTILIZADOS PARA VALORAR LOS PUESTOS DE TRABAJO, A LOS FINES DE DEFINIR LA ESTRUCTURA SALARIAL?



de la región, se solicitó información sobre la relación entre el salario básico mínimo y el correspondiente al máximo grado de la escala salarial.³⁰ Las respuestas recibidas muestran grandes variaciones y señalan diferencias igualmente importantes en el grado de “achatación” de la curva, lo cual es a menudo fuente de desincentivación para un mejor desempeño. Los valores extremos son 1 a 2,89 veces superior y 1 a 67 veces superior, con amplias diferencias en las situaciones intermedias informadas (1 a 10 y 1 a 26).

También se preguntó a los gobiernos de la región cuál es el rango salarial promedio (diferencia entre salario básico y salario máximo percibible por aplicación de otros adicionales tales como antigüedad, cargas de familia, refrigerio, u otros) para los niveles más bajo y más alto de la escala salarial. Por ejemplo (se indicó a los respondientes) este rango podría ser del 100% en el nivel más bajo y 60% en el más alto de la escala. Teóricamente, los rangos salariales suelen ser mayores en los niveles más bajos de la escala salarial (por ejemplo, un empleado puede cobrar un salario 100% superior al básico). En cambio, en los niveles más altos los adicionales por encima del básico tienden a representar un valor inferior a éste. Si bien se han reportado situaciones “esperables,” como 80%/60%, 100%/55%, o incluso

³⁰ Por cierto, este dato aislado no permite conocer la “forma de la curva,” ya que ésta puede mostrar en su trayectoria grandes irregularidades para diferentes grados salariales. Pero al menos da una idea sobre sus extremos.

96%/96%, también se ha verificado en el caso de Uruguay que la relación se invierte agudamente (25%/300%).

Por último, a pesar de que América Latina y el Caribe no encara actualmente procesos inflacionarios de la magnitud que la región afrontó en el pasado, se solicitó a los países su opinión sobre la medida que el sostenido incremento de precios pudo haber distorsionado las estructuras salariales en el sector público y devaluado los escalafones, sin haberse podido efectuar los ajustes oportunos. La distribución de las respuestas es relativamente pareja entre aquellos que han descrito tal efecto como alto, mediano, y bajo, registrándose una leve predominancia de la primera.

Criterios de definición de la composición salarial

Los criterios utilizados para definir la composición salarial varían significativamente entre los sistemas de Servicio Civil. No obstante, en la mayoría de ellos una parte muy significativa de la remuneración está constituida por conceptos asociados a la naturaleza y nivel del puesto ocupado por el personal. Asimismo, en seis países (Uruguay, Belice, Costa Rica, El Salvador, Panamá, y Bahamas) una proporción considerable de la remuneración está constituida de conceptos asociados a características personales tales como la categoría escalafonaria, la antigüedad, y la formación y a otras características que dependen de valoraciones individuales, que se mantienen una vez adquiridos, y que no cambian respecto a la función cumplida o al nivel de desempeño.

Por otra parte, la importancia relativa de los “adicionales” salariales (según representen compensaciones vinculadas con características o circunstancias de las personas, con los requerimientos de los puestos de trabajo, o con el nivel de desempeño) varía enormemente entre sistemas y subsistemas salariales, aún dentro del mismo país. En algunos casos, el número de estos adicionales pueden superar ampliamente los 50 (Uruguay, Bahamas, y Venezuela),³¹ pero en más del 50% de los casos prácticamente no se conceden estos adicionales, o bien se prevén menos de 10 adicionales. Por último, existen países en los que los adicionales oscilan entre 10 y 50 (Argentina, Chile, Guatemala, República Dominicana, Guyana, y Suriname). Si bien una composición salarial abundante en conceptos de retribución puede servir para discriminar mejor, a efectos remunerativos, entre responsabilidades y tipos de tareas o entre condiciones diferenciales en que se desarrolla el trabajo, también se ha utilizado a menudo para resolver conflictos sa-

lariales, mediante la concesión de adicionales que tuvieran un alcance parcial y, por lo tanto, no afectaran sustancialmente la masa salarial total de la administración pública.

Las respuestas a la pregunta sobre la proporción que representa el salario básico del personal respecto a la remuneración total corroboran la situación diferencial que se advierte en los países respecto a los conceptos de retribuciones adicionales al básico. En Honduras, Nicaragua, Bolivia, Colombia, República Dominicana, y Barbados el porcentaje es superior al 80%; en Guatemala, Belice, Costa Rica, Bahamas, Brasil, Suriname, y Venezuela oscila entre el 50% y el 80%; y en Argentina Chile, El Salvador, y Uruguay el salario básico representa menos de la mitad de la remuneración total.

Asimismo, la capacidad para asegurar un estricto cumplimiento de las políticas y directivas centrales en materia salarial también revela grandes diferencias entre países y entre ámbitos de un mismo país, aunque en su mayoría los cuestionarios dan cuenta de la existencia de capacidad de control en ciertos ámbitos pero no en otros (Figura 14).³² Dicha capacidad tiene una alta correlación con la disponibilidad de sistemas de información capaces de monitorear de manera regular y oportuna la aplicación de las políticas gubernamentales en materia de salarios para el personal público (Figura 15).

Sistemas de nómina o liquidación de haberes

El mecanismo utilizado a los efectos de preparar la nómina y liquidar los haberes del personal puede asumir alguna de las siguientes modalidades:

Una unidad organizativa (centro de cómputos) perteneciente a un ministerio de planificación, hacienda, función pública, o similares tiene la responsabilidad de preparar la nómina y procesar la liquidación de los haberes para la totalidad de los servidores públicos.

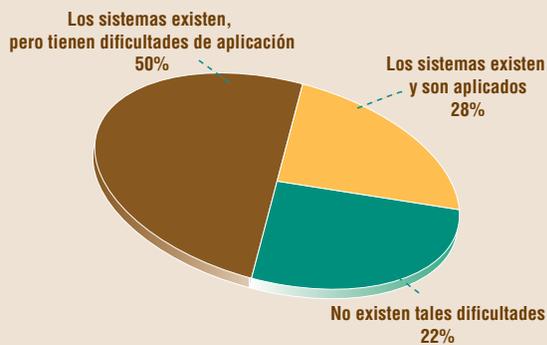
Una unidad similar a la del caso anterior tiene la responsabilidad de procesar la liquidación de haberes de una parte considerable de la nómina; otras instituciones tales como organismos descentraliza-

³¹ Corresponde aclarar que el número de adicionales se obtiene sumando todos aquellos que se conceden en la administración pública —y no únicamente los que se pagan en un determinado organismo.

³² Algunos países, tales como República Dominicana y Costa Rica, reportan una mayor capacidad de control de los sectores públicos centralizados, en relación con los autónomos o descentralizados.

FIGURA 14

¿EXISTEN SISTEMAS DE INFORMACIÓN CAPACES DE MONITOREAR DE MANERA REGULAR Y OPORTUNA LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE SALARIOS PARA EL PERSONAL PÚBLICO?

**FIGURA 15**

GRADO DE CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO PARA ASEGURAR UN ESCRITO CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS Y DIRECTIVAS CENTRALES EN MATERIA SALARIAL



dos, empresas públicas, o incluso organismos de la administración central (como los de educación) tienen sus propios sistemas para realizar esta tarea.

Prácticamente cada institución posee su propio sistema de nómina y procesa la liquidación de los salarios.

En la región se registran las tres modalidades, con una tendencia predominante de la tercera opción. No es extraño que un país como Nicaragua posea un sistema de nómina totalmente centralizado (único caso de este tipo entre los reportados), pero es más curioso que países de dimensión similar tengan sistemas múltiples. El tema es importante, por cuanto la existencia de un sistema único, aunque dis-

tribuido, tiene amplias ventajas desde el punto de vista del control y de la posibilidad de desarrollar sistemas de información gerencial, tanto institucionales como centrales. Brasil, por ejemplo, que posee una considerable y extendida dotación de personal, ha desarrollado un sofisticado sistema de nómina central que, aunque no monopoliza todas las liquidaciones de salarios, es aplicado a una gran mayoría de sus instituciones estatales.

EL SERVICIO CIVIL Y LAS REFORMAS DE “SEGUNDA GENERACIÓN”

Los desafíos de la modernización de los sistemas de Servicio Civil

El análisis efectuado en la sección anterior permite obtener un estado de situación aproximado sobre los sistemas de Servicio Civil vigentes en la región, particularmente con relación a gran parte de los mecanismos y reglas de juego específicos que utilizan dichos sistemas. En la presente sección se analizarán las estrategias seguidas por los gobiernos para superar algunas de las trabas o restricciones existentes, reflejadas en el diagnóstico preliminar efectuado. Nuestro examen incluirá, en lo posible, la vinculación entre las acciones o soluciones efectivamente implementadas y la estrategia global de reforma del Estado.

La historia del siglo XX recoge innumerables experiencias de intentos de reforma estatal en gran escala, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarle, como se dice tradicionalmente, de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como “reformas administrativas,” expresión mucho más precisa para referirse al tipo de cambios impulsados bajo su advocación.

Los anuncios periódicos de reformas masivas pueden ser observados como hitos o promontorios, como momentos de condensación y aceleración, a lo largo de un proceso de cambio lento e incremental. Más allá de sus consecuencias e impactos inmediatos, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad

³³ Al respecto, March y Olsen (1983), luego de analizar la historia de las reformas administrativas efectuadas en los

transformadora de la sociedad y del Estado.³³ La experiencia de la región nos proporciona numerosos ejemplos de estos periódicos raptos reformistas. En un trabajo relativamente reciente, Spink (1997) examina 70 años de reforma en América Latina, a partir de las misiones Kemmerer de los años veinte y comienzos del treinta que se llevaron a cabo en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia, y Perú. Intentos semejantes se produjeron en Brasil, Argentina, Paraguay, y Panamá en las décadas de 1930 y 1940. Gilbert Siegel (1964) y Lawrence Graham (1968) estudiaron detenidamente las reformas del Servicio Civil brasileña durante el Estado Novo de Getulio Vargas. En la década de 1950, la creación de la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) en Brasil y del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en Costa Rica marcó el inicio de un proceso de formación de escuelas e institutos en toda América Latina que terminarían por convertirse en los actuales Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Recién a partir de los años sesenta y setenta, los esfuerzos se volverían más sistemáticos. La Alianza para el Progreso desempeñó un papel importante en las reformas de esas dos décadas, que tuvieron en la *US Agency for International Development* (USAID) su principal instrumento de asistencia técnica a los gobiernos de la región. Simultáneamente, dieron comienzo las misiones de las Naciones Unidas, que realizaron diagnósticos y efectuaron recomendaciones en gran número de países. La prédica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con su énfasis en la planificación y la necesidad de contar con aparatos estatales capaces de implementar los planes de desarrollo, dió un impulso adicional al debate y a la acción reformista. Por otra parte, Venezuela y México, que atravesaban por esos años un auge económico producido por el excepcional aumento de los precios del petróleo, desplegaron una intensa tarea de capacitación de los empleados estatales y de promoción de reformas en el sector público. No casualmente, fueron los países que en 1974 impulsaron la creación del CLAD, lo cual significó una importante contribución a la generación e intercambio de conocimientos y experiencias en torno a la reforma administrativa.

En este breve recorrido a través del siglo pasado, puede comprobarse que existieron en la región intentos recurrentes de implementación de reformas administrativas, mucho antes de que comenzaran a ordenarse y numerarse según generaciones. A nuestro juicio, sin embargo, dos características propias

de estas experiencias parecen diferenciarlas claramente de las iniciativas encaradas a partir de los años ochenta (“primera generación”) y, sobre todo, en la década de 1990 (“Segunda Generación”).

Primero, el clima ideológico en el que se gestaron aquéllos procesos tempranos reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales, y por lo tanto no se cuestionaba seriamente su intervención en este plano.³⁴ En general, las estructuras y dotaciones estatales habían alcanzado su máxima expansión durante los años sesenta y setenta. Junto con la asunción de un creciente papel empleador, se había expandido el aparato empresario, regulador, y subsidiador del Estado. Las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos. Esta situación contrastaría abiertamente con las orientaciones promovidas a partir de los años ochenta, que a su tiempo darían lugar a lo que hoy conocemos como la “primera generación” de reformas del Estado.

Segundo, el balance global de las iniciativas reformistas reseñadas anteriormente mostró escasos progresos. En tal sentido, podemos expresar con Spink (1997) que las reformas en gran escala, entendidas como intentos sistemáticos y masivos dirigidos a transformar a fondo la administración pública, no consiguieron ser implantadas exitosamente en América y el Caribe, sobre todo durante la vigencia de gobiernos pluralistas y democráticos. A lo sumo, sus resultados sólo llegaron a representar una mínima fracción de las expectativas iniciales. Y aunque por su propia naturaleza los regímenes

Estados Unidos durante buena parte del siglo, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o al menos, que registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. Sin embargo, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia, y afirman en tal sentido que un presidente de la nación podría ser criticado más por lo que no dice que por lo que no hace en esta materia.

³⁴ Recién a fines de los años setenta, y especialmente con la simultánea llegada al poder de gobiernos conservadores en los Estados Unidos y el Reino Unido, comenzó una reversión del ciclo ideológico que constituyó al Estado en el chivo expiatorio de la crisis económica, impulsada primero por los precios del petróleo y hacia el final de la década, por el inminente *default* de la deuda externa. Regímenes militares latinoamericanos, como el argentino, sostendrían en este nuevo clima ideológico que “*achicar el Estado es agrandar la Nación.*”

burocrático-autoritarios tuvieron mejor fortuna en cuanto a dictar legislación, establecer sistemas, crear instituciones, e implementar ciertas prácticas administrativas modernas, los resultados por lo general no se sostuvieron en el tiempo. En cambio, las reformas que impulsaron muchos de esos mismos países desde la segunda mitad de los años ochenta, y especialmente durante la década de 1990, pudieron concretarse con un grado de éxito mucho mayor.

Sería legítimo preguntarse sobre la diferente suerte corrida por las reformas previas (antes de los años ochenta) respecto de las más recientes. Una primera explicación radica en la dispar naturaleza de los cambios perseguidos en cada caso (lo cual, fuerza es reconocerlo, podría invalidar hasta cierto punto el ejercicio comparativo). En efecto, la reformas de “primera generación” emprendidas en los años ochenta ya tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, como antes, sino reducirlo porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. El objetivo durante los años ochenta con la primera generación de reformas era desprenderse de segmentos institucionales completos a través de su eliminación lisa y llana o su transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales. En cambio, las reformas previas a la década de 1980 habían tendido, mas bien, a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente, tal como, aparentemente, se intenta ahora con las reformas de “Segunda Generación,” las cuales, en tal sentido, representan en cierto modo la continuidad de aquéllos afanes anteriores orientados a lograr un mejor Estado por medio de su racionalidad organizativa y funcional, que es justamente el foco principal de las reformas actuales del Servicio Civil.

En las reformas de primera generación suelen presentarse dos tipos de situaciones. O bien el Estado deja de hacer “algo” (producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). O bien, se prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (empleados públicos) sin que nadie los reemplace. La primera situación se verifica en los procesos de privatización, tercerización de servicios, descentralización, y desregulación en los que la empresa privada, cooperativas de servicios, ONG, trabajadores por cuenta propia, gobiernos subnacionales, o sujetos económicos en general ven potencialmente ampliada su esfera de competencia

por el surgimiento de nuevas oportunidades de negocios, la asunción de nuevas responsabilidades, o la mayor capacidad de acción debida a menores restricciones regulatorias. La segunda situación corresponde típicamente a los procesos de reducción de la dotación de personal a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario, jubilación anticipada, u otras, en cuyo caso las mismas funciones deben continuar desempeñándose con un menor número de empleados.

Un elemento común a todas estas reformas es el cambio que se produce en la naturaleza de las relaciones jurídicas que involucran a los actores en estas diversas modalidades de transferencia, así como en las consecuencias económicas que se desprenden de estos arreglos. Muchas veces éstos son los cambios más conspicuos, ya que otros aspectos de la reforma no son evidentes o se manifiestan sólo en el mediano y largo plazos.

Todas las reformas de primera generación se orientan “hacia fuera” del aparato estatal: modifican principalmente sus relaciones con la sociedad pero no demasiado sus estructuras, mecanismos de funcionamiento, o cultura internos. En las reformas “hacia adentro,” en cambio, las consideraciones jurídicas y fiscales pasan a un segundo plano, ganando mucha mayor centralidad las transformaciones en los planos cultural y tecnológico. Con esta afirmación no intentamos establecer diferenciaciones tajantes sino marcar énfasis relativos.³⁵

Éxitos y fracasos en la experiencia de la región (buenas prácticas)

La experiencia latinoamericana registra avances muy variados en materia de reforma del Servicio Civil. En algunos casos se intentaron llevar a cabo transformaciones importantes en las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre el personal y la administración, constituyéndose las medidas adoptadas en pieza clave de la estrategia de modernización del Estado. Al menos, así lo reportan Bolivia y Venezuela.

A partir de este papel protagónico de la reforma del Servicio Civil, es posible considerar una variedad de situaciones en las que, alternativamente, este tipo

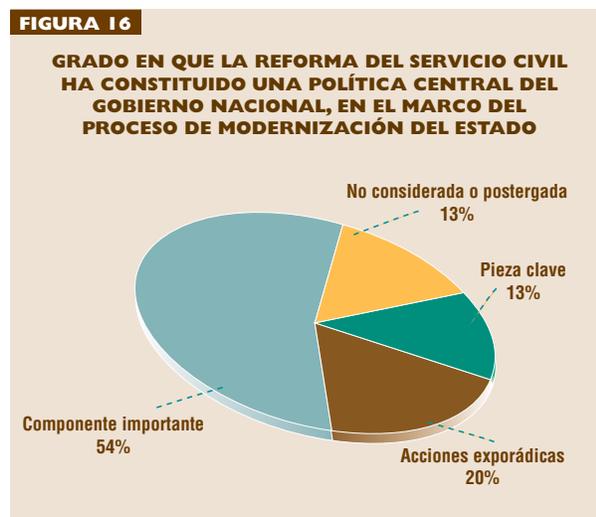
³⁵ Si bien pudo haber una secuencia primera-segunda generaciones de reforma (como las bautizara el Banco Mundial), no hay consenso sobre la clase de reformas que estrictamente conformaron una y otra etapa. Siempre hubo alguna combinación de reformas de uno y otro tipo, aún cuando (como hemos intentado hacerlo) es posible distinguirlas conceptualmente por la naturaleza de los cambios que entrañan.

de cambios ha tenido una significación decreciente, hasta el extremo de no haber sido considerado en los programas de reforma. Es previsible que en la mayoría de los casos los países reporten que la modernización del Servicio Civil ha sido o bien uno de los componentes importantes pero no el principal o, en menor medida, una política en cuyo nombre se encararon algunas acciones de mejoramiento de la gestión (Figura 16). Sólo en tres casos (Guatemala, República Dominicana, y Suriname) se señala que este tipo de reformas no ha sido considerado o ha sido postergado para una etapa posterior, agregando que en su nombre se privatizó y consiguió que abandonara el sector público el personal más capacitado.

Entre los aspectos que merecieron consideración principal en las reformas efectivamente introducidas durante la última década, pueden mencionarse los siguientes:

- implementación de cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos
- introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones
- implementación de sistemas de evaluación de desempeño
- ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales
- intensificación de la labor de capacitación y desarrollo del personal

Todas las opciones han sido señaladas como objeto de reforma, y en la mayoría de los casos los respondientes eligieron entre dos y cinco opciones.³⁶



La introducción de cambios tendientes a lograr escalafones más racionales ha sido una modalidad frecuente y ambiciosa, aunque a la vez muy resistida por el personal y sus representaciones gremiales. Un obstáculo usual ha sido, además, que en algunos países una parte importante de los regímenes de recursos humanos contempla contratos colectivos de trabajo que son objeto de negociación entre el Estado y los sindicatos en lugar de ser regidos por instrumentos normativos propios del sector público. Las modificaciones exitosas de los regímenes de recursos humanos han coincidido por lo general con situaciones de fuerte reducción del gasto público, al amparo de normas de emergencia que suspendieron total o parcialmente la vigencia de los contratos colectivos.

El incremento de la transparencia en los mecanismos de concursos y promociones ha sido también meta importante de las reformas, a la vez que una política que goza de consenso por parte de servidores públicos y sindicatos. Pero sólo ha logrado implantarse de manera parcial, principalmente en aquellas áreas del Servicio Civil donde los requisitos de calificación profesional son más estrictos y donde simultáneamente la naturaleza de las prestaciones pone a los servidores en contacto directo con los usuarios. Ejemplos típicos de ello son los servicios de salud y educativos. Uno de los principales obstáculos para la aplicación generalizada de mecanismos de concursos y promociones reside en el interés de los funcionarios políticos por disponer de altos grados de libertad para la designación de colaboradores inmediatos, así como, en lo que respecta a puestos de trabajo de menor calificación, la persistencia de prácticas clientelistas.

Mayor importancia aún ha tenido, según los gobiernos, la introducción de sistemas de evaluación de desempeño, al menos en cuanto a su formalización normativa. De hecho, diez países³⁷ la mencionaron, con lo cual resultó la que mayor adhesión parece haber tenido en los programas de reforma. Paradójicamente, también parece haber sido la que menor implementación ha tenido, si nos guiamos por los comentarios recogidos en el cuestionario al referirse a este tema. En la práctica, estos sistemas han encarado serios problemas derivados de la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de

³⁶ De hecho, los 19 países respondientes marcaron un total de 42 respuestas sobre la inclusión de estas opciones en las estrategias de reforma de los países.

³⁷ Bolivia, Uruguay, Venezuela, Nicaragua, Argentina, Chile, Belice, Colombia, Bahamas, y Brasil.

criterios meritocráticos como los implícitos en la calificación del desempeño. Es previsible que en la experiencia de la región se registren muchos intentos por incorporar estos sistemas a la práctica de la gestión de recursos humanos, pero probablemente serán escasas las experiencias verdaderamente exitosas.

También se ha considerado al ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales como uno de los aspectos frecuentemente presentes en las reformas del Servicio Civil. Las situaciones observadas no difieren tanto por la coherencia de los sistemas salariales que se intentó implantar sino por los alcances de su ámbito de aplicación. Así, es frecuente que tales ordenamientos hayan alcanzado sólo a una parte de los servidores públicos, generalmente los pertenecientes a la administración central. Adicionalmente, el reconocimiento de los derechos adquiridos bajo los sistemas salariales que se reemplazan conduce a que la plena vigencia de los nuevos sistemas se logre sólo en el largo plazo, y tanto más lentamente cuanto menor es la tasa de rotación del personal.

Por último, la promoción de la capacitación y desarrollo del personal también ha sido incorporada a los programas de modernización del Servicio Civil. La importancia de estas reformas puede evaluarse desde dos perspectivas complementarias: a) el aumento de la proporción de los servidores públicos que cada año accede a procesos de capacitación y desarrollo, así como la intensificación de la frecuencia con que lo hacen; y b) el grado de introducción de mecanismos de detección de necesidades individuales e institucionales de capacitación y desarrollo, que permitan la adopción de planes y programas adecuados. En general, parecen predominar los avances del primer tipo, y sólo excepcionalmente se ha contemplado suficientemente el segundo aspecto. De esta manera, la posibilidad de acceso a los procesos de capacitación y desarrollo queda principalmente librada a la iniciativa y el interés individuales de los servidores públicos. Un factor que coadyuva a ello es la escasa relación directa entre niveles de desarrollo alcanzados por los empleados y su nivel de retribución.

Entre los comentarios recibidos en las encuestas, se señalan adicionalmente esfuerzos por reordenar las estructuras organizativas y los puestos de trabajo a partir de procesos y productos públicos, en el marco de una redefinición estratégica de las responsabilidades estatales y de las modalidades de prestación de sus productos. Este tipo de reformas, que Uruguay viene encarando desde hace varios años, se orienta a la implantación efectiva de una gestión

por resultados y justifica el énfasis otorgado en el presente documento al tema de administración de estructuras y puestos de trabajo.

De igual manera, los comentarios incorporan otro tipo de cambios no incluido entre las opciones a la pregunta que nos ocupa. Se trata del desarrollo de sistemas de clasificación de cargos y gestión de recursos humanos, que se han encarado en varios países, incluyendo a Nicaragua.

Algunos países muestran esfuerzos importantes por mejorar la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía. Para ello, han empleado uno o más de los siguientes instrumentos:

- capacitación del personal en el mejoramiento de la atención al público
- difusión de guías e instructivos que faciliten el trámite administrativo
- acceso del ciudadano, en su interacción con la administración pública, a sistemas de información computarizados
- suscripción de cartas-compromiso con el ciudadano por parte de las instituciones públicas
- organización de sistemas de audiencia pública e instancias de participación ciudadana en el control de la gestión

La capacitación del personal para una mejor atención al público, así como la publicación y distribución de instructivos de distinto tipo, constituye una iniciativa frecuente de los gobiernos que se está aplicando desde hace muchos años y ha sido ensayada tanto en forma centralizada como descentralizada. Uruguay, Venezuela, Nicaragua, Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Bahamas, y Barbados informan coincidentemente que han tenido experiencias de ambos tipos. También comienza a ser habitual el acceso de usuarios a sistemas de información computarizados, aunque por lo general tales sistemas se limitan a facilitar consultas sobre estado de los trámites, se aplican en pocas instituciones, y no contemplan aún mecanismos realmente interactivos. Siete de los países antes mencionados, además de Brasil y Panamá, han hecho uso de estos adelantos también. La suscripción de cartas-compromiso y la organización de audiencias públicas como mecanismo de participación y control ciudadano se están adoptando sólo de manera incipiente, generalmente bajo la modalidad de pruebas piloto en ámbitos jurisdiccionales descentralizados o subnacionales, sin que todavía se observe un genuino arraigo de estas prácticas en la cultura administrativa del sector pú-

blico. Argentina está desarrollando actualmente un ambicioso programa de difusión de la carta-compromiso, siguiendo la experiencia inglesa de los citizen charters,³⁸ y ha comenzado a utilizar las audiencias públicas en el ámbito de actuación de los entes reguladores de servicios públicos, defensorías del pueblo, órganos de defensa de la competencia, y otros.

Por último, y aún cuando no puedan incluirse legítimamente entre las reformas de Segunda Generación, las simples reducciones de plantas de personal han tenido un serio impacto sobre el SC, y desde cierta perspectiva han sido consideradas como reformas exitosas. Las modalidades empleadas para producir estas reducciones han sido las siguientes:

- retiros voluntarios
- jubilaciones anticipadas
- eliminación de plantas de contratados o personal no permanente
- pase de trabajadores a situación de disponibilidad
- despidos por superposición de estructuras
- despidos directos con o sin indemnización
- congelamiento de vacantes

La información recibida confirma que todas estas modalidades son o han sido aplicadas en la experiencia de la región sin que se advierta un predominio claro de alguna de ellas. Lo más característico de las respuestas es que reportan en su mayoría la aplicación simultánea o alternada de varios de estos mecanismos.

Balance de las reformas del Servicio Civil en América Latina y el Caribe

La principal conclusión que surge del análisis precedente es que muchas de las reformas actualmente consideradas propias de las “mejores prácticas” según el estado del arte se reflejaron en la legislación de un importante número de los países de la región, pero no llegaron a tener una aplicación práctica. Las leyes sobre el Servicio Civil, función pública, o (más genéricamente) reforma o modernización del Estado han sido adoptadas por la mayoría de ellos. Nuevos sistemas de carrera, cuerpos especializados de personal, programas de capacitación más o menos innovadores, y normas sobre concursos y evaluación de desempeño han creado una generalizada sensación de que la reforma del Servicio Civil ha conseguido por fin instalarse en la agenda del Estado. El financiamiento internacional ha promovido la elaboración de manuales de procesos, sistemas de clasifi-

cación de puestos, apoyo informático para la construcción de sistemas de información, y muchas otras iniciativas por el estilo. Sin embargo, cuando se revisan los resultados logrados, la brecha entre iniciativa y logro continúa siendo profunda. En el capítulo final analizaremos las causas de este rezago y revisaremos los principales desafíos pendientes.

LAS REFORMAS Y DESAFÍOS PENDIENTES

Una comparación de los resultados logrados por los programas de modernización del Estado permitiría concluir que, desde el punto de vista de los objetivos propuestos en su implantación, las reformas de primera generación, orientadas a minimizar el aparato estatal, han sido relativamente exitosas o es previsible que lo sean en el futuro.³⁹ En cambio, las reformas de Segunda Generación no han logrado resultados comparables, pese a los avances que se advierten en los países. Del análisis realizado, puede concluirse que esas reformas pendientes, que tratan de mejorar en vez de reducir el aparato estatal, incluyen el siguiente listado de acciones posibles:

- la reestructuración organizativa del aparato administrativo
- el rediseño de las plantas de personal estatal
- la desburocratización de normas, procesos, y trámites administrativos y su reemplazo por una gestión guiada por resultados
- la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito
- la capacitación y desarrollo permanente del personal
- el mejoramiento de los sistemas de información y de sus soportes computacionales

³⁸ También Brasil reporta este tipo de práctica.

³⁹ Esta afirmación no toma en cuenta los impactos o consecuencias secundarias, muchas veces negativos, que tuvieron estas reformas —por ejemplo, tasas crecientes de desempleo, mayor deformidad de la función de producción estatal, abultamiento de las dotaciones de personal subnacional, o sobrepagos en las tarifas de servicios públicos. Tampoco se pretende insinuar que estas reformas sean inevitables. Uruguay es un caso único en que la voluntad popular se ha manifestado reiteradamente en contra de las privatizaciones, pero a la vez logró mejoras importantes en el desempeño de las empresas públicas. Recién en la última consulta popular se abrió la posibilidad de adoptar algunas reformas parciales de ese tipo.

Este conjunto de medidas sigue constituyendo el núcleo básico de las reformas pendientes en casi toda la región. Y en todas ellas los elementos esenciales del cambio remiten a una transformación de la cultura y de las tecnologías de gestión prevaletes en el sector público. El relativo fracaso de estas reformas hasta la fecha parecería explicarse genéricamente por la perenne contradicción entre la racionalidad técnica en que se fundan y la racionalidad política que obstruye su efectiva aplicación. Es decir, los fundamentos técnicos y axiológicos de dichas reformas (mérito, responsabilidad, capacidad, equidad, transparencia) son insuficientes para sobreponerse a los intereses, no sólo materiales, que esas medidas afectan (privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas).

En esta recapitulación final, ahondaremos en el análisis de las causas de este fenómeno, y revisaremos las modalidades específicas con que se manifiesta esta contradicción en las diversas reformas pendientes, con el objetivo de: a) explicar el contraste observado entre los “éxitos” de las reformas que tienden a minimizar al Estado y el relativo fracaso de las que intentan mejorar su gestión; b) comprender mejor de qué manera operan los criterios de racionalidad política en la implementación de los diferentes tipos de reformas pendientes; y c) contribuir a que los análisis de factibilidad de las reformas, a menudo inspirados en un voluntarismo “técnico” ingenuo, tiendan a incorporar explícitamente estimaciones realistas sobre las perspectivas de que las restricciones políticas puedan convertirse en variables controladas.

La reestructuración organizativa

La reestructuración implica, casi siempre, una mera reducción del número de unidades organizativas existentes. Existe la ilusión de que si se disminuye la cantidad de ministerios, subsecretarías, direcciones, o unidades de otro tipo, se habrá conseguido mejorar el funcionamiento del sector público. En términos de la nueva visión gerencial del Servicio Civil, en cambio, reestructurar es conseguir que el tamaño, esquema de división del trabajo, y asignación de competencias y recursos se ajusten a la misión que la organización debe cumplir, teniendo en cuenta un conjunto de metas y resultados deseables a lograr en el tiempo.

Desafortunadamente, en esta materia no existen “reglas de oro” que puedan orientar una cuantificación correcta (*rightsizing*) de una estructura organizativa, cualquiera sea su misión. Las “refor-

mas” se han limitado a menudo a modificar los organigramas formales, sin considerar el objeto último de un rediseño organizativo que es, por cierto, contar con la estructura más apta para que una institución pueda lograr sus objetivos. De nada sirve establecer un *numerus clausus* pretendidamente racional, sobre la base del cual, reiteradamente, se suprimen unidades y niveles, cuando a poco andar, la propia dinámica burocrática va regenerando imperceptiblemente, o aún elevando, la cantidad de organismos y unidades.

El rediseño del Estado constituye una tarea permanente que, como tal, debe ser confiada a unidades técnicas y políticas especializadas. Diseñar las estructuras, asignarles competencias, proporcionarles recursos, registrar sus cambios en forma permanente, y sobre todo disponer de información sobre el tipo y cantidad de resultados que se pretende lograr a través de esas estructuras, todo esto conforma hoy (al menos según las mejores prácticas que propone el estado del arte) las nuevas rutinas de la administración y reforma de las estructuras organizativas.

Una estructura bien diseñada debe reflejar, implícitamente, un esquema racional de diferenciación, especialización, e integración (Lawrence y Lorsch 1967) que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos, de modo de facilitar el logro de los resultados que en última instancia justifican la existencia institucional. La práctica administrativa invierte esta simple lógica, en el sentido de que muy a menudo, las estructuras son creadas en función de las personas. Es frecuente la creación de unidades para premiar lealtades, reubicar funcionarios políticos caídos en desgracia, o simplemente “jerarquizar” personal cuando la estructura establece un techo a la carrera o cuando es magro el nivel de remuneración alcanzado. De esta forma, se traslada al diseño institucional la solución de compromisos políticos o problemas escalafonarios, con lo cual la irracionalidad organizativa se extiende y agrava.

Resulta muy difícil sustraerse a la fascinación que provoca la utilización discrecional, cuando no arbitraria, de esta extraordinaria fuente de poder. Por ello, no caeremos en el simplismo de denunciar esta práctica como manifestación del alto grado de nepotismo que todavía anida en la función pública de la región. Sólo pretendemos señalar la enorme dificultad que entraña su erradicación, porque ello supondría otorgar a una instancia técnico-administrativa un poder de veto que restringiría los grados de libertad de los responsables políticos de las instituciones en una materia tan crítica como decidir el número, tamaño, distribución, dependencias jerárquico-funcionales, y

competencias de las unidades que las componen. He aquí la insalvable dualidad a la que se expone así la conducción de turno: acepta los valores implícitos en la solución técnica, pero elude aplicarla en su propio ámbito institucional para no quedar prisionero de sus eventuales consecuencias.

Rediseño de las plantas de personal estatal

Un problema central que enfrenta la mayoría de los reformadores administrativos es el de determinar cuál debería ser la dimensión óptima de la planta de personal estatal. La mayoría de las veces, este tipo de estimaciones no se realiza, porque traducir el papel del Estado a términos operativos es un ejercicio sumamente complejo, y por lo general no se dispone de la información requerida para realizar ese cálculo. La dificultad puede expresarse en términos de la comparación entre a) una *función de objetivos* y b) una *función de producción*. La *función de objetivos* alude a la variada conjunción de orientaciones, políticas, y metas que todo gobierno intenta materializar a partir de definiciones contenidas en su programa o plataforma política. Para lograr esto, se requiere obtener y combinar recursos materiales y humanos que, en proporciones diversas, constituirán la *función de producción* propia de cada área gubernamental.

Para que se produzca un adecuado ajuste entre ambas funciones, es preciso que la magnitud y calidad de los recursos empleados se correspondan con la naturaleza de los objetivos perseguidos, situación que se produce sólo ocasionalmente. Lo habitual es que se presente una de las siguientes situaciones, o ambas: a) los recursos humanos, y el correspondiente gasto en personal, compromete una parte proporcionalmente superior a la asignada a las inversiones en infraestructura y/o a gastos de operación y mantenimiento del aparato institucional; b) la combinación de recursos humanos empleados no satisface los requerimientos de funcionamiento, por existir un síndrome “sobra-falta” (Oszlak, 1972) según el cual los perfiles profesionales del personal muestran excesos en ciertas categorías (por lo general de baja calificación) y déficit en otras de mayor exigencia técnica.

Dados los estrechos márgenes presupuestarios que caracterizan a los países con recurrentes déficit fiscales y, sobre todo, teniendo en cuenta la rigidez hacia abajo del gasto en personal, los intentos de modificación de la función de producción encuentran rápidamente un techo. Como se trata de lograr un mejor alineamiento con la función de objetivos, el “downsizing” o “retrenchment” (o sea, lisa y lla-

namente, una reducción de la planta, guiada por criterios predominantemente cuantitativos o fiscales) no consigue satisfacer los requisitos del “rightsizing,” sinónimo de una planta ajustada en la que cuentan tanto los criterios cualitativos como los cuantitativos.

Las jubilaciones anticipadas y los retiros voluntarios reiteradamente reportados por los países efectivamente reducen las plantas de personal, pero al mismo tiempo tienden a agravar el problema de su deformidad, en la medida en que el personal que se retira es habitualmente el más experimentado o el que hallará con mayor facilidad oportunidades alternativas de empleo en el sector privado. Para evitar este tipo de consecuencias, es preciso que los esquemas de retiro impidan el vaciamiento de recursos humanos calificados y que habiliten la incorporación al régimen de retiro únicamente al personal redundante o de baja competencia técnica.⁴⁰ A pesar de la espectacular reducción de efectivos que a veces se produce con motivo de la adopción de estas políticas, estimamos que en buena parte de las administraciones públicas que las han adoptado subsisten importantes problemas de rediseño en las plantas de personal de sus instituciones.⁴¹

Problemas estructurales de esta índole sólo pueden hallar solución en el mediano y largo plazo. Una posible estrategia, en tal sentido, podría consistir en el diseño de plantas funcionales ajustadas a los reales requerimientos de la gestión, en función de una visión de sociedad deseable y de una misión legítima del Estado en su consecución. A partir de esta definición, se requiere “tapiar” las puertas y ventanas de acceso al empleo público, disponiendo un congelamiento *real* de la dotación y estableciendo un mecanismo de control de las estructuras, puestos, y plantas de cargos que prevea la gradual sustitución del personal que se desvincule por razones vegetativas (o de otra naturaleza) por recursos humanos que cuenten con el perfil requerido para el desempeño

⁴⁰ Si bien las normas que aprueban estos regímenes establecen por lo general ese tipo de restricciones, su cumplimiento efectivo se ve debilitado por la fuerte presión ejercida sobre los decisores para aprobar desvinculaciones no contempladas en sus disposiciones. Esta es una nueva manifestación de la distancia que suele existir entre la letra de la ley y su aplicación efectiva.

⁴¹ Por diversas razones cuya exposición excede los alcances del trabajo, estos problemas son mucho más críticos en el nivel subnacional, donde los procesos de descentralización han provocado un fuerte aumento y una creciente deformidad de sus dotaciones de personal

en puestos de trabajo hoy vacantes. Con seguridad, la cantidad de altas necesarias para *sustituir* (no “reemplazar”) a las bajas naturales sería considerablemente menor, aunque el posible ahorro presupuestario se vería contrarrestado por los mayores incentivos salariales que debería proporcionarse al nuevo personal.⁴²

Tales estrategias suenan sensatas a los decisores políticos, pero existen grandes dificultades para llevarlas a la práctica: a) pueden significar, una vez más, la renuncia a utilizar el empleo público como instrumento de patronazgo político; y b) la decisión debe ser tomada hoy pero sus efectos positivos se advertirán sólo en el mediano y largo plazos. No es sencillo inducir a los funcionarios políticos a que se expongan a adoptar medidas que pueden ocasionarles conflictos inmediatos con los trabajadores estatales y sus organizaciones gremiales, sin la certeza de poder capitalizar los resultados positivos durante sus efímeros mandatos. Atrapados en este dilema, sólo atinan a adoptar medidas coyunturales (endeudar a sus gobiernos contra la garantía de recaudaciones futuras; establecer mecanismos de contratación espurios; destinar recursos de empréstitos externos para indemnizar la desvinculación voluntaria del personal) que por lo general tienden a agravar los problemas de hipertrofia y deformidad de la planta de recursos humanos.

Desburocratización de normas, procesos, y trámites administrativos

Aunque el problema de la desburocratización no ha sido incorporado en la encuesta distribuida entre los países de la región, consideramos que su tratamiento no puede omitirse en el presente análisis de las reformas pendientes del Servicio Civil, ya que la desburocratización afecta directa e indirectamente las posibilidades de una gestión eficiente y de una adecuada respuesta del Servicio Civil a las demandas del ciudadano.

En principio, el diseño y puesta en práctica de normas, procesos, y trámites administrativos constituyen el mecanismo a través del cual se expresa la capacidad del Estado para satisfacer demandas de diferentes usuarios externos o internos al mismo. Los manuales de procesos y de procedimientos administrativos tienden a especificar minuciosamente el recorrido que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de decisión, donde se reconoce un derecho, se establece una obligación, se fija una sanción, o en general, se formaliza un acto administrativo.

Existen argumentos weberianos que justifican esta modalidad institucionalizada de gestión en atención al interés público involucrado y la delimitación de responsabilidades que exige todo acto administrativo. Sin embargo, tales argumentos han sido cuestionados por las consecuencias negativas de esta modalidad sobre la transparencia y eficiencia de la gestión, en el sentido de que la rigurosidad del trámite es un precio demasiado elevado para justificar la maraña burocrática resultante y la falta de oportunidad de la decisión finalmente adoptada. De aquí que el expediente, vehículo físico que atraviesa la línea de montaje organizativa trepando la jerarquía en busca de una decisión, se ha convertido en emblema del burocratismo estéril.

Tanto en la administración nacional como en la subnacional, la burocratización ha tendido a concentrarse en las funciones de apoyo (mesas de entrada, asesorías jurídicas, áreas de gestión de personal, órganos de control interno, oficinas técnicas de asesoría, o intervención vinculante). Asuntos que en condiciones normales deberían resolverse en pocas horas o días demandan semanas, meses, y hasta años. Entre los factores asociados a la dificultad para erradicar el excesivo burocratismo en el Servicio Civil se destacan los siguientes:

- la falta de una clara delimitación de las responsabilidades propias de cada unidad organizativa
- la renuencia a la asunción de responsabilidades y la falta de responsabilización (o *accountability*)⁴³
- la ausencia de manuales de procesos que prevean, con algún grado de detalle, el trámite que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de resolución del correspondiente asunto
- la vigencia de la secuencialidad (u “hoja de ruta”) como criterio de circulación de los expedientes, aún en casos en que la simultaneidad de tratamiento por dos o más instancias resulte aconsejable
- la inexistencia o falta de difusión adecuada de sistemas de información para el seguimiento de los trámites, de modo que, en forma permanen-

⁴² Esta posibilidad de renovar y replantear el perfil del personal aprovechando la rotación del mismo es tanto mayor cuanto más elevada sea la tasa de rotación. Véase, al respecto, la nota 24.

⁴³ En un trabajo colectivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se analizó el estado actual de las diferentes formas de responsabilización (CLAD, 2000). Para un análisis sobre las diversas formas de irresponsabilidad del estado, véase Oszlak (1998).

te, pueda rastrearse su estado actual y controlar-se posibles desvíos respecto de los tiempos de tratamiento y despacho previstos en cada instancia de intervención

El primero de los factores destaca que por lo general no existen manuales ni *normativa en materia de gestión de estructuras organizativas* o que cuando existen, no identifican ni precisan el alcance de las responsabilidades de las diferentes instituciones y unidades en términos de competencias y resultados a lograr.

Con respecto a la *renuencia a asumir responsabilidades*, existe la difundida creencia, tal vez avalada por la práctica administrativa, que cuanto mayor es el número de estaciones de tránsito de un expediente y mayor la concordancia entre los dictámenes de las sucesivas intervenciones, más adecuada será la decisión que se adopte a su respecto. Pero en última instancia, el objetivo inconfesable es diluir la responsabilidad, que termina recayendo en una maquinaria anónima y por lo tanto inimputable, ya que tampoco se ha institucionalizado la práctica de la rendición de cuentas como exigencia de la gestión.

La falta de *manuales de procesos* es simétrica a la de los manuales de organización. No se trata de que su adopción incremente la frondosidad del procedimiento administrativo, sino de que a través de ellos se contemplen las situaciones típicas que dan origen a trámites y decisiones para que se eviten peregrinajes inútiles o redundantes.

La *simultaneidad del trámite*, cuando este criterio resulta aplicable, constituye un aspecto particular que debería estar contemplado en los manuales de procesos como resultado de su correspondiente reingeniería. Se lo destaca especialmente por cuanto representa uno de los factores de mayor impacto sobre la burocratización.⁴⁴

Por último, corresponde destacar los avances que permiten los desarrollos informáticos actuales en materia de *seguimiento de expedientes y control de trámites*. Las iniciativas para implantar estos sistemas son todavía escasas, aunque se están extendiendo rápidamente, sobre todo en el ámbito municipal. Por lo general, permiten a los propios ciudadanos conocer el estado de sus trámites mediante acceso por la pantalla de un ordenador a una base de datos. En cambio, sus aplicaciones para el seguimiento de trámites que se originan y despachan internamente no han tenido una difusión equivalente.

Como puede comprobarse a través del análisis precedente, las tecnologías disponibles podrían resolver fácilmente los problemas de burocratización

existentes. Además, desde el punto de vista de la racionalidad política, en este caso parecería no existir contradicción manifiesta con los criterios técnicos e instrumentos que aporta el conocimiento experto para superar estas manifestaciones de buropatología. Por lo tanto, ¿qué es lo que explica su continuada vigencia?

Anteriormente, enumeramos un conjunto de factores asociados a este fenómeno. Algunos son claramente tecnológicos; otros son propios de la cultura dominante. Sin embargo, creemos que las causas más profundas se relacionan con la resignada aceptación de los responsables políticos de que los intentos para transformar esas pautas culturales resultarán inútiles.⁴⁵

Además, debe tenerse en cuenta que la efectividad y eficiencia de todo proceso de gestión dependen en gran medida del grado de coordinación que pueda lograrse en la interacción entre múltiples actores y de la forma en que pueda requerirse a estos actores la rendición de cuentas por la calidad u oportunidad de su intervención. La “crisis de coordinación” a la que refieren autores como Phillip Cooper y la ausencia de responsabilización tornan aún más difíciles las perspectivas de reforma. Para la conducción política, “jugarse” en este terreno equivale a lo siguiente: a) ejercer plenamente la autoridad que le confiere su mandato, introduciendo los sistemas de información gerencial, el monitoreo, y el control de gestión como mecanismos naturales de la gestión; y b) aplicar las sanciones por incumplimiento, dando así relevancia a una normativa que por lo general existe y pocos observan.

⁴⁴ El propio término “hoja de ruta,” tan internalizado en la cultura burocrática, anticipa un largo viaje intraorganizativo e inter-institucional, en el que casi nunca se prevé la posibilidad de que un expediente sea “clonado” para su tratamiento simultáneo por más de una instancia, de modo que las partes puedan arribar, rápida y consensualmente, a una decisión común. La feudalización estatal conspira contra este tipo de arreglos institucionales, al desestimular la coordinación y la consulta informal propias de un hábitat organizacional más abierto y colaborativo.

⁴⁵ A riesgo de trivializar un tema por demás conocido, cabe recordar que los procesos de gestión internos tienen una dinámica condicionada por múltiples variables. En el balance de poder entre la instancia política y la burocracia permanente, ésta cuenta a su favor con dos recursos inapreciables: 1) su conocimiento de las vías “consagradas” de comunicación interna, de los recovecos administrativos, y los aguantaderos de expedientes; y 2) su sobrevivencia a las sucesivas conducciones políticas, casi siempre carentes de los tiempos requeridos para gestar e implantar transformaciones profundas.

Implantación de una carrera administrativa basada en el mérito

Un rasgo característico de los numerosos intentos que registra la historia de las reformas administrativas en la región es la insistencia en suponer que simples cambios legislativos proporcionarán bases suficientes para la instauración de una carrera administrativa. Podrían reconstruirse los intentos en tal sentido enhebrando simplemente los numerosos estatutos, escalafones, o regímenes que se fueron reemplazando sucesivamente a través del tiempo. Esta “historia” revelaría, casi con certeza, que los planteos fueron correctos, orientados por criterios actualizados para su época, y pertinentes para administrar los diversos aspectos que debe contemplar una carrera profesional en el sector público.⁴⁶ Pero también seguramente, esa historia estaría lejos de reflejar una real aplicación de su preceptiva.

Recorrer una carrera administrativa, como hemos señalado, implica atravesar un ciclo vital: ingresar, capacitarse, trabajar en puestos con diferentes grados de responsabilidad, someterse a evaluaciones periódicas, progresar en la estructura y el escalafón, obtener mejoras salariales, y retirarse al cumplir determinada edad y años de servicio. Pero más allá de estos aspectos, casi siempre formalizados puntillosamente en la normativa vigente, completar una carrera también significa haber aprovechado oportunidades de aprendizaje, crecimiento personal, y desarrollo profesional, así como haber logrado reconocimientos morales y materiales fundados en el mérito, la equidad, y la transparencia.

Los datos relevados y materiales consultados demuestran que durante los últimos quince años, se produjeron algunos cambios importantes en estos aspectos, pero son muchos más los que demandan futuras reformas. Se crearon nuevos regímenes de personal orientados por criterios más gerenciales; se dictó legislación previendo concursos para el ingreso y evaluaciones periódicas de desempeño; se reforzaron los programas de formación de personal; y se desarrollaron nuevos sistemas informáticos de apoyo a la gestión de los recursos humanos. Pero muchos de estos intentos quedaron trancos por una variedad de circunstancias: frecuente rotación de responsables, gran resistencia burocrática a los cambios, dificultades tecnológicas en la implementación de sistemas, y/o una absorción demasiado lenta de nuevas técnicas por parte de la cultura administrativa vigente.

Consecuentemente, son pocos los casos en que se ha instituido realmente: a) la práctica del con-

curso (abierto o interno) como prerrequisito de ingreso; b) la evaluación del desempeño basada estrictamente en el mérito y el reconocimiento de incentivos materiales diferenciales; c) la promoción condicionada por la calificación y capacitación obtenida y no por la simple antigüedad; o d) la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad, además de las condiciones personales del empleado. Por lo tanto, ocurre lo siguiente:

- El empleo público sigue abierto en función del reconocimiento de favores o de lealtades partidarias.
- La evaluación, cuando se realiza, intenta minimizar el conflicto, a través de una equiparación que tiende a reconocer méritos no fundados en un real desempeño, con lo cual se pretende preservar una autoridad formal no avalada por el liderazgo y la responsabilidad.
- La promoción opera automáticamente por el simple transcurso del tiempo, con lo cual se distorsiona la pirámide organizativa y se reducen los incentivos a la asunción de responsabilidades.
- Los sistemas salariales continúan preservando pequeñas (o grandes) conquistas escalafonarias, sin que criterio técnico alguno consiga justificar la vigencia de regímenes y tratamientos dispares para situaciones semejantes.

La instauración de una carrera administrativa profesionalizada es seguramente uno de los terrenos en que las reformas de Segunda Generación encuentran y seguirán encontrando máximas dificultades de implantación. Más que en otras áreas, la firmeza de la voluntad política y la renuncia a toda marcha atrás son condiciones indispensables para lograr cambios irreversibles. Sin duda, se requiere sobreponerse a poderosas resistencias. Para el personal estatal no es fácil aceptar que existan barreras a la promoción determinadas por la disponibilidad de vacantes en puestos superiores. O que el orden de mérito en la evaluación de desempeño resulte de un proceso de análisis y negociación transparente que abarque al conjunto

⁴⁶ Para un análisis comparativo de los procesos de instauración de sistemas de gestión pública, pueden consultarse los trabajos de Morgan y Perry (1988); Bekke, Perry, y Toonen (1996); y Rahman (1998). Reid (1992) y más recientemente, Spink (1997) realizan interesantes contribuciones a este tema en la experiencia latinoamericana.

de la organización.⁴⁷ O que los concursos para la cobertura de ciertos cargos puedan ser abiertos. O que los sistemas salariales tiendan a retribuir más la jerarquía y responsabilidad del puesto o el mérito acreditado en el desempeño que los atributos y situación de las personas. O que la reiteración de un pobre desempeño, así como las sanciones aplicadas por faltas a las condiciones pactadas en los estatutos y contratos de trabajo, puedan conducir a una pérdida automática de la condición de empleado público.

El tratamiento de cada una de estas temas define el real alcance de una carrera profesional en la administración pública, y cada una de ellos puede convertirse en tema de enfrentamiento y conflicto. Felizmente, existen múltiples vías y estrategias que la conducciones políticas podrían ensayar para contrarrestar la oposición a las reformas, incluyendo las siguientes: a) la puesta en marcha de experiencias piloto acotadas; b) la búsqueda de apoyo y legitimidad en la opinión pública a través de una adecuada comunicación; c) la difusión de experiencias exitosas en otros contextos; y d) la cooptación de los gremios estatales más proclives a la adopción de nuevas reglas de juego en esta materia. Pero cualesquiera fueren las intentadas, se requieren altas dosis de convicción, audacia, visión, y liderazgo político para acometerlas, a sabiendas de que el intento puede aparejar altos costos personales.

Capacitación y desarrollo permanente del personal⁴⁸

Según la Ley de Say, toda oferta crea su demanda. El campo de la formación y capacitación de funcionarios no es una excepción a esta ley económica. Son los prestadores de estas actividades quienes determinan en gran medida el nivel y los contenidos, y en definitiva el perfil, de la formación efectivamente realizada. Por lo general, los demandantes ajustan sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien las satisfacen fuera del sistema regular de formación.

A su vez, las instituciones de capacitación en Servicio Civil diseñan sus programas, cursos, y seminarios previendo que su oferta encontrará mercado asegurado debido a la existencia de necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su currículo, e incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la demanda, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar ne-

cesidades de formación en manera sistemática, sea para el desarrollo de las funciones desempeñadas por sus actuales o futuros funcionarios o para el desarrollo de una carrera profesional que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Para esas instituciones, resulta difícil articular una demanda de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere un área determinada del Servicio Civil, porque a) no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; b) no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y c) no es simple ni lineal la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más productiva.

Los países de América Latina y el Caribe han llevado a cabo esfuerzos por mejorar sus sistemas de capacitación. Para ello, han creado instituciones especializadas, diseñado programas para diferentes perfiles de personal, organizado acciones de capacitación, e incluso instituido mecanismos de evaluación de la calidad de la formación. En muchos casos se dictan, en forma permanente, cursos para personal de alta gerencia, destinados a formar líderes o a mejorar el perfil de los funcionarios que desempeñan funciones de alta responsabilidad. Pero a menudo, estos esfuerzos se frustran por la ausencia de un diagnóstico previo que permita detectar las necesidades de formación según perfiles o necesidades propias de la gestión, sobre todo en áreas especializadas.

El desarrollo de recursos humanos es consustancial a la implantación de un sistema de Servicio Civil profesional. Para ello debe existir voluntad política para establecer y mantener una carrera o ré-

⁴⁷ Los sistemas de evaluación de desempeño más comunes se basan o bien en la asignación discrecional de puntajes por los superiores inmediatos, lo cual tiende a sesgar las evaluaciones hacia los valores más altos de la escala, o bien en la denominada "distribución forzada," que obliga a los evaluadores a asignar puntajes que en conjunto respeten una distribución según bandas o proporciones predeterminadas. En un caso conocido por el autor se ha planteado un sistema diferente, consistente en un proceso de evaluación por etapas, siguiendo una lógica de negociación y ajustes mutuos, que en última instancia establezca un único orden de mérito para la institución en su conjunto.

⁴⁸ En el análisis de esta sección utilizaremos el material desarrollado en Oszlak (1994).

gimen de recursos humanos que promueva e incentive la formación como actividad permanente. No basta con ofrecer la posibilidad de acumular créditos. Se trata de vincular más orgánicamente el desarrollo del recurso humano con la efectiva ocupación de puestos y la asunción de responsabilidades de mayor jerarquía en las instituciones, identificando necesidades, diseñando planes, y asignando recursos a tal efecto.⁴⁹

En principio, no parece existir una contradicción manifiesta entre la racionalidad técnica que podría inspirar un programa de capacitación y desarrollo permanente y los intereses políticos que podrían resultar afectados por su implantación. Por el contrario, cabría esperar que la dirigencia política recibiría con beneplácito y apoyaría cualquier iniciativa en tal sentido. Sin embargo, existen dos circunstancias que todavía restringen un mayor progreso en este terreno: a) el relativo desconocimiento acerca de la diferencia entre organizar la capacitación “desde la demanda” en lugar de “desde la oferta,” así como los mayores costos implícitos en la detección de necesidades; y b) la baja prioridad asignada en la programación presupuestaria a la formación profesional, lo cual redundaría en una oferta ocasional y asistemática.

Mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales

El mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales es otra de las áreas en que las reformas de Segunda Generación para el mejoramiento del Servicio Civil deberán producir transformaciones profundas. Es un hecho conocido que la disponibilidad de una solución técnica y la toma de conciencia acerca de sus usos potenciales pueden constituir la ruta más directa para reconocer la existencia de un problema. En tal sentido, el desarrollo de sistemas de información ha abierto inmensas oportunidades para la solución de los problemas de la gestión. En términos globales, no existe prácticamente área de la gerencia en que la irrupción de estas tecnologías, casi siempre con avanzado apoyo computacional, no haya producido una revolución en los métodos y técnicas tradicionalmente empleados. Aunque su impacto también ha alcanzado al sector público, el progreso en la implantación de tales sistemas en las administraciones estatales de la región ha sido mucho menos espectacular, y aún se está lejos de haber logrado resultados perdurables. Son varias las razones que explican este rezago tecnológico.

En primer lugar, dentro del estilo decisorio de la administración estatal, la compulsión a actuar prevalece sobre la cabal comprensión de la realidad sobre la que se actúa. Por lo tanto, si los sistemas de información sirven, especialmente, para expandir la acotada racionalidad de los políticos y ejecutivos, la prevalencia de un estilo decisorio *desinformado*, guiado por la intuición o por consideraciones *ad hoc*, difícilmente puede crear un medio propicio para que la información se genere, difunda, y aplique.

En segundo término, existe un marcado contraste en el grado de utilización de estos sistemas según sus potenciales aplicaciones o prestaciones y según las instituciones en las que se implantan. En general, se advierten avances en aquellos casos en que la informática se ha convertido en una tecnología casi excluyente para manejar volúmenes de datos de gran magnitud, sobre todo cuando los procesos involucrados son repetitivos o continuos. Entran en este grupo los sistemas de liquidación de haberes, la facturación de servicios, la comunicación de novedades de personal, la registración contable, etcétera. Pero aún en estos casos es común encontrar sistemas basados en tecnologías obsoletas o que no han conseguido integrarse en sistemas mayores, a partir de bases de datos comunes.⁵⁰ Esto no significa falta

⁴⁹ Una experiencia en curso que merece destacarse es el lanzamiento del Programa de Desarrollo de los Empleados Públicos por parte del gobierno del Neuquén, una provincia argentina. Se trata de una carrera similar a la que podría ofrecer una universidad, en la que se determinan perfiles de personal (de conducción superior, gerencia media, profesionales, técnicos, de base semi-especializados), contenidos formativos para cada perfil, y acciones de capacitación. Cada empleado tiene derecho a incorporarse al programa, declarando y acreditando de antemano su formación previa, con lo cual su carrera consistirá en llenar los vacíos no acreditados. Se han establecido diferentes mecanismos para la acreditación, así como para la fijación de prioridades en la asignación de cupos y oportunidades de capacitación a los empleados.

⁵⁰ Uno de los ejemplos más conspicuos es el de los sistemas de administración financiera integrada, que trata de articular las funciones de presupuesto, contaduría, tesorería, crédito público, auditoría, e incluso gestión de personal, compras, y suministros o registro de bienes materiales del Estado. Es sintomático, en este sentido, que recién exista un primer proyecto aparentemente exitoso en esta materia: el Programa de Información de Administración Financiera de Guatemala, que no casualmente ha recibido el Premio a la Excelencia 1999 del Banco Mundial entre 2500 operaciones que existen en el mundo. Carencias parecidas se advierten en el área de los sistemas de recursos humanos, donde la mayor parte de las gestiones (reclutamiento, evaluación de desempeño, presu-

de progreso. Varios países de América Latina y el Caribe están desarrollando e implementando estos sistemas, especialmente bases de datos centrales para consulta o adopción de decisiones. Con mayores o menores defectos y eventuales discontinuidades, pueden citarse el sistema informatizado de clasificación de puestos de Panamá o los sistemas centralizados de datos sobre personal, estructuras, y salarios de El Salvador, Brasil, y Argentina. En algunos casos se ha diseñado el “software,” pero se halla pendiente o se enfrentan dificultades en la implantación de los sistemas. También se registran exitosas experiencias a nivel de instituciones aisladas. Pero la mayoría de las respuestas contenidas en los cuestionarios consiguen que no existe una base de datos única y aplicaciones que apoyen un sistema de información gerencial, sino sistemas aislados y parciales sobre aspectos diversos de la estructura, el personal, o los salarios.⁵¹

Una tercera razón para explicar la reducida adopción de tecnologías informáticas puede ser el hecho de que, muy a menudo, los sistemas “delatan,” o sea, tienden a hacer más transparente la gestión y a poner en evidencia situaciones irregulares. Un nuevo gobierno puede tener interés en implantar un sistema de información gerencial que permita, por ejemplo, realizar auditorías financieras o determinar la corrección del gasto en personal erogado por la gestión anterior. En cambio, si ese mismo gobierno tomara la decisión de aplicar tal sistema cuando está a punto de terminar su período, se expondría a que se conozcan sus propias fallas o desvíos. Es sintomático al respecto que en Argentina casi no existe evidencia sobre la utilización de mecanismos efectivos de seguimiento y control de gestión basados en tecnologías duras.⁵²

En cuarto lugar, los elencos políticos que se suceden en la conducción institucional conspiran a menudo contra la efectiva implantación de tecnologías informáticas. A veces, los sistemas caen en desuso y se abandonan por falta de continuidad del apoyo político inicial que condujo a su desarrollo. En general, los siguientes factores terminan convergiendo en la interrupción de los intentos de transformación en este campo: a) el mecánico rechazo a la iniciativa de los predecesores; b) el agotamiento de los recursos financieros empleados en la implantación inicial; c) la búsqueda de protagonismo (y a veces, de rentas) mediante la promoción de proyectos alternativos redundantes; d) la injustificada extensión de los plazos de negociación de los proyectos; y/o e) la propia obsolescencia tecnológica producida durante estos procesos.

Un quinto problema es el relacionado a la disponibilidad de equipos técnicos responsables del diseño, desarrollo, implementación, y mantenimiento de sistemas informáticos para el Servicio Civil. Se necesitan equipos técnicos capaces de conceptualizar las diversas aplicaciones como componentes de un sistema global que se pueda implantar en forma modular, buscando economías de escala y evitando esfuerzos redundantes e iniciativas contradictorias. Son enormes los déficit de capacitación en aspectos conceptuales, metodológicos, y tecnológicos, particularmente en las áreas de diseño estratégico de políticas, elaboración normativa, desarrollo de estándares para las aplicaciones, consultoría, y apoyo a usuarios, especialmente en el ámbito subnacional, donde actualmente se concentra una proporción importante de las responsabilidades del Servicio Civil estatal.

En sexto lugar, deben mencionarse los problemas en la identificación y generación de usuarios, actividades que constituyen condiciones necesarias (aunque no suficientes) para el éxito de un sistema de información que opere sobre una base regular y continua. Y aún contando con sistemas operativos y usuarios potenciales, la disposición de los últimos a

puesto de recursos humanos, análisis salarial, capacitación y desarrollo) no cuenta con apoyo informático, pese a existir instrumentos tecnológicos y hallarse disponibles.

⁵¹ Las diferencias en cuanto a grado de adopción tecnológica según instituciones no escapan a una regla común a otros aspectos de la gestión pública: los organismos vinculados con las clientelas más poderosas, a menudo colonizados por éstas, tienden a reunir los recursos humanos, materiales, y tecnológicos de mayor nivel y calidad, por lo cual no debe extrañar que también sean los que exhiben mayores avances en materia de sistemas de información. Este juicio se extiende a las instituciones descentralizadas o autárquicas, que cuentan generalmente con mayores posibilidades de desarrollo en esta materia. De este modo, un banco central, un ministerio de economía o de relaciones exteriores, o un ente de recaudación fiscal contrastan fuertemente con un ministerio de trabajo, una escuela, o un hospital público en cuanto a sus respectivas posibilidades de instalar exitosamente modernos sistemas de información y gestión. La mayor disponibilidad de financiamiento de la banca multilateral para el desarrollo de estas aplicaciones en los campos fiscal y financiero también ha contribuido a aumentar la brecha tecnológica con relación a instituciones de otros sectores.

⁵² En un trabajo realizado años atrás, pudimos comprobar que aunque estaba en vigencia un Sistema Nacional de Control de Gestión, no se habían creado los mecanismos institucionales para asumir esta responsabilidad, o cuando existían formalmente, sólo cumplían un papel ritual. Véase Oszlak (1987).

mantener, actualizar, y seguir utilizando las respectivas aplicaciones también se vuelve crítica para la sostenibilidad de esos sistemas. Sin clientes reales, los sistemas de información se vuelven rápidamente obsoletos, y finalmente se abandonan.

En séptimo término, la enorme cantidad de aplicaciones permitidas por la tecnología disponible y la escasez de recursos para financiar su desarrollo e implantación exigen que se determine la criticidad y factibilidad de cada uno de esos sistemas, sobre todo cuando los adelantos se ajustan a una estrategia global.⁵³

Por último, es importante considerar la secuencia técnica requerida en el diseño e implantación de sistemas de este tipo. Por ejemplo, si bien la automatización de oficinas puede no ser vista como un sistema de información crítico, podría resultar un punto de entrada estratégico para conseguir que más instituciones públicas se acostumbren, y sean más receptivas, a las aplicaciones de sistemas, creando así condiciones para la futura adopción de tecnologías más complejas o sofisticadas. O, como otra ilustración, el diseño e implantación de un sistema automatizado de liquidación de haberes pueden ser precondiciones para organizar una base de datos de personal o hasta un sistema de información gerencial en esta materia.

Estas observaciones refuerzan la necesidad de una acción coordinada, una cuidadosa selección de prioridades, una clara comprensión de las precedencias técnicas, y un cronograma adecuado para la introducción y extensión del alcance de los nuevos sistemas, a fin de evitar la implementación de estrategias mal concebidas. Ello se vería facilitado por la disseminación de una cultura que promueva la operación en redes (*networking*) y el acceso compartido a paquetes tecnológicos o bases de datos comunes, dentro y a través de fronteras organizacionales. El feudalismo burocrático, todavía firmemente arraigado en la práctica administrativa de los Estados de la región, no es precisamente el ámbito más propicio para que esta nueva cultura se difunda.

A modo de conclusión: tecnología, cultura, e irreversibilidad de las reformas

El análisis precedente ha intentado demostrar que el éxito de las reformas de Segunda Generación en materia de Servicio Civil (“reformas hacia adentro” del Estado) depende en gran medida de que las premisas valorativas en que se fundan las nuevas tecnologías de gestión consigan permear la cultura político-administrativa vigente. Sólo así será posible asegurar la

irreversibilidad de los cambios que se incorporen. Hemos observado que los reiterados fracasos reflejan el permanente conflicto entre los valores en que se funda la reforma y los intereses afectados por su implantación. En cada uno de los planos de la gestión interna del Estado se ha examinado un conjunto de variables explicativas de este fenómeno, las cuales en última instancia parecen remitir a una inherente oposición entre tecnología y cultura.

El tema no es nuevo y ha merecido notables ensayos, particularmente en lo referido al impacto de la tecnología sobre la cultura.⁵⁴ En el campo del Servicio Civil, los vínculos entre estas dos variables subsumen buena parte de los determinantes del comportamiento político y administrativo. Su relación fue objeto central de debate durante la época en que la teoría de la dependencia impregnaba la reflexión de quienes cuestionábamos la incorporación acrítica, a la práctica administrativa, de los enfoques, técnicas, y metodologías provenientes de los centros nor-occidentales.⁵⁵ Para justificar su reactualización en el presente debate, nos permitiremos una digresión final.

Las variables tecnológicas afectan el funcionamiento de las organizaciones en dos planos distintos:

- Uno de estos planos se vincula con los productos externos producidos, los que normalmente requieren la aplicación de una *tecnología central* (o “core technology,” en términos de Thompson) inherente a la actividad desarrollada (técnicas para producir ciertos bienes, cumplir funciones reguladoras, o prestar determinados servicios).
- El otro plano se refiere a las *tecnologías de gestión* (la cuales algunos analistas solían denominar “orgware”) que son requeridas para dar soporte a la producción sustantiva. Estas tecnologías de gestión corresponden nítidamente a los tipos de reforma “hacia adentro” analizados en este trabajo: reingeniería de procesos, esquemas de carrera, sistemas de información, et cétera.

⁵³ Nivel crítico, en este contexto, es el grado en que la falta de disponibilidad del sistema de información puede ser altamente perjudicial para una gestión pública eficaz. A su vez, la factibilidad se refiere al grado de incertidumbre sobre las perspectivas de una efectiva implementación del sistema, sea por restricciones políticas, tecnológicas, culturales, o financieras.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, la interesante réplica de Kenneth Boulding (1967) al conocido ensayo de C.P.Snow sobre “Las dos culturas.”

⁵⁵ Véanse, al respecto, Kliksberg (1979); Crowther y Flores (1980); De Márquez y Godau (1980); y Oszlak (1977).

Ambos componentes permiten explicar por qué instituciones que desarrollan actividades similares presentan rasgos comunes, tanto en la organización de la producción como en la realización de actividades de apoyo. Ciertas normas y estándares profesionales contribuyen a reforzar estas similitudes, conformando una suerte de subcultura tecnológica que tiende a prevalecer más allá de fronteras geográficas o barreras culturales. Existe, por otra parte, una estrecha relación entre el tipo de tecnologías empleadas y la clase de interdependencia y coordinación requerida (Thompson 1967). Por lo tanto, el grado de compatibilidad necesaria entre las tecnologías centrales y las de gestión plantea fuertes condicionamientos al desempeño y contribuye a homogeneizar los patrones estructurales y funcionales de aquellas organizaciones que operan con tecnologías similares.

También la cultura ejerce una influencia homogeneizante sobre el comportamiento burocrático. Los modos de percibir y categorizar la realidad, las creencias acerca de la eficacia de ciertos instrumentos para lograr objetivos, los criterios de legitimidad prevalentes, las actitudes hacia la autoridad, o las orientaciones hacia el tiempo son elementos que concurren a tornar más homogéneas las percepciones interpersonales respecto a qué debe hacerse o esperarse en una situación dada, lo cual reduce la incertidumbre en la interacción.

En este sentido, cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos, y la legitimidad de su papel está fuertemente determinada por esta cultura. El nepotismo, la venalidad, y el ausentismo (entre otras prácticas que Parsons denominara “particularistas”) son propias de ciertas culturas, o en todo caso se hallan más difundidas en unas que en otras. Es así que la cultura opera como un factor homogeneizador pero, al mismo tiempo, como elemento diferenciador frente a otras culturas. Gran parte de las reformas administrativas son diseñadas, precisamente, para actuar sobre esos rasgos culturales, partiendo de una concepción universalista que, en última instancia, trasunta una interpretación etnocentrista, un trasplante de patrones culturales ajenos disimulado bajo el ropaje de tecnologías organizacionales neutras.

Al efectuar esta afirmación no intentamos recrear el viejo debate dependentista, ya que los valores que subyacen a esas tecnologías “importadas” no deberían ser ajenos. El punto ya no es si las tecnologías “sirven” a las necesidades de gestión de nuestros Estados, sino si los últimos pueden “forzar” su adopción y así desterrar definitivamente sus

patrones culturales indeseables. En estos casos, por lo tanto, las influencias homogeneizadoras de la cultura tienden a convertirse en restricciones organizacionales, es decir, en factores que retardan o obstaculizan la acción organizacional bajo normas de racionalidad. En cambio, en los países centrales, debido al grado de congruencia entre tecnología y cultura, el efecto homogeneizador de la cultura es casi imperceptible, ya que los contenidos tecnológicos de la cultura son coherentes con los supuestos culturales de la tecnología.

La introducción de la escritura produjo un cambio irreversible: el pasado pudo comenzar a hablar con el futuro. La invención del estribo modificó la forma de hacer la guerra. La red informática mundial transformó las posibilidades y modalidades de la comunicación. Los impactos culturales de estas clases de cambios tecnológicos son definitivos y sólo suelen modificarse como consecuencia de nuevos avances. Trasladado este razonamiento al ámbito del Servicio Civil y su reforma, la pregunta clave es cómo conseguir que los avances tecnológicos disponibles se incorporen como pauta, método, o procedimiento habitual del desempeño cotidiano, como la forma natural de hacer las cosas.

Para un niño de nuestra época resulta inconcebible que la televisión no haya existido desde siempre, porque está incorporada a su proceso de socialización. Para el funcionario del futuro debería ser igualmente normal haber ingresado a la administración pública por concurso, recibir periódicamente oportunidades de capacitarse, estar preparado para que su desempeño sea juzgado según resultados, ascender en función del mérito demostrado, atender solícitamente al ciudadano, procurar que sus intervenciones no generen trabas innecesarias en el proceso administrativo, y funcionar en un ámbito responsable, transparente, y colaborativo. O al menos, la brecha entre los valores implícitos en estas pautas culturales ideales y la realidad de la gestión debería reducirse significativamente.

En este razonamiento no se tiene en mente un estado de meta inmutable que deba alcanzarse. Intentamos, más bien, caracterizar un “blanco móvil” que, como la línea del horizonte, seguramente se irá alejando al mismo ritmo con que se vayan concretando transformaciones, generando así nuevos desafíos. El planteo propuesto pretende no caer ni en el exitismo fácil ni en el fatalismo inevitable. Más bien, reconoce que en las reformas hacia adentro del Estado, los condicionamientos políticos son mucho más determinantes que en las reformas hacia fuera y suelen convertirse en factores explicativos de su fra-

caso; pero admite también la posibilidad de que esos condicionamientos puedan llegar a convertirse en variables relativamente controladas.

En cada una de las reformas de Segunda Generación analizadas, tratamos de especificar los factores técnicos y políticos que parecen explicar su escaso éxito, y en varios casos propusimos algunas estrategias para revertir este resultado. Aunque la observación pueda sonar un tanto ingenua, no podemos dejar de señalar que la contraparte necesaria para que este escenario deseable pueda materializarse es que existan los emprendedores políticos dispuestos a dar batalla y a “quemar las naves”⁵⁶ si es preciso, sabiendo que habrán derrotas y caídas en acción pero que el triunfo final dependerá de la convicción y empeño puestos en la tarea por quienes se enrolen en la causa. La responsabilidad principal para que estas condiciones puedan ser creadas les cae, casi exclusivamente, a los líderes políticos.

Quemar las naves, en este contexto, no es incompatible con la negociación y el compromiso que puedan requerirse en la promoción de las iniciativas de transformación, pero no admite dar marcha atrás. Supone, en cambio, un profundo conocimiento de los problemas a enfrentar, de las estrategias potencialmente más adecuadas para superarlos, de las resistencias esperables, de las propias capacidades para establecer alianzas y convencer a los indecisos, de los recursos disponibles, y de los límites hasta los que se está dispuesto a llegar para alcanzar los resultados. Algunos lo consiguen.⁵⁷

Aunque la metáfora no haya recogido el hecho, es sabido que Hernán Cortés conservó una nave, en la que permitió regresar a Cuba a quienes se oponían al riesgoso proyecto de una nueva conquista. A la vuelta de los siglos, esa sigue siendo la máxima concesión que puede permitirse un estratega y sobre todo, un estadista si pretende erradicar definitivamente los resabios de una cultura poco congruente con los objetivos y valores del Estado post-burocrático: invitar a los disidentes a que aborden el barco de regreso.

⁵⁶ Cuando el conquistador Hernán Cortés decidió marchar sobre México para extender los dominios de España en el nuevo continente, algunos de sus hombres se opusieron, pretextando lo exiguo de sus fuerzas y lo peligroso de la aventura. Tomó entonces una decisión heroica, que la historia convertiría en metáfora de los actos irreversibles: ordenó “quemar las naves”, con lo cual imposibilitó cualquier marcha atrás de parte de sus hombres. La metáfora se aplica a menudo cuando está en juego una decisión crucial y no cabe volver atrás una vez adoptada. A partir de ese momento, *alea jacta est*: sólo es posible funcionar bajo las nuevas condiciones impuestas por una decisión irreversible. Justamente, la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa en cuyo nombre fue tomada. La decisión compromete a quienes alcanza, más allá de su deseo o voluntad.

⁵⁷ En este sentido, Bresser Pereira (1999) ofrece un vívido relato de su experiencia como Ministro de la Administración Federal y la Reforma del Estado brasileiro, a través del cual intenta desentrañar las condiciones de éxito de una estrategia de reforma que, más allá de sus condiciones de viabilidad técnica, supuso un notable despliegue de acción política liberada y persistente.

REFERENCIAS

- Bekke, H. A. G. M., J. L. Perry, T. A.J. Toonen. 1996. "Introduction: Conceptualizing Civil-Service System". En Bekke, H. A. G. M., J. L. Perry, T. A.J. Toonen (eds.), *Civil-Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press (Public Affairs).
- Boulding, K. E. 1967. "The Two Cultures". En Kranzberg, Melvin, and Carroll W. Pursell, Jr. (compilers), *Technology in Western Civilization*. New York: Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L.. 1998 "Reflexiones sobre la Reforma Gerencial Brasileña en 1995." Mimeo.
- CLAD. 2000. *La Responsabilización en la Nueva Servicio Civil Latinoamericana*. Caracas: CLAD.
- Crowther, W., y G. Flores. 1984. "Problemas Latinoamericanos en Administración Pública y Dependencia Tecnológica". En Oszlak, O. (compiler), *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- De Márquez, V., and R. Godau (1984). "Burocracia Pública y Teoría Organizacional". En Oszlak, O. (compiler), *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Echebarría Ariznabarreta, K. 2000. "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales". En *Revista Reforma y Democracia* 18. CLAD. October.
- Graham, L. 1968. *Civil-Service Reform in Brazil: Principles versus Practice*. Austin: University of Texas Press.
- Haggard, S. 1998. "La Reforma del Estado en América Latina". En *Revista Reforma y Democracia* 11. CLAD. Junio.
- Heady, F. 1996. "Configurations of Civil-Service Systems". En Bekke, H. A. G. M., J. L. Perry, T. A.J. Toonen (eds.), *Civil-Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press (Public Affairs).
- Kliksberg, B. 1979. *Formación de Administradores para el Sector Público de América Latina*. Caracas: CLAD.
- Kurth, J. 1992. "The Post-Modern State". En *The National Interest* (pp. 26–35). Summer.
- Lawrence, P., y J. Lorsch. 1967) *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration.
- March, J. G., and J. P. Olsen. 1983. *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government*. USA.
- Migdal, J. 1988. "Vision and Practice: The Leader, the State, and the Transformation of Society". En *International Political Science Review* IX (pp.23–41).
- Morgan, P. 1996. "Analyzing Fields of Change: Civil-Service Systems in Developing Countries". En Bekke, H. A. G. M., J. L. Perry, T. A.J. Toonen (eds.), *Civil-Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press (Public Affairs).
- Morgan, P. and J.L. Perry. 1988. "Reorienting the Comparative Study of Civil-Service Systems". En *Review of Public Personnel Administration* 8.
- Nettl, J. P. 1968. "The State as a Conceptual Variable". En *World Politics* 20.
- Oszlak, O. 1972. "Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya". En *UN Technical Report DP/SF/UN/75*. New York: United Nations.
- . 1974 "Capitalismo de Estado: Forma Acabada o Transición?" En Boneo, Horacio, et al. (eds.), *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- . 1980. "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de Algunas Experiencias Latinoamericanas". CEDES, Serie 3.
- . 1982/1997. *La Formación del Estado Argentino: Orden, Progreso y Organización Nacional*. Editorial de Belgrano 1982; Editorial Paidós 1997.
- . 1985. "Pirro contra la Burocracia". *Revista Vosotras*. Buenos Aires.
- . 1987. "Monitoring, Control, and Evaluation in the Argentine Public Administration". Research Report. Washington: Inter-American Development Bank.
- . 1994. "Las Demandas de Formación de Administradores Públicos frente al Nuevo Perfil del Estado". En *Proceedings from INAP's Second "Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública"*. Córdoba, Argentina: INAP.
- . 1998. "El Estado Irresponsable: Conceptos Foráneos y Conductas Autóctonas". En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 5, 11. Winter.
- . 1999. "Senior Civil Service in Argentina: Creating an Elite Managerial Corps". En Chaudhry, R., y W Malik (eds.), *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.
- Raadschelders, J. C. N., and M. R. Rutgers. 1996. "The Evolution of Civil-Service Systems". En Bekke, H. A. G. M., J. L. Perry, T. A.J. Toonen (eds.),

- Civil-Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press (Public Affairs).
- Rahman. 1998. "Civil-Service Reform." Final Report, mimeo.
- Reid, G. 1992. "Civil-Service Reform in Latin America: Lessons from Experience." UNDP Document 4. New York: United Nations.
- Siegel, G. 1964. "The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP." Doctoral dissertation. University of Pittsburgh. Unpublished.
- Spink, P. 1997. "Technical Possibilities and Political Imperatives in Seventy Years of Administrative Reform." Mimeo. Brazil: Getulio Vargas Foundation.
- Stevens, M. 1994. "Preparing for Civil-Service Pay and Employment Reform". En Lindauer, D., and B. Nunberg (eds.), *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*. Washington, D. C.: World Bank.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action*. USA.
- Barbosa, Livia. 1998. "Meritocracia a la brasileña: ¿Qué es el desempeño en Brasil?". En *Revista Reforma y Democracia* 14.
- Barzelay, Michael. 2001. "La nueva gerencia pública: Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)". En *Revista Reforma y Democracia* 19.
- . *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. 2000. Berkeley: University of California Press.
- Bjur, Wesley E., and Gerald E. Caiden. 1978. "Administrative Reform and Institutional Bureaucracies". En Shama, S. K. (ed.), *Dynamics of Development: An International Perspective*. New Delhi: Concept Publishing.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1997. "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil". En *Revista Reforma y Democracia* 9.
- . *La reforma del Estado para la ciudadanía*. 1999. Eudeba: CLAD.
- Caiden, Gerald C. 1979. "Administrative Reform: A Prospectus". En *International Review of Administrative Sciences* 45. Brussels.
- CLAD. 1998. *Una nueva Servicio Civil para América Latina*. Caracas CLAD.
- Colombia. 1985. *Racionalización del Servicio Civil*. Bogotá: Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- Cunill Grau, Nuria. 1999. "¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de Segunda Generación". En *Revista Nueva Sociedad* 160.
- Cuñaro, Alicia. 1997. "La reforma del estado y los recursos humanos". En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 4:9. Buenos Aires.
- Derry, Ormond, y Elke Löffler. 1999. "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?". En *Revista Reforma y Democracia* 13.
- Deutsch, Karl W. 1972. "Programa conjunto de capacitación del Servicio Civil". Document 221/72. Oficina Nacional del Servicio Civil — Organización de las Naciones Unidas. Montevideo.
- Dickson, Guillermo José, and Roberto Carbone. 1979. "Dos experiencias nacionales en reforma administrativa en Argentina". En *Proceedings: Primer Coloquio sobre Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*. Caracas: CLAD.
- Dubhashi, P. R. 1983. "Administrative Reforms: Lessons from Experiences Abroad". En *The Indian Journal of Public Administration* 29, 2. New Delhi.

FUENTES ADICIONALES DE INTERÉS

- Ackoff, Russell L. 1978. Un nuevo enfoque a la planeación del desarrollo nacional. México: INAP.
- Alvarez Acuña, Daniel. 1980. "Dos modelos europeos para la formación de funcionarios superiores: su aporte a la experiencia argentina". En *Revista Argentina de Administración Pública* 1, 2. Buenos Aires.
- Amezquita Prada, Leonardo Augusto. 1973. "Bases para el desarrollo de una política de adiestramiento". Bogotá: ESAP.
- Amjad Chaudhry, Shahid, Gary J. Reid, and Waleed Haider Malik (eds.). 1994. "Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean (conference proceedings)". Washington: World Bank.
- Banco Mundial (World Bank). 1997. *Informe sobre Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington: World Bank.
- . "Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional". 1998. Washington: World Bank.

- Fernández Marcelino, Gileno. "The National School of Public Administration: An Experiment in Forming Management Teams". En *Proceedings from Conference on Civil-Service Reform in Latin America and the Caribbean*. 1993.
- Firme, Ramón E. "Perspectivas y limitaciones de los sistemas de Servicio Civil en el marco de la reforma del estado". En *Ética, Profesionalización, y Reformas en la Función Pública*. Caracas: CLAD, 1997.
- Fleury, Sonia. 1999. "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?". En *Revista Nueva Sociedad* 160.
- Garnier Rímolo, Leonardo. 1987. "Planificación económica y racionalización del estado: el caso de Costa Rica". San José: Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Haque, M. Shamsul. 1998. "Legitimation Crisis: A Challenge for Public Service in the Next Century". En *International Review of Administrative Sciences* 64, 1. Brussels.
- Honduras. 1976. "¿Quiénes y cuántos son los servidores públicos?: datos del primer censo nacional de funcionarios y empleados públicos". Tegucigalpa: Dirección General de Servicio Civil.
- Hopkins, Jack W. 1991. "Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies". En Ali Farazmand (compiler), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: M. Dekker.
- Ilchman, Warren F. 1997. "Civil-Service Systems and Civil-Society Systems: Some Observations". En *Proceedings from Conference on Civil-Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University.
- Jalbra, Joseph G., and Nancy W. Jalbra. 1983. "Public-Service Ethics in the Third World: A Comparative Perspective". En Kernaghan, Kenneth, and Onkar Dwivedi (eds.), *Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Jones, Lawrence R., and Fred Thompson. 1999. "Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado". En *Revista Reforma y Democracia* 15 (Octubre).
- Jurado Paternina, Rubén D. 1997. "La modernización de la administración pública panameña". En *La Reforma del Estado: Actualidad y Escenarios Futuros*. Caracas: CLAD.
- Korac Kakabadse, Andrew, Nada Korac Kakabadse, and Andrew Myers. 1996. "Leadership and the Public Sector: An Internationally Comparative Benchmarking Analysis". En *Public Administration and Development* 16:4. Londres.
- Lindblom, Charles E. 1974. *Una estrategia para la toma de decisiones*. Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil, División Racionalización Administrativa.
- Mallea R., Verónica. 1997. "La reforma del estado y el Servicio Civil en Bolivia". En *Ética, Profesionalización, y Reformas en la Función Pública*. Caracas: CLAD,.
- Mbowe, G. F. 1982. "Decision Structures in Public Enterprises". En Ahmed, Zia U. (ed.), *Pricing Policy and Investment Criteria in Public Enterprises*. Ljubljana: ICPE.
- McGregor, John, Stephen B. Peterson, and Claudio Schuftan. 1998. "Downsizing the Civil Service in Developing Countries: The Golden Handshake". En *Public Administration and Development* 18, 1. London.
- Méndez, José Luis. 1999. "¿Vieja o nueva administración pública?: Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa". En *Revista Reforma y Democracia* 13 (Febrero).
- Mir Bago, Josep. 1999. *La reforma del estado en la agenda de reconstrucción y transformación de Centro América: visión de conjunto desde la Unión Europea*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Moctezuma Barragán, Esteban, and Andrés Roemer. 1999. *Por un gobierno con resultados: el Servicio Civil de carrera, un sistema integral de profesionalización, evaluación, y desempeño de los servidores públicos en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (United Nations). 1998. *Changing Perspectives on Human-Resources Development*. New York: UN Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión.
- Nicaragua. 1997. *Sistema de Servicio Civil — la modernización del sector público en Nicaragua: introducción y antecedentes*. Managua: Ministerio de Finanzas, Dirección General de la Función Pública, Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP).
- Nunberg, Barbara, and John R. Nellis. 1995. "Civil-Service Reform and the World Bank". Washington: World Bank.
- Ospina Bozzi, Sonia. 2001. "Evaluación del Servicio Civil: conceptos y aplicaciones en el caso lati-

- noamericano". En *Revista Reforma y Democracia* (Febrero).
- Oszlak, Oscar. 1994. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". En Bernardo Kliksberg (compiler), *El rediseño del perfil del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1997. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". En *Revista Reforma y Democracia* 9.
- . 1999. "De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del estado". En *Revista Nueva Sociedad* 160 (Marzo-Abril).
- . 1999. "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)". En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 6, 14.
- . 1999. "Senior Civil Service in Argentina: Creating an Elite Managerial Corps". En Chaudhry, Reid, and Washington Malik (eds.), *Civil-Service Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington.
- Pinto, Rogerio F. 1998. "Innovations in the Provision of Public Goods and Services". En *Public Administration and Development* 18:4. Londres.
- Prats i Català, Joan. 1998. "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista," en *Revista Reforma y Democracia* 11 (Junio).
- . 1998. "Servicio Civil y gobernabilidad democrática". En *Revista Iberoamericana de Administración Pública* 1. Madrid.
- Raadschelders, Jos C. N., and Mark R. Rutgers. 1996. "The Evolution of Civil-Service Systems". En Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry, Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil-Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press (Public Affairs).
- Rainey, Hal G. 1983. "Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles". En *Administration and Society* 15, 2. Beverly Hills: Sage Publications.
- Richards, Sue. 1996. "New Labour — New Civil Service?". En *The Political Quarterly* 67:4. Oxford: Basil Blackwell.
- Ring, Peter Smith, and James L. Perry. 1983. "Reforming the Upper Levels of the Bureaucracy: A Longitudinal Study of the Senior Executive Service". En *Administration and Society* 15, 1. Beverly Hills: Sage Publications.
- Salas, Eduardo Arturo. 1998. "Algunas consideraciones en torno a la modernización de la función pública en Argentina." Buenos Aires: Secretaría de la Función Pública.
- Saltzstein, Grace Hall. 1987. "Institutional Barriers to Employment in Bureaucracy: The Residual Effects of Organizational Reform". En *Administration and Society* 18, 1. Beverly Hills: Sage Publications, 1987.
- Scarman, Lord. 1985. "The Shifting State: Public Administration in the Time of Change". En *Public Administration* 63, 1. Londres: Basil Blackwell.
- Shepherd, Geoffrey. 1999. "El desafío de la reforma administrativa en América Latina". En *Revista Reforma y Democracia* 13 (Febrero).
- Sivanand, Rabindranath. 1997. "Public-Service Reform and Issues in the Modernization of Public Management: A Caribbean Perspective and Guyana's Experience". En *La Reforma del Estado: Actualidad y Escenarios Futuros* (5:660, pp. 357-65). Caracas: CLAD.
- Tesoro, José Luis. 1999. "Reflexiones acerca de la profesionalización del Servicio Civil". En *Temas: Estado, Administración, y Políticas Públicas* 5, 17. Buenos Aires.
- Tobelem, Alain. 1992. "Institutional Development in the Latin American and Caribbean Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement." LATPS Occasional Paper Series 7.
- Uruguay. 1987. "Propuesta de acciones de reforma en la administración pública". En *Revista de Administración Pública Uruguaya* 1:4. Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil.
- Yi Armstrong, Elia. 2000. *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*. New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

La Situación y los Retos Futuros del Servicio Civil en El Caribe

Gordon Draper

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentamos los resultados del estudio de los sistemas del Servicio Civil en la región del Caribe y las reformas a los mismos. Se trata de presentar un análisis comparativo del estado y la estructura actual del Servicio Civil, así como de examinar las reformas en curso. Este informe incluye Barbados, Bahamas, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago. Los países caribeños tienen una historia similar al ser antiguas colonias británicas. Sus bases legales y constitucionales para la ordenación del Servicio Civil son muy parecidas. Este informe está basado parcialmente en las respuestas a cuestionarios contestados por responsables de los países, así como en la experiencia del autor en los procesos de reforma de la administración pública en el Caribe.

En la primera sección el informe explora algunas cuestiones conceptuales relacionadas con el Servicio Civil. En la segunda se examinan los sistemas del Servicio Civil existentes, concentrándose en los elementos más importantes de la administración y estructura de los recursos humanos. En la tercera sección se examinan las iniciativas recientes en materia de reforma del Servicio Civil. En la cuarta se exploran los desafíos futuros que enfrenta el Servicio Civil en la región.

MARCO CONCEPTUAL

Los países de la Commonwealth del Caribe, Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago comparten la experiencia de ser antiguas colonias británicas y, por tanto, unas características comunes en

sus sistemas de Servicio Civil. La evolución del Servicio Civil y los intentos de reforma también muestran una trayectoria similar desde los años sesenta, cuando estos países comenzaron a obtener su independencia.

La historia de Surinam es diferente. Su actual constitución de Surinam entró en vigor en 1987, en un periodo marcado por la transición de un régimen militar a uno civil y una guerra civil. Esta constitución establece un sistema de gobierno mixto presidencial y parlamentario y se caracteriza por asignar un papel muy importante al estado como fuerza motriz del desarrollo; también incluye disposiciones para que el estado asuma extensas obligaciones sociales.

Los demás países del Caribe se caracterizan por varias similitudes en su concepción del Servicio Civil. La principal es la integridad y neutralidad profesional, lo que supone un Servicio Civil de carrera permanente que aceptará las diferentes filosofías, políticas y enfoques de los gobiernos en el poder, brindará consejo profesional de la más alta calidad a los ministros y se dedicará a poner en práctica la política del gobierno. No obstante, se puede constatar la existencia de otras condiciones para su funcionamiento, a las cuales no se ha prestado atención suficiente. Por ejemplo, Mills alega que:

“Las formas británicas de gobierno institucional fueron exportadas a todo el imperio colonial, pero hubo una diferencia de tiempo entre las etapas de desarrollo constitucional en ciertas colonias y la metrópoli.

En el Caribe, estas instituciones fueron sembradas en un suelo donde no existía una cultura de competencia política. Hay razones para dudar que la influencia británica haya permeado todos los estratos de las sociedades

de las indias occidentales en el grado en que generalmente se suponía. Es más, a ciertos niveles, la influencia es superficial en el mejor de los casos, y la vida política y social se caracteriza por una opinión pública desarticulada e indiferente, apatía y falta de participación de los ciudadanos, así como actitudes autoritarias reflejadas en un síndrome de dependencia. Estas situación, que tal vez se origina en la herencia de la sociedad colonial y de plantaciones, no reflejan los atributos de la democracia británica (1970).

Interacción entre política y administración

Las relaciones entre política y administración son causa de preocupación en el Caribe y que todavía está por resolver en la evolución del Servicio Civil. La constitución de Trinidad y Tobago trató de regular estas relaciones en la forma siguiente: “Cuando a un ministro le hayan asignado la responsabilidad de cualquier departamento del gobierno, ejercerá la dirección y control general sobre ese departamento; sujeto a dicha dirección y control, el departamento estará bajo la supervisión de un secretario permanente, cuyo cargo será una oficina pública” (Constitución de Trinidad y Tobago, 1976).

Este intento de Trinidad y Tobago por delimitar funciones y relaciones en la Constitución no ha impedido que se produzcan tensiones. Al examinar la historia del Servicio Civil del Caribe, la tensión entre política y el administración parece deberse a una de las siguientes razones (Draper, 1999).

Desconfianza

La desconfianza podría producirse tanto de parte del ministro y como del alto funcionario público. Desde la perspectiva del ministro, esto ocurre con mucha frecuencia cuando partidos políticos nuevos suben al poder y prevalece la idea de que algunos funcionarios públicos de alto nivel están muy próximos al gobierno anterior. En la mente del alto funcionario también pueden surgir cuestiones de confianza cuando cambian los gobiernos e incluso dentro del mismo gobierno cuando cambian los ministros. En cualquier caso, se necesita tiempo para ayudar a desarrollar relaciones apropiadas.

Ansiedad

El ministro se siente ansioso por cumplir las promesas hechas o presionado por sus colegas del ga-

binete o por el primer ministro en cuanto a desempeño. La ansiedad puede surgir de la posibilidad de un cese anticipado. También el funcionario público también puede estar ansioso por demostrar su capacidad.

Preparación inadecuada

Además, los ministros y sus secretarios permanentes muchas veces asumen sus cargos sin tener la preparación adecuada. En la región todavía no se han desarrollado métodos de administración de recursos humanos que aseguren que los secretarios permanentes y otros altos directivos dispongan de las capacidades necesarias para desempeñarse en sus cargos. Del mismo modo, los ministros asumen sus funciones muchas veces sin la suficiente experiencia o preparación.

Diferencia de estilo

Como los ministros y los secretarios permanentes con mucha frecuencia tienen experiencias y antecedentes distintos, sus estilos de administración y organización pueden variar notablemente. Estas diferencias suelen ser motivo de tensión, suspicacia y relaciones improductivas.

Perspectivas de tiempo

Se ha dicho que los ministros se consideran a sí mismos corredores de velocidad, mientras que los altos funcionarios se consideran corredores de fondo. El ministro piensa en las elecciones, mientras que los funcionarios públicos piensan a más largo plazo. Estas diferencias en sus perspectivas de tiempo nuevamente son causa de desacuerdos y dificultades.

Visión y metas imprecisas

Cuando no se ha definido un acuerdo claro sobre una visión y una meta para el departamento, con frecuencia surgen dificultades en las relaciones político-administrativas. Aunque conceptualmente existe un acuerdo sobre la neutralidad del Servicio Civil y una aceptación del servicio público profesional permanente, ha habido dificultades para hacer operativo este sistema, en parte debido a las dificultades para forjar relaciones productivas entre los ministros y los altos funcionarios públicos.

GOBERNABILIDAD

Otra cuestión conceptual que ha atraído la atención de los funcionarios y ministros de la región es la gobernabilidad. En un reciente informe sobre estrategia, el Banco Caribeño de Desarrollo definió la gobernabilidad como “los procesos mediante los cuales se comparte y ejercita el poder y la autoridad en la sociedad, y se ejerce influencia sobre políticas y decisiones relacionadas con el desarrollo y el bienestar humanos” (CDB, 2001). Esta institución estableció los siguientes objetivos para promoverla:

- (a) Un sector público moderno, eficaz y responsable que promueva la igualdad al compartir los beneficios del desarrollo mediante estrategias de crecimiento adecuadas y la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos;
- (b) Instituciones locales, nacionales y regionales con capacidad para atender las necesidades y enfrentar los problemas de ajustarse a la globalización e integrar políticas públicas de orientación mercantil destinadas a reducir la pobreza.
- (c) Participación activa de personas pobres y vulnerables en asociaciones sociales, establecimiento de un consenso nacional, planificación del desarrollo local y asignación de recursos, y el funcionamiento de servicios públicos locales que beneficien a los pobres.

- (d) Marcos reguladores adecuados para fijar y hacer cumplir normas ambientales y sociales sensatas.

Al continuar con su agenda sobre gobernabilidad, el CDB identifica cuatro puntos como fundamentales (véase Cuadro 1).

Surinam también se ha concentrado en la cuestión de la gobernabilidad y reconoce el vínculo existente entre una buena gobernabilidad y el desarrollo económico y social. Un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo ha determinado que los desafíos más críticos que Surinam enfrenta para mejorar la gobernabilidad incluyen reducir la carga de regulaciones sobre el sector privado para promover el crecimiento económico y reducir las oportunidades para la corrupción; volver a concentrar el poder ejecutivo en sus tareas vitales, de modo que pueda mejorar su eficacia y reducir costos, lo cual requiere reducir el número de actividades en las que participa el gobierno para coordinar mejor su capacidad; resolver cuestiones de recursos humanos en los poderes ejecutivo y judicial; reorganizar las organizaciones y procesos presupuestarios; mejorar la disponibilidad de información para promover la transparencia y responsabilidad; fortalecer los contrapesos y equilibrios y los organismos supervisores y su habilidad para funcionar; mejorar el desempeño de la Asamblea Nacional; y promover la educación cívica y la nación (BID, 2001).

Los restantes países del Caribe presentan otros puntos débiles y problemas en sus actuales sistemas

CUADRO 1

PUNTOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS POR EL CDB

Modernización del sector público

Mejoramiento de la eficacia
Mejoramiento de la responsabilidad
Transparencia
Formación de recursos humanos
Gestión del conocimiento

Establecimiento de capacidad para la administración y coordinación de política estratégica

Marcos de política integrados
Administración de ingresos y gastos
Administración y coordinación de políticas
Capacidad de implementación

Asociaciones sociales y participación

Derecho, justicia y seguridad

Marcos jurídicos y reguladores
Sistemas judiciales
Seguridad
Gobernabilidad empresarial

de gobernabilidad, entre ellos una concentración excesiva del Gabinete en la toma de decisiones, la escasez de personal entrenado y calificado, planificación y capacidad de implementación deficientes, interferencia política indebida en muchos campos del estado y un sistema político extremadamente escindido que parece estar en contra de un consenso nacional. No obstante, cabe señalar que Barbados ha logrado ser pionero en la creación de un mecanismo para llegar a un consenso en la región, agrupando a la clase política, los sectores público y privado y los sindicatos a fin de establecer un acuerdo social para el desarrollo nacional.

Un grupo de expertos de la Commonwealth, al estudiar la cuestión de una buena gobernabilidad y la eliminación de la corrupción, identificó una serie de cuestiones fundamentales para la reforma: reformas económicas que reduzcan las oportunidades de búsqueda de ingresos; reforma fiscal; reforma de programas públicos de préstamos subsidiados; reformas para mejorar la administración, eficiencia y suministro de los servicios públicos; reforma del Servicio Civil; reforma jurídica; reforma de gobiernos locales; supervisión de la privatización para asegurar que la transferencia de bienes públicos no cree oportunidades de enriquecimiento ilícito; apertura de los sistemas administrativo y político a un mayor escrutinio público, mediante investigaciones parlamentarias y disposiciones sobre libertad de información; reformas en la financiación de partidos políticos; y la creación de capacidad para mejorar la aptitud de las instituciones básicas de gestión económica (Commonwealth Secretariat, 1999). Este informe fue aceptado por los Jefes de Gobierno de la Commonwealth en su reunión celebrada en Sudáfrica en 1999, y proporciona otro marco para considerar las reformas del Servicio Civil en la región.

Comisiones de Servicio Civil

A medida en que las antiguas colonias británicas del Caribe fueron adquiriendo la independencia, surgió la idea de que una manera de garantizar la neutralidad de los funcionarios públicos era estableciendo mecanismos que les negaran a los políticos un papel en la contratación, ascenso y disciplina del personal. Las Constituciones de Independencia de los países del Caribe crearon Comisiones de Servicio Civil como entes independientes y autónomos que rigen el nombramiento, la disciplina y la remoción de prácticamente todos los funcionarios públicos. Adicionalmente, redefinieron la nomenclatura para describir a los empleados del estado. En lugar de los

términos “servidor civil”, “Servicio Civil”, o “servidor de la corona” la constitución utilizó los términos “funcionario público” y “servicio público”.

En los últimos tiempos se ha venido debatiendo considerablemente la pertinencia y funciones de estas Comisiones. Las nuevas reformas de la administración pública han hecho dudar sobre si algunas de las funciones de las Comisiones no se deberían ser delegadas a los gerentes de los servicios públicos. Algunas de las críticas más frecuentes al Servicio Público de la región se dirigen a la composición, a los poderes y al procedimiento de las Comisiones de Servicio Civil establecidas por las diversas Constituciones. Estas comisiones fueron creadas para aislar a los empleados públicos de las influencias políticas que sobre ellos ejerce el gobierno de turno. Muchos dudan si este fundamento original aún permanece vigente. En general se reconoce que la operación de las Comisiones de Servicio Civil es ineficiente, insensitiva y dilatoria y que sus procesos son engorrosos (CARICOM, 1995). Nunes sostiene que las Comisiones de Servicio Civil son “anacronismos contraproducentes y que deberían ser abolidas” (Nunes, 1984). Donde “son débiles, fallan en proteger [a los funcionarios públicos] de la interferencia política y donde son fuertes, menoscaban las responsabilidades gerenciales de [los funcionarios públicos] de mayor rango”. Desde hace mucho tiempo Collins ha descartado las Comisiones de Servicio como “reliquias constitucionales anómalas” (Collins, 1967). Recientemente, George Eaton et al (1992), en un reporte sobre el Servicio Público de Granada, consideraron el concepto de comisión “imparcial” como “anacrónico” e incoherente con “las normas modernas de manejo del personal o del profesionalismo”. Argumentaron que los comisionados “no pueden ser expertos totales en las prácticas de personal y las sutilezas de los requisitos para los empleos dentro del Servicio Público.”

Sobre esta base, Eaton et al. recomiendan que:

“La prohibición en contra del nombramiento de funcionarios públicos en ejercicio en la CSC sea eliminada y que la membresía de la Comisión sea reconstituida para dar membresía a por lo menos uno, pero preferiblemente dos, de los Secretarios Permanentes de mayor rango, por un año y de forma rotativa, para representar la administración ejecutiva del Servicio Civil... Tampoco podemos encontrar una buena razón por la que los miembros de la CSC, nombrados bajo el auspicio del Primer Ministro, no puedan ser funcionarios públicos en ejercicio, posterior a

la consulta con los entes representativos apropiados” (1992).

La Constitución de Belice ha establecido Secretarios Permanentes como miembros de la Comisión del Servicio Público. La sección 105(1) de la constitución establece lo siguiente:

Se establece para Belice una Comisión de Servicio Civil conformada por un Presidente y otros 18 miembros que incluirán, como miembros de oficio, al Presidente de la Corte Suprema, el Procurador General, el Secretario Permanente, el Secretario Permanente para el Ministerio del Interior, el Secretario Permanente para el Ministerio de Defensa, el Secretario Permanente para el Ministerio responsable de los servicios de Prisión, el Comisionado de la Policía, el Director de Seguridad y Servicio de Inteligencia, y el Comandante de la Fuerza de Defensa de Belice.

Algunas de las dificultades pueden localizarse en la continua confusión sobre los respectivos roles y funciones de las Comisiones de Servicio Civil. Las constituciones contemplan que la gobernabilidad de los servicios públicos es una responsabilidad compartida. En el caso “Thomas contra el Fiscal General del Estado de Trinidad y Tobago”, el Consejo superior confirmó que se le atribuyen los siguientes poderes a las Comisiones de Servicio: el nombramiento, la disciplina y la remoción de funcionarios públicos, y la promulgación de las reglas que rijan sus procedimientos en relación con el ejercicio de los poderes mencionados más arriba. Por ejemplo, las Comisiones pueden establecer procedimientos para procesos disciplinarios y para la selección y nombramiento de nuevos empleados públicos.¹

A su vez, es responsabilidad constitucional del ejecutivo y/o del Parlamento determinar las condiciones de servicio para los funcionarios públicos. Estas incluyen determinar la duración del contrato de empleo (i.e. por un período fijo, finalizando al alcanzar la edad de retiro, o con posterioridad al período de prueba); la remuneración y pensiones; las calificaciones físicas y académicas para contratar dentro del servicio público; y promulgar un código de conducta que indique, entre otros, las infracciones por las cuales los funcionarios públicos serán responsables.

En un informe para el CARICAD titulado “El Papel de la Comisión del Servicio Público en la gestión de Recursos Humanos”, Sir Carlyle Burton y

Asociados abogaron por el fortalecimiento de los sistemas de gestión de los recursos humanos en los Servicios Públicos de la Comunidad de Naciones del Caribe. Sir Carlyle resaltó que es necesario abordar aspectos como el desarrollo de una política de recursos humanos, la revisión de las normas y reglamentos existentes, el desarrollo de sistemas de información sobre recursos humanos, el desarrollo de sistemas apropiados de evaluación del desempeño, el fortalecimiento de las funciones de capacitación y desarrollo y proporcionar mayor capacitación sobre gestión a los mandos medios y altos, y el desarrollo de un cuerpo de personal técnico para trabajar en ministerios de línea (Burton, 1992).

SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN EL CARIBE

En esta sección se muestran algunas de las características más sobresalientes del Servicio Civil en el Caribe. Se basan en las respuestas dadas a los cuestionarios contestados por los países:

Tamaño y demografía de los servicios civiles

En el Cuadro 2 que aparece a continuación se muestran las relaciones entre el tamaño del Servicio Civil y el total de la fuerza laboral y la población.

El Cuadro 3 muestra la distribución del Servicio Civil por género.

El 32 por ciento de los funcionarios públicos de Barbados han estado empleados en el Servicio Civil por más de 20 años. Las tendencias sugieren que la duración promedio del empleo en el servicio público es de más de diez años. En Trinidad y Tobago, la duración promedio del servicio es de más de 20 años.

Los cuestionarios señalan hacia una reducción en el número de empleados públicos en los últimos diez años. Bahamas notifica una reducción de menos del 5%; Surinam una reducción del 5% al 10%, mientras que Barbados registra un aumento en las cifras del Servicio Civil.

Marco jurídico actual

Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago utilizan un sistema jurídico de base única, que incluye todo

¹ Véase *Thomas vs. Attorney General of Trinidad and Tobago*, 1982, AC.113.

CUADRO 2**EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL**

País	% Fuerza laboral	% Población total
Bahamas	10.7	5.6
Barbados	18.6	9.4
Guyana	3.4	4.2
Jamaica	8.8	3.9
Surinam	44.7	7.9
Trinidad y Tobago	20.1	8.0

CUADRO 3**DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO CIVIL POR GÉNERO**

País	% Hombres	% Mujeres
Bahamas	45	55
Barbados	44	56
Guyana	39	61
Surinam	48	52
Trinidad y Tobago	n/a	n/a

el personal en una sola jurisdicción. Este sistema incluye reglas sobre derechos, deberes y carreras. Guyana se apoya en las leyes laborales que rigen aspectos de la administración de personal. Surinam emplea una variedad de sistemas basados en la búsqueda de las condiciones de trabajo más apropiadas para distintos grupos, en que los criterios técnicos están subordinados a consideraciones *ad hoc*.

Todos los países cuentan con un marco de relaciones laborales que incluye regulaciones y disposiciones para hacer mejoras mediante acuerdos entre el gobierno y los sindicatos.

Los países no reportaron ninguna ley que limite el número o el porcentaje de nombramientos políticos fuera del personal total de cada entidad.

Administración de recursos humanos**Selección y duración del empleo**

Las Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago realizan la selección a través de un órgano con responsabilidad para toda la organización. En el caso de Barbados, es la División de Administración de Personal. Trinidad y Tobago y las Bahamas identifican como responsables a las Comisiones de Servicio Público/Enseñanza/Policía. Guyana cita al jefe de la institución o agencia como responsable, mientras que en Surinam lo es el director de la unidad o división.

Los criterios utilizados para la selección y el ingreso de los empleados en la administración pública se pueden describir de las maneras siguientes:

- Uso generalizado de procedimientos de selección basados en concurso (abierto o cerrado), criterios objetivos y transparentes, exámenes, paneles de selección neutrales y competentes y otras garantías para asegurar que se contrate a los mejores candidatos.
- Uso de procedimientos relativamente informales para seleccionar a los empleados, entre los que figuran algunos criterios objetivos (como exámenes, igualar los requisitos del cargo con las calificaciones del candidato).
- Los empleados son seleccionados principalmente por razones de confianza, con poca atención a los méritos de los candidatos.
- Se usa un sistema mixto, que incluye algunas situaciones (cobertura de los puestos clave, funciones administrativas, cargos ejecutivos, etc.) en las que se convoca a concurso, y en la mayoría de las situaciones con nombramientos directos sin concurso.

Las Bahamas, Barbados, y Guyana optan por la segunda variante, o sea, el uso de procedimientos relativamente informales. Surinam emplea el cuarto método, que es el sistema mixto, mientras que Trinidad y Tobago usa el primer sistema, o sea, el uso generalizado de procedimientos de selección.

Los países notifican que no existen restricciones de ningún tipo que impidan el acceso al sector público a personas pertenecientes a ciertas minorías o grupos.

Los periodos de prueba tienden a ser de seis meses a un año, aunque Surinam indica que el suyo es de tres a seis meses, y el de Trinidad y Tobago de más de un año. En Barbados y las Bahamas, los nombramientos están bajo la influencia de un informe sobre el periodo de prueba. En Guyana y Surinam el empleado se vuelve permanente automáticamente al final del periodo de prueba. En Trinidad y Tobago, en algunos casos se exige un examen.

En el servicio público tiende a existir una considerable seguridad en el empleo. En la mayoría de los casos existen regulaciones que permiten el despido basado en una evaluación negativa, corrupción o por no desempeñar las funciones. Pero éstas raras veces se aplican y el proceso para su aplicación tiende a ser prolongado.

Condiciones laborales especiales

En la mayoría de los sistemas de Servicio Civil existen cláusulas para regímenes de contratación especiales. Esto incluiría el empleo pagado a diario, la contratación por un periodo limitado como empleado temporero, y el uso de contratos de servicios y a plazo.

Muchos de los contratos por periodos de tiempo limitados tienden a relacionarse con proyectos especiales. En Trinidad y Tobago, los funcionarios civiles pueden ser asignados a proyectos por contrato. El crecimiento del empleo por contratos relacionados con proyectos se debe al mayor uso de presupuestos para programas, y al creciente papel de los organismos internacionales en el financiamiento de programas y proyectos. El nombramiento de funcionarios en funciones para ocupar cargos por contrato suele venir acompañado de sueldos más altos. La mayoría de los contratos tienden a ser por tres a cinco años. En algunos casos puede autorizarse la renovación de los contratos, incluso después de haber pasado la justificación original para los mismos.

Sistemas de ascenso

La antigüedad generalmente está reconocida como un factor importante en las decisiones sobre ascenso. En Barbados existen leyes que estipulan el uso de calificaciones, mérito y antigüedad. En Surinam, aunque no existe legislación al respecto, en la práctica tiende a darse prioridad a los candidatos de la misma institución.

El uso de la evaluación del desempeño como determinante del ascenso varía. En Barbados y Guyana

la evaluación del desempeño solo se considera marginalmente, mientras que en las Bahamas es un factor importante. Los resultados de la capacitación generalmente no son un factor determinante en las decisiones sobre ascensos.

Con la excepción de Surinam, las decisiones sobre ascensos raras veces reflejan la necesidad de dar mejor salario a los empleados. En la mayoría de los casos, el ascenso depende de que haya cargos disponibles.

Movilidad horizontal

En todos los casos puede haber cierto grado de movilidad. En Guyana y Trinidad y Tobago esta movilidad tiende a ser dentro del mismo sector; en las Bahamas y Barbados a través de todo el sistema público. La movilidad geográfica es posible si lo requiere la organización.

Sistemas de evaluación del desempeño

Los actuales sistemas y métodos de evaluación del desempeño no son eficaces. En la mayoría de los casos, el jefe es el responsable de hacer las evaluaciones y tiende a dar a los empleados calificaciones en el extremo más alto de la escala.

Por lo tanto, los sistemas utilizados no reflejan las diferencias reales en desempeño. Su utilidad para tomar decisiones en la administración de recursos humanos está comprometida seriamente.

Capacitación de recursos humanos

Los enfoques utilizados para la capacitación parecen caer dentro de una de las dos categorías siguientes:

- Capacitación en respuesta a demandas específicas. Los programas y planes de capacitación están basados en la determinación del número de empleados necesarios, por medio de instrumentos aplicados de manera sistemática y permanente.
- Capacitación por medio de una oferta no específica, que no está basada en la determinación de necesidades individuales. Toda oferta genera su propia demanda. La capacitación consiste en la oferta indiscriminada de cursos, generalmente esporádica, que no responde a una evaluación sistemática de la capacitación requerida para diferentes niveles de clasificación.

No existe un monopolio del estado para capacitar a los empleados públicos, aunque la mayoría de

los países tiene una unidad o centro de capacitación. Las reglas de capacitación no contienen mecanismos para que los jefes de unidades o programas sean responsables del gasto en capacitación.

Horarios

Por lo general, existen horas de trabajo uniformes para la administración central, y horas de trabajo variables para las empresas públicas, agencias descentralizadas, etc. La norma es de 7 a 8 horas de trabajo al día. Obviamente, el día de trabajo está una función de la naturaleza de los servicios suministrados.

Retribuciones

La mayoría de los sistemas salariales reflejan el principio de igual paga por igual trabajo realizado en condiciones similares. Para determinar el valor del trabajo se acostumbra usar un sistema que contrasta la importancia interna de los diferentes tipos de cargos, pero no los compara con los sueldos del sector privado. Los sueldos en el Servicio Civil tienden a ser relativamente similares a las del sector privado en los niveles más bajos. Las escalas de sueldos a los niveles de gerencia media y alta no son competitivas con los del sector privado.

El mecanismo empleado para preparar la nómina y pagar los sueldos puede adoptar algunas de las formas siguientes:

- Una unidad orgánica (por ejemplo, el Centro de Computadoras) responsable ante un Ministerio de Planificación o de Economía del Servicio Civil o funciones similares, tiene la responsabilidad de preparar las listas y de procesar los sueldos de todos los empleados públicos.
- Una unidad similar a la anterior tiene la responsabilidad de procesar los sueldos de una parte considerable de la nómina; otras instituciones como las agencias descentralizadas, empresas públicas o incluso organizaciones de la Administración Central (como Educación) tienen sus propios sistemas para desempeñar esta función.
- Prácticamente todas las instituciones tienen sus propios sistemas de nómina y procesamiento de sueldos.

En el Caribe tienden a usarse las dos primeras formas.

EXAMEN DE RECIENTES INICIATIVAS DE REFORMA

Los países del Caribe, al igual que muchos otros países, han respondido a las presiones ambientales para reformar el servicio público. El Libro Blanco sobre la Reforma al Sector Público de Barbados identifica los orígenes de las presiones en déficits fiscales insostenibles, factores económicos externos, especialmente la presión que genera la liberalización económica global y la necesidad de fomentar el crecimiento y la productividad del sector privado, cargas generadas por la deuda y las altas tasas de interés, la necesidad de definir el cambio en el rol del gobierno en la política económica, una fuerte demanda del público por un mejor desempeño del sector público y una mayor transparencia en sus operaciones (Gobierno de Barbados, 1995).

En respuesta a estas presiones, los países del Caribe, al igual que muchos otros, han venido siguiendo los principios de la Nueva Gestión Pública. Las agendas de la reforma han reflejado aspectos de este nuevo paradigma. La Asociación de la Commonwealth para la Administración y Gestión Pública han identificado los siguientes componentes de la nueva Gestión Pública: ofrecer servicios de alta calidad valorados por los ciudadanos; aumentar la autonomía de los gerentes de servicios públicos; establecer la evaluación del desempeño de organizaciones e individuos; mejorar el desarrollo de recursos humanos y tecnológicos; crear asociaciones con el sector privado y las ONG; identificar normas de servicios para los servicios públicos y mecanismos para atender las quejas de los ciudadanos (CAPAM, 2001).

Un estudio de las agendas para la reforma los servicios públicos en el Caribe es coherente con este marco.

Barbados actualmente está implementando un programa de reforma del Servicio Civil con los elementos siguientes (Gobierno de Barbados, 1998b):

- a) Replanteamiento del sector público en respuesta al cambiante papel de los Gobiernos para brindar oportunidades al sector privado y los ciudadanos para que colaboren y participen en los sistemas de gobierno.
- b) Creación de un gobierno orientado a los clientes, en el cual el sector público se vuelva más sensible y abierto a las necesidades ciudadanos y en general a otros usuarios de servicios públicos.

- c) Reorganización de ministerios y departamentos en cumplimiento del nuevo enfoque de orientación hacia resultados y desempeño.
- d) Revisión del sistema centralizado de toma de decisiones.
- e) Mejora de la Administración de Recursos Humanos para asegurar que el sector público cuente con una fuerza laboral debidamente entrenada y calificada que pueda optimizar el uso de los recursos y garantizar que las operaciones del gobierno se lleven a cabo de una manera más eficaz y eficiente.
- f) Mejora de la gestión financiera para asegurar responsabilidad en el uso de los fondos públicos.

Una característica significativa del escenario reciente de Barbados ha sido la implementación de un acuerdo social que incluye como objetivos mantener la paridad existente en el tipo de cambio, un clima estable de relaciones laborales, una expansión sostenible de la economía a través de la competitividad, reestructurar la economía, reducir las inequidades sociales a través del aumento del empleo, realizar un compromiso nacional para aumentar la productividad, lograr un balance entre los precios y los ingresos, y consolidar el proceso de consulta tripartita (Gobierno de Barbados, 1993). Este acuerdo incluye la reforma del sector público y en su tercer Protocolo establece lo siguiente (Gobierno de Barbados, 1998a):

“Los agentes sociales reconocen que el Servicio Público absorbe una proporción significativa de los ingresos del gobierno al proveer los servicios esenciales para el desarrollo continuo de Barbados y que su desempeño, por lo tanto, tiene implicaciones en la eficiencia y la competitividad de la economía. Los agentes sociales apoyan la reforma continua del servicio público hacia una organización moderna y eficiente, que promueva la innovación y la iniciativa, acelere la toma de decisiones y proporcione condiciones de trabajo que conduzcan al aumento en la productividad, mayor satisfacción en el empleo y compromiso, de acuerdo a las mejores tradiciones del servicio público de Barbados.”

Trinidad y Tobago ha introducido el tema de la reforma al servicio público en su agenda de política nacional desde su independencia en 1962 (Draper, 1987). Los ingresos del petróleo expandieron enormemente el sector público a principios de los años

setenta y ochenta, pero el sector público no se contrajo con la caída de los precios del petróleo. Para 1986–1990 el Servicio Civil, las empresas públicas de servicios y las empresas del gobierno llegaban a las dos terceras partes del PIB. En 1987, 30% de la fuerza laboral total estaba empleada en el sector público y aproximadamente el 15% del PIB se dirigía hacia salarios gubernamentales. Desde 1990 el programa de ajuste ha modernizado el sector público y privatizado muchas actividades. Para 1994 el gasto gubernamental bajó al 27% del PIB, del 42% a principios de los ochenta, y el empleo en el sector público había disminuido al 22% de la fuerza laboral total.

El gobierno de 1991–1995 de Trinidad y Tobago articuló una visión del servicio público orientado al cliente y a resultados inmediatos, tiene una capacidad de procesamiento de información a alta velocidad, promueve y espera altas normas de desempeño, tiene una dirigencia destacada, y prevé el crecimiento y desarrollo de sus miembros (Gobierno de Trinidad y Tobago, 1992). En un Libro Blanco de 1997 (Gobierno de Trinidad y Tobago, 1997), el gobierno de Trinidad y Tobago delineó los siguientes elementos para el proceso de reforma:

- Programas continuos de mejora y administración de calidad
- Auditorías de la eficiencia operacional
- Administración y Desarrollo de Recursos Humanos
- Estructura del servicio público
- Excelencia interna y externa del servicio
- Enfoque en la Gestión Financiera y Administración de Adquisiciones
- Informática
- Relaciones laborales
- Información y comunicaciones.

Entre algunas intervenciones específicas figuran la planificación estratégica para los ministerios, la descentralización de la administración de recursos humanos, un nuevo sistema de evaluación del desempeño, la evaluación de cargos, el fortalecimiento institucional de los departamentos de Aduanas e Impuestos Internos, y la informatización del Sistema de Justicia.

Jamaica ha adoptado reformas administrativas desde mediados de los años ochenta, bajo un Programa de Ajuste Estructural del Banco Mundial, con tres componentes diferenciados pero interrelacionados: gestión de recursos humanos, gestión financiera, y reestructuración de las agencias de línea. En

la actualidad Jamaica ha emprendido un proyecto de modernización del servicio público que incluye la privatización de algunas entidades de servicios públicos, la contratación de los servicios que el sector privado pueda suministrar de manera más eficiente y eficaz, el fortalecimiento y tamaño correcto de la fuerza laboral, la abolición de órganos reglamentarios redundantes, el fortalecimiento del núcleo del Servicio Civil y el fortalecimiento de los procedimientos de adquisición. También han creado Agencias Ejecutivas, que otorgan a sus directivos autonomía absoluta sobre los recursos financieros y humanos de sus agencias, a cambio de objetivos de desempeño.

Guyana también ha participado activamente en actividades de reforma del sector público. Durante los años setenta y ochenta, el sector público de Guyana amplió considerablemente su participación en la economía. El Gobierno asumió responsabilidades, no solamente con la infraestructura básica y los servicios sociales, sino también en casi el 90% de las actividades productivas en el sector formal. El periodo de crecimiento del sector público en Guyana dio lugar a estructuras inmanejables y disfuncionales que produjeron un deterioro en la calidad de los servicios públicos y en la composición del empleo público, particularmente gerencial y técnico, al no ofrecerse compensaciones adecuadas ni incentivos por el desempeño. El Gobierno de Guyana ha puesto en marcha recientemente un proyecto de reforma del sector público, incluyendo la búsqueda de consenso con los agentes clave, para alcanzar mejoras en la prestación y la eficiencia de los servicios mediante evaluaciones de la capacidad institucional.

En 1995 un Grupo de Trabajo de CARICOM se reunió para discutir la reforma del servicio público y elevó un informe a los Jefes de Gobierno del Caribe en el que se indicaron las áreas prioritarias (CARICAD, 1995). El Informe destaca que los retos para mejorar la gestión del sector público no pueden atenderse adecuadamente sin una visión clara y un propósito claramente definido sobre las características esenciales de la administración pública, sus órganos, su tamaño y la orientación de servir el interés de la mayoría. Para el citado Informe los elementos clave de la reforma serían los siguientes:

- a) La primacía de una visión claramente articulada que capture el propósito y la importancia de los cambios a realizar.
- b) La comunicación de los beneficios que se derivan o pueden derivarse de los esfuerzos de reforma.

- c) La importancia de que la reforma se entienda como un proceso que se dirige desde dentro y no viene impuesto por fuerzas externas.
- d) El proceso de reforma debe basarse en las necesidades conocidas de los actores y los interesados.
- e) La voluntad política y el apoyo al más alto nivel de los responsables políticos es un requisito esencial para el éxito.
- f) La delegación de autoridad, mediante un enfoque basado en el intercambio de responsabilidades por el compromiso de lograr metas y resultados, debe ser una guía para mejorar el desempeño organizacional.
- g) Los logros se deben reconocer públicamente como medio de facilitar el impacto acumulativo de las actividades de reforma.

Lecciones de las iniciativas para la reforma

Necesitamos aprender de las lecciones de las iniciativas recientes encaminadas a la reforma del Servicio Civil. En esta sección se da una idea general de las lecciones más importantes.

Visión estratégica propia

Aunque muchas de nuestras reformas se han centrado en la formulación de planes estratégicos, estos generalmente no se hicieron con base a una visión estratégica. La mayor parte de la planificación estratégica no es estratégica. Es necesario crear grupos de reflexión estratégica orientados al pensamiento creativo y a la exploración de nuevas posibilidades.

Con frecuencia se presenta la tentación de imitar las reformas y sistemas de otros países. Esto es peligroso. La meta debiera ser adoptar principios y técnicas probadas, pero dejar que los detalles de la reforma se elaboren con la participación de los interesados en el país.

Dedicación y liderazgo

Un apoyo político fuerte y visible de la reforma es crítico para el éxito. La dedicación política debe provenir no solamente de los responsables políticos del gobierno, sino también de la oposición. La dedicación de la oposición política es importante debido a la necesidad de lograr continuidad en las iniciativas de la reforma. Con demasiada frecuencia, cuando los partidos de la oposición pasan al gobierno, dejan pasar demasiado tiempo antes de

dar continuidad a las reformas iniciadas por el gobierno anterior.

Numerosos gobiernos del Caribe asignan a un Ministro la responsabilidad de la Administración Pública o el servicio público, asumiendo la reforma del Servicio Civil. Se llega a pensar erróneamente que este ministro debe impulsar la reforma por sí solo. Sin embargo, cuando los demás ministros no participan a favor de la reforma en sus propios ministerios, la iniciativa fracasa. Esto es particularmente crítico en el caso de las reformas que afectan a todos los ministerios, como las reformas del Servicio Civil.

El liderazgo debe practicarse igualmente por los altos directivos. La capacidad para dirigir el cambio es una de las aptitudes críticas de los altos ejecutivos. Este liderazgo debe comunicar la visión, formular estrategias coherentes, transmitir energía, coordinar las actividades del cambio y crear un entorno de aprendizaje.

Metodología de cambio en gran escala

La reforma del Servicio Civil trata de un cambio grande del sistema. Por consiguiente, es necesario adoptar una metodología apropiada para el cambio. Es importante tener claridad con respecto a lo que se espera lograr de las reformas. Un elemento clave de la claridad es la fecha de realización de las reformas y el ritmo del cambio —los cuales deben ser realistas. También es imprescindible una cuidadosa secuencia y coordinación. Muchas de las reformas recientes parecen ser parciales y carentes de coordinación. Esto reduce al mínimo el impacto de las reformas e impide las sinergias. Existen vínculos que es necesario establecer entre la planificación estratégica, las reformas presupuestarias, la gestión del desempeño y la administración de los recursos humanos. Muy a menudo, las reformas en estos campos se realizan en paralelo, con una coordinación mínima.

Participación de los interesados y resistencia al cambio

Es preciso establecer relaciones con los interesados clave a fin de crear alianzas de apoyo. Esto incluye la participación de los sindicatos, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Con este fin es preciso establecer y mantener un programa completo de comunicación, el cual debe utilizar una gama lo más completa posible de medios informativos, estando dirigido a los interesados internos y externos.

La resistencia es inevitable en todo proceso de cambio, aflorando las amenazas que ciertos individuos perciben de las propuestas de cambio. Las reformas propuestas pueden dar lugar a ansiedades sobre la habilidad para funcionar, la futura seguridad del empleo y las relaciones de trabajo. Es importante identificar la causa de la resistencia y trabajar con ella.

Seguimiento y evaluación de las reformas

Es necesario evaluar periódicamente las iniciativas de las reformas a fin de determinar si se están cumpliendo los objetivos, y si los cambios se están llevando a cabo de la manera más apropiada. Estos exámenes deben formar parte de la información compartida con los interesados internos y externos.

CUESTIONES EMERGENTES Y DESAFÍOS FUTUROS

El Servicio Civil en la región continúa enfrentando muchos problemas en el Caribe. Las fuerzas que impulsaron la reforma en el último decenio siguen estando presentes. La región necesita concentrar su atención en el mecanismo institucional más apropiado para administrar y coordinar las actividades de reforma. Se ha considerado que la Oficina del Primer Ministro es uno de esos lugares apropiados. Sin embargo, además de la ubicación, esta organización debe contar con una combinación adecuada de aptitudes. La dirigencia de esta unidad es crítica. Además, debe estar dotada de personas capaces de administrar el cambio.

Una de las cosas que aprendemos es la facilidad con que el trabajo de la política podría segmentarse y dividirse. Por consiguiente, uno de los desafíos del Servicio Civil consiste en salirse del enfoque compartimentado en un departamento o ministerio para trabajar o implementar políticas. En el último decenio ciertas reformas se han concentrado en fortalecer las Oficinas del Gabinete con la intención de facilitar un enfoque más parecido al del tipo empresarial para la actividad del gobierno. Ahora nos enfrentamos al problema de diseñar mecanismos para una administración y coordinación de política más eficaces.

Los servicios públicos del Caribe necesitan replantear fundamentalmente los sistemas de adminis-

tración de recursos humanos. Entre los desafíos en este campo figuran los siguientes:

- Replanteamiento del papel y el funcionamiento de las Comisiones de Servicio Civil.
- Dedicación a la planificación estratégica de recursos humanos.
- Implementación de sistemas para identificar, recompensar y ascender al personal de alto rendimiento.
- Sistemas eficaces de evaluación del desempeño.
- Sistemas de administración de recursos humanos basados en la competencia.

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2001. "Governance in Suriname". Washington, D.C.: BID.
- Burton, Joycelyne (Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet). "Fifth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada".
- Burton, Sir C. 1992. "Report on the Role of the Public Service Commission in Management of Human Resources". CARICAD.
- CAPAM. 2001. *Book of Readings*. Toronto: CAPAM.
- CARICOM. 1995. "Report of a CARICOM Working Group on Public Sector Reform". Barbados: Caribbean Centre for Development Administration (CARICAD).
- CBD (Banco Caribeño del Desarrollo). 2001. "Governance and Institutional Development Working Paper". CDB.
- Collins, B. A. N. 1967. "Some Notes On The Public Service Commissions in The Commonwealth Caribbean". Social And Economic Studies.
- Commonwealth Foundation. 1999. "Citizens and Governance: Civil Society in the New Millennium". Londres: Commonwealth Foundation.
- Commonwealth Secretariat. 1998. *Governance in the 21st Century*.
- Commonwealth Secretariat. 1999. *Commonwealth Expert Group on Governance and the Elimination of Corruption in Economic Management*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Constitución de Trinidad y Tobago. "Ley 4 de 1976". Imprenta Gubernamental de Trinidad y Tobago.
- Draper, G. 1987. "Quest for and Appropriate Public Service: Public Service Reform Efforts in Trinidad and Tobago". En *Independence Retrospective*, S. Ryan (ed.).
- . 1999. "Political/Administrative Interface: The Caribbean Experience". En Agere S (ed). *Redefining Management Roles. Improving the functional relationships between Ministers and Permanent Secretaries*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Eaton, G. 1992. "The Public Service Commission in Grenada". En S. Ryan and D. Brown (editores). *Issues and Problems in Caribbean Public Administration*. Trinidad y Tobago: I. S. E. R., U.W.I.
- Gobierno de Barbados. 1993. *Protocol for the Implementation of a Social Partnership*.
- . 1996. *White Paper on Public Service Reform*.
- . 1998a. "Protocol Three for the Implementation of a Social Partnership, 1998–2000".
- Gobierno de Barbados. 1998b. "Status Report on the Public Sector Reform Programme".
- Gobierno de Trinidad y Tobago. 1992. *Reporte Interino sobre la Reforma del Servicio Público*.
- Gobierno de Trinidad y Tobago. 1997. *Towards a New Public Administration*.
- Nunes, F. E. 1984. "The Public Service Commission and Modern Management". Sin publicar.
- Polidano, C y Manning, N. 1996. "Redrawing the Lines: Service Commissions and the Delegation of Personnel Management". Londres: Commonwealth Secretariat.

Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe

Ingrid Carlson y J. Mark Payne

INTRODUCCIÓN

Tal como se destaca en la introducción a este volumen, la institucionalización de sistemas de servicio civil contribuye al fortalecimiento de la democracia y al imperio de la ley y es imprescindible para lograr una eficiente provisión de bienes y servicios públicos. La reforma del servicio civil es una parte integral de la modernización del estado, que, a su vez, es clave para un desarrollo económico sostenible.¹ Para ser eficaz, la reforma del servicio civil debe basarse en un diagnóstico objetivo y bien fundamentado para el cual se necesita información relativamente completa y fiable sobre la estructura, la remuneración y el alcance del empleo público. Sin embargo, son escasos los estudios que abordan de forma sistemática el análisis del empleo público desde una dimensión cuantitativa en los países de América Latina y el Caribe. Los estudios existentes proporcionan mucha información acerca de las características del empleo público, pero rara vez están acompañados de datos estadísticos que permitan una comparación de la evolución entre países.²

Tomando como base los datos estadísticos disponibles, este capítulo está dedicado a realizar una comparación sistemática de la situación del empleo y las remuneraciones en el sector público de 26 países de América Latina y el Caribe (LAC). Se pone de relieve el reto metodológico que significa recopilar y efectuar comparaciones válidas sobre la base de dichos datos. Dentro de estas limitaciones, se procede a comparar los países de la región con respecto a la dimensión de su sector público, la magnitud de los salarios, las tendencias del empleo y la remuneración

de dicho sector, examinando algunas hipótesis que correlacionan características del empleo y la remuneración con un gobierno transparente y eficaz.

ESTUDIOS PREVIOS SOBRE ESTADÍSTICAS DE EMPLEO PÚBLICO

La escasez de datos sobre empleo público llevó hace casi veinte años a Peter Heller y Alan Tait (1983), a elaborar el conjunto más completo hasta entonces de datos estadísticos internacionales sobre empleo y salarios en el sector público. El trabajo de Schiavo-Campo y colaboradores (1997a, 1997b) responde a algunas de las inquietudes de Heller y Tait. Sus trabajos, elaborados como antecedentes del *Informe de Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo en Transformación*, presentan los resultados de una en-

¹ Para estudios empíricos sobre la relación entre el buen gobierno y el desarrollo, véase Chong y Calderón (1997, 1998 y 2000), Dollar y Pritchett (1998), Evans y Rauch (1999), Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999b), Knack y Anderson (1999), Knack y Keefer (1997), Rauch y Evans (2000), Rodrik (1997a), y el *World Development Report: The State in a Changing World* (1997).

² Una excepción reciente al respecto la constituyen Rauch y Evans (2000). Ofrecen un excelente análisis sobre la relación de la estructura burocrática y el desempeño o utilizando variables construidas con su serie de datos sobre características estructurales clave de burocracias estatales eficaces en 35 países en desarrollo. Véase también el documento paralelo, Evans y Rauch (1999).

cuesta de casi 100 países y proporcionan los datos estadísticos necesarios para realizar comparaciones internacionales de empleo y remuneraciones públicas a principios de la década de 1990. Estos datos están disponibles en el sitio del Banco Mundial, con actualizaciones para algunos países.³

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó un estudio sobre el empleo público para cumplir la recomendación del informe final de la reunión conjunta de la organización celebrada en 1995, sobre *El efecto del ajuste estructural en los servicios públicos*. El informe proponía que la OIT elaborase estadísticas sobre el sector público a nivel nacional comparables que los países pudieran analizar y aplicar a sus necesidades (Hammouya, 1999:1). La OIT recibió más de 80 respuestas de las 216 encuestas que se enviaron, incluyendo las de 11 países de América Latina y el Caribe. Los resultados figuran en la base de datos de la OIT sobre Estadísticas de Empleo en el Sector Público.

Para de América Latina y el Caribe, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ofrece datos que siguen la evolución de la dimensión del sector público (principalmente en cuanto al número de empleados) hasta las décadas de 1980 y 1990 en determinados países latinoamericanos. Los datos del CLAD para la década de 1990 se circunscriben a diez países latinoamericanos, España y Portugal, y en la mayoría de los casos sólo pueden obtenerse los datos correspondientes a determinados años. Aun así, la atención prestada por el CLAD a la recopilación de estos datos es un reflejo más de la creciente demanda en la región de datos estadísticos sobre empleo en el sector público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el marco de su programa de Gestión Pública (PUMA), como muestra del potencial de cooperación multilateral en la recopilación de datos sobre empleo público, ha elaborado una serie estadística relativamente fiable sobre el empleo y la remuneración en el sector público (Base de Datos de Remuneración y Empleo en el Sector Público (PSPE)). Esta base de datos, actualizada anualmente desde 1993 con base en las respuestas a un cuestionario de los expertos de los países miembros de la OCDE, comprende datos del sector público sobre empleo y salarios, en la mayoría de los casos, desglosados por nivel y sector del gobierno. También ofrece datos en serie sobre, por ejemplo, los diferenciales de remuneración entre los sectores público y privado, la dispersión de las remuneraciones dentro del propio sector público y las tendencias en la distribución del empleo por género.

INQUIETUDES METODOLÓGICAS

Las actividades de investigación que se han intentado hasta la fecha demuestran que, sin un marco sistemático para la recopilación de las estadísticas sobre el empleo en el sector público,⁴ los datos recopilados al nivel nacional tienden a carecer de fiabilidad y comparabilidad. Incluso en presencia de un estándar como el de la OCDE, la organización admite problemas persistentes de fiabilidad y comparabilidad de los datos, debidos principalmente a los diversos criterios utilizados por sus países miembros a la hora de declarar los datos (OCDE, 2000:7.) Estas dificultades metodológicas no son alentadoras para las iniciativas de investigación en países menos desarrollados, donde los datos son normalmente menos asequibles y la recopilación de datos, menos transparente. Las iniciativas de CLAD, por ejemplo, tropiezan no sólo con problemas de comparabilidad, debido a diferentes métodos de declaración de un país a otro, sino con la simple ausencia de información cuantitativa sobre empleo y remuneración en el sector público en muchos países de la región. La falta de información fiable y comparable puede comprenderse como el resultado de una serie de retos metodológicos y técnicos.⁵

³ Véase <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/development.htm> para la serie de datos del Banco Mundial, recopilada por Amit Mukherjee y Giulio de Tommaso. Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los datos siguen estando incompletos.

⁴ La creación de un marco para la recopilación de datos internacionalmente comparables sobre el sector público representa una preocupación creciente. Véase <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000476.pdf> donde aparece un informe de 2000 realizado por la Secretaría de Naciones Unidas titulado "Indicadores del Sector Público" que responde a una petición del Grupo de Expertos sobre el Programa de Naciones Unidas de Administración Pública y Finanzas (PNUFP) que UNPAN elabore un marco conceptual para la recopilación de datos internacionalmente comparables. Para análisis adicional, en este caso sobre la creación de un modelo que permita medir el empleo en el sector público y las dificultades que entran en juego, véase <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/data.htm>, portal del sitio web de la Reforma Administrativa y del Servicio Civil del Banco Mundial en relación con los datos y diagnósticos.

⁵ Para consultar un análisis detallado sobre los problemas metodológicos, consúltese Heller y Tait (1983) y el sitio web de Reforma Administrativa y Servicio Civil del Banco Mundial en Datos entre Países sobre Empleo y Salarios en el Sector Gubernamental, [dbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm) <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>.

- los datos pueden no recopilarse en muchos países debido a la debilidad de los sistemas de gestión de empleo y a la falta de coordinación entre las unidades;
- las estructuras orgánicas de las administraciones públicas y sus métodos de declaración varían de un país a otro, y conducen a diferencias en la forma en que se presentan y recopilan los datos;
- las diferentes funciones que los países asignan a sus gobiernos y las diferencias en las clasificaciones del personal, especialmente de los maestros, trabajadores de atención de salud, empleados estacionales y contractuales y el personal militar, complican la comparación del empleo en el sector público en su conjunto;
- los datos sobre gastos por concepto de sueldos y salarios (a partir de los cuales se calculan los niveles de salario promedio) pueden no captar otras compensaciones, en especial, los beneficios no salariales.

Hay otros problemas asociados con estos retos metodológicos. Por ejemplo, debido a que las cifras por concepto de sueldos y salarios rara vez incluyen los beneficios no salariales otorgados a los empleados públicos, los cálculos del salario promedio pueden subestimar la compensación total, en algunos casos en la mitad o más. Como resultado, las comparaciones de los salarios promedio entre los distintos países o las comparaciones de la relación del salario promedio del sector público con el salario promedio del sector privado, pueden ser erróneas. Por esta razón, el análisis basado en las estadísticas debe apoyarse en el conocimiento obtenido de las investigaciones específicas para cada país.

PERFILES DE SERVICIO CIVIL

Este trabajo se basa en los datos recopilados y reunidos en los Perfiles del Servicio Civil (véase el Apéndice) de los 26 países miembros prestatarios del BID (véase el Cuadro 1). Cada Perfil proporciona datos para los años 1995 y 1999 (o los años más próximos posibles), organizados en las siguientes categorías en general:

- I. Contexto socioeconómico
- II. Opinión pública hacia la administración pública
- III. Estadísticas laborales nacionales

- IV. Dimensión del gobierno
- V. Gastos en personal del gobierno
- VI. Niveles salariales de los empleados del sector público
- VII. Niveles de empleo del sector público
- VIII. Características institucionales y orgánicas del servicio civil

Tal como se detalla en el Apéndice, la información recopilada para completar la serie de datos proviene de una combinación de fuentes internacionales y nacionales. Las fuentes internacionales se utilizaron para asegurar la comparabilidad cuando estaban disponibles. Dichas fuentes se utilizaron para la mayoría de los apartados bajo el Contexto socioeconómico (PIB por persona, valores del Índice de Desarrollo Humano, valores del Índice de Competitividad, tasas de desempleo, tasas de alfabetización, matrícula escolar, expectativa de vida, desembolsos sociales e ingresos del gobierno); Opinión pública hacia la administración pública (datos sobre opinión pública procedentes de *Latino-barómetro*); Estadísticas laborales nacionales (población, población económicamente activa); Dimensión del gobierno (gastos gubernamentales); y gastos en personal del gobierno (desembolsos por concepto de salarios).

Las fuentes internacionales son, entre otras, el sitio web de Datos Socioeconómicos Básicos del BID, el *Government Finance Statistics Yearbook 2000* del Fondo Monetario Internacional (FMI), el *International Financial Statistics Yearbook 2000* del Fondo Monetario Internacional, el sitio web de la red de información de CLAD, *Human Development Reports* de 1997 y 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Indicadores de Desarrollo Mundial en el sitio web del Banco Mundial, el *Yearbook of Labor Statistics 2000* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la base de datos LABORSTA en el sitio web de la OIT.

La información sobre las Características institucionales y orgánicas del servicio civil se obtuvo principalmente del Cuestionario de Diálogo de Política Regional titulado “El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros”, completado por los órganos responsables de empleo público en los países de la región.

Para las dos categorías restantes, Niveles salariales de los empleados del sector público (salarios promedio del sector público, salarios promedio del sector en relación con el PIB per cápita y los salarios del sector privado, etc.) y Niveles de empleo en el sector público (número de empleados, porcentaje de cam-

CUADRO 1

PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ABARCADOS POR EL ESTUDIO

América Latina y el Caribe	Abreviatura del país	Grupo	Índice de competitividad			PIB por persona	Tasa de alfab.	Expec. de vida	Matricula escolar		Tasa de desempleo	
			IDH	Índice	Clasif.*				(% de adultos 15+)	Primar. (% neto)		Secundar. (% neto)
BARBADOS	BRB	1	0,864	..	..	8.630	99,0	76,5	93,5	85,0	10,5
ARGENTINA	ARG	1	0,842	4,11	49	7.600	96,8	73,1	99,9	71,9	14,1	
URUGUAY	URY	1	0,828	4,22	46	5.900	97,7	74,1	93,3	80,3	11,3	
CHILE	CHL	1	0,825	4,90	27	4.740	95,6	75,1	87,3	80,4	8,9	
COSTA RICA	CRI	2	0,821	4,49	35	2.740	95,5	76,8	88,3	40,8	6,0	
BAHAMAS	BHS	1	0,820	..	..	14.100	95,7	74,0	94,1	86,6	7,7 (1998)
TRINIDAD Y TOBAGO	TTO	1	0,798	4,40	38	4.390	93,6	74,0	94,6	71,6	13,1	
MÉXICO	MEX	1	0,790	4,29	42	4.400	91,1	72,3	99,9	63,8	1,7	
PANAMÁ	PAN	2	0,784	3,88	55	3.070	91,7	73,8	89,8	70,1	11,8	
BELICE	BLZ	2	0,776	..	..	2.730	93,1	74,9	99,9	63,2	11,1 (1994)
VENEZUELA	VEN	1	0,765	3,70	62	3.670	92,4	72,6	82,4	46,6	14,9	
COLOMBIA	COL	2	0,765	3,68	65	2.250	91,5	70,7	82,5	67,7	20,9	
SURINAM	SUR	2	0,758	..	..	1.350	95,0	70,3	89,7	51,3	14,0
BRASIL	BRA	1	0,750	4,26	44	4.420	85,2	67,0	94,7	63,6	9,6	
PERÚ	PER	2	0,743	3,85	55	2.390	89,7	68,6	91,9	83,5	8,0	
JAMAICA	JAM	2	0,738	3,93	52	2.330	86,4	75,0	97,6	69,0	16,0 (1996)	
PARAGUAY	PRY	2	0,738	3,01	72	1.580	93,1	69,8	93,3	59,3	8,2	
ECUADOR	ECU	2	0,726	3,36	68	1.310	91,0	69,7	99,9	51,0	11,5 (1998)	
REPDOMIN.	DOM	2	0,722	4,11	50	1.910	83,2	70,9	87,3	71,2	15,9 (1997)	
GUYANA	GUY	2	0,704	..	..	760	98,4	64,8	92,0	74,7	..
EL SALVADOR	SLV	2	0,701	3,84	58	1.900	78,5	69,4	79,7	34,5	7,0	
BOLIVIA	BOL	2	0,648	3,42	67	1.010	85,2	61,8	98,0	40,0	4,2 (1996)	
NICARAGUA	NIC	2	0,635	3,01	73	430	68,2	68,1	80,0	51,3	10,9	
HONDURAS	HND	2	0,634	3,11	70	760	74,0	69,6	91,2	37,1	3,7	
GUATEMALA	GTM	2	0,626	3,44	66	1.660	68,1	64,4	73,0	35,7	1,4 (1995)	
HAÍTÍ	HTI	2	0,467	..	..	460	49,0	54,0	..	..	..
Promedio LAC			0,741	3,85		3.327	87,6	70,4	91,0	62,0	10,6	
Prom. Grupo 1			0,809	4,27		6.428	94,1	73,2	93,3	72,2	10,2	
Prom. Grupo 2			0,705	3,63		1.685	84,2	69,0	89,6	56,3	10,9	

Fuentes: Indicadores de desarrollo mundial, sitio web del Banco Mundial; Informes de Desarrollo Humano 1997, 2000 y 2001 del PNUD base de datos LABORSTA, OIT; Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2001, BID, The Business of Growth, cita del Informe de Competitividad Mundial 2001, World Economic Forum (Foro Económico Mundial).

Grupo 1 (PIB por cápita > US\$3.200 1997); Grupo 2 (PIB per cápita <= US\$3.200 1997); los promedios de las columnas abarcan los países sobre los que se dispone de datos completos. Los promedios de las tasas desempleo no incluyen los datos correspondientes a 1996 o antes. El símbolo.. indica que los datos no están disponibles.

*La clasificación ICC incluye 75 países menos desarrollados, en desarrollo y desarrollados; 20 de ellos, países de América Latina y el Caribe.

bio en el curso del tiempo, etc.), las fuentes principales utilizadas fueron de índole nacional y específicas para cada país. Las fuentes incluyen publicaciones impresas procedentes de los bancos centrales nacionales, ministerios de economía y finanzas, entidades estadísticas nacionales, comisiones de reforma del servicio civil. Las fuentes basadas en la red resultaron sumamente valiosas para algunos países, subrayando el potencial de los sistemas informatizados de gestión de personal y de los censos del servicio civil y los resultados de las encuestas de la fuerza laboral a los que puede tener acceso a través de Internet.

Para la construcción de los Perfiles, fue necesario trabajar sobre la fiabilidad y comparabilidad de los datos, dentro de las restricciones impuestas por las dificultades metodológicas antes descritas.⁶ Se trataron de obtener datos sobre ingresos, gastos y empleo del gobierno para cuatro niveles de gobierno, niveles que se determinaron en parte mediante la forma en que las fuentes internacionales, específicamente los *Government Finance Statistics Yearbooks* del FMI, presentan los datos sobre gastos salariales. En el Recuadro 1 se describen los cuatro niveles, que comprenden el sector público total, el gobierno general, el gobierno central consolidado y el gobierno central.

Sólo se dispone de datos sobre los cuatro niveles de gobierno para un pequeño número de países. Por esa razón, algunos perfiles presentan datos para uno o dos niveles y otros para tres o cuatro. Cuando es posible, la concreción de las definiciones contenidas en el Recuadro 1 sobre cómo se constituyen los nive-

les de gobierno de determinados países se documentan en la sección de “Notas” de los Perfiles.

Los salarios promedio se calcularon dividiendo el gasto total por concepto de salarios en un nivel específico de gobierno, por el número total de empleados declarados para ese nivel.⁷ En todos los casos, los salarios se deflactaron a la moneda local de 1999 utilizando el índice de precios de consumo (IPC) sacado del *International Financial Statistics Yearbook* 2000 del FMI o de una fuente específica para un país dado. Los salarios se convirtieron a dólares de los Estados Unidos (US\$) al tipo de cambio de 1999.

Las cifras totales de funcionarios públicos —término utilizado en los Perfiles con el significado de empleados públicos en general— incluyen sólo empleados públicos civiles. El personal militar se restó de los totales indicados en los Perfiles;⁸ no se restó el personal policial. Los cálculos correspondientes a la categoría sobre cambio porcentual en funcionarios públicos (5 años anteriores)— incluyen al personal

⁶ Para corroborar la fiabilidad de los datos, los Perfiles completos se enviaron a los representantes de los países (miembros del Diálogo Regional de Política) para verificación antes de su publicación.

⁷ Para el nivel del gobierno central, este método de cálculo tiende a inflar la compensación promedio debido al número considerable y variable de empleados del gobierno local remunerados con cargo al presupuesto del gobierno central, pero no contabilizados, como empleados del gobierno central (Schiavo-Campo, y colaboradores, 1997b).

⁸ El personal militar *no* se restó del cálculo de los salarios promedio.

RECUADRO 1

NIVELES DE GOBIERNO

Sector público total (SPT): Incluye el gobierno general (a continuación) y las empresas públicas.

Gobierno general (GG): Incluye el gobierno central consolidado (a continuación) y todas las autoridades subnacionales.

Gobierno central consolidado (GCC): Incluye todas las unidades de la autoridad central de un país, es decir, todas las unidades abarcadas por las cuentas presupuestarias y extrapresupuestarias, así como de la seguridad social (conforme a los datos originados del Fondo Monetario Internacional).

Gobierno central (GC): Incluye todas las unidades de la autoridad central en un país, es decir, los departamentos de administración ejecutiva y legislativa directamente dependientes del Jefe de Estado o el Parlamento, junto con todos los otros ministerios y departamentos.

Las definiciones se basan en la información sacada del Government Finance Statistics Yearbook 2000 del FMI.

civil y militar y se realizaron al nivel más alto de gobierno sobre el que se dispuso de los datos, a menos que se indique lo contrario. Además del promedio general de la región, se han calculado los promedios para los países agrupados en los dos grupos de ingresos del BID (los países del Grupo 1 son aquellos que tienen un PIB por persona superior a US\$ 3.200 de 1997 y los países del Grupo 2 son los que tienen un PIB per cápita igual o inferior a US\$3.200 (BID, 2001b). Estos promedios regionales y de grupo incluyen sólo aquellos países con datos para la categoría bajo consideración.

El Cuadro 1 presenta los 26 países abarcados por el estudio, clasificados en orden descendente por su Índice de Desarrollo Humano de 1999⁹ (IDH). El cuadro proporciona información contextual, incluidos los valores y clasificaciones del Índice de Competitividad de los países,¹⁰ indicadores del desarrollo, designaciones de grupo y abreviaturas.

ANÁLISIS DE RESULTADOS: NIVELES DE EMPLEO PÚBLICO

El Cuadro 2 presenta el empleo civil en el sector público (de aquí en adelante, empleo en el sector público) como porcentaje de la población para cuatro niveles de gobierno: sector público total, gobierno general, gobierno central consolidado y gobierno central para 1999 o el año más reciente sobre el que se dispone de información. El Cuadro 3 muestra el empleo total en el sector público en relación con la población económicamente activa (PEA).¹¹ Los cuadros también muestran los niveles de gobierno para los que se dispone de datos en los países y, en consecuencia, la constitución de las muestras para calcular los promedios en cada nivel de gobierno. Los resultados clave para el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, los Grupo 1 y 2 con relación a los niveles del sector público total, gobierno general y gobierno central son los siguientes:

- En los países de América Latina y el Caribe, el empleo en el sector público total alcanza en la actualidad un promedio aproximado de 4,1% de la población. El nivel oscila entre alrededor del 2,0% en Nicaragua, El Salvador, Honduras y Bolivia y alrededor del 9,0% en Surinam y Trinidad y Tobago. Estas variaciones indican que hay grandes diferencias entre los países de la región. En el Grupo 1, el sector público total emplea a un

promedio del 4,6% de la población. El promedio del Grupo 2 es algo más bajo, con un empleo en el sector público total de aproximadamente el 3,8% de la población. La variación dentro de la región de América Latina y el Caribe corresponde a los patrones mundiales. Por ejemplo, en los países miembros de la OCDE, el empleo en el sector público total como porcentaje de la población a mediados-fines de la década de 1990 osciló entre el 1,9% en Corea y el 13,3% en Dinamarca (OCDE, 2000:5).

- Como se indica en el Cuadro 2, el empleo al nivel de gobierno general alcanza un promedio aproximado del 3,0% de la población para la región. Entre los países sobre los que se dispone de datos de empleo al nivel de gobierno general, Uruguay, Trinidad y Tobago, Argentina y México son los que tienen la mayor relación de empleados en el gobierno general a población (5,9%, 5,4%, 4,8% y 4,3%, respectivamente). El promedio de Chile es especialmente bajo, con un 1,0%. A pesar de la baja cifra de Chile, el promedio del Grupo 1 (3,9%) sigue siendo más elevado que el promedio de América Latina y el Caribe (3,0%) y notablemente más alto que el promedio del Grupo 2 (2,4%). A principios de la década de 1990, el promedio mundial del empleo en el gobierno general como porcentaje de la población se cifraba en el 4,7%, lo que indica que el alcance del empleo público en los países de América Latina y el Caribe es relativamente reducido. De hecho, la muestra de países de América Latina y el Caribe del Banco Mundial ocupó el tercer lugar entre los más bajos (con 3,0% a principios de la década de 1990) después de África (2,0%) y Asia (2,6%), mientras que el empleo en el gobierno general en

⁹ El índice se describe en el Informe de Desarrollo Humano 2001 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁰ El índice se describe en la publicación titulada *Global Competitiveness Report 2000* del World Economic Forum (WEF). Véase la nota al pie de la página 28 donde se presenta una descripción resumida del índice.

¹¹ La población económicamente activa (PEA) comprende a todas las personas empleadas y desempleadas de cierta distribución de edad, de ordinario entre 10 y 65 años o 15 y 65 años. La definición de 15 a 65 corresponde a la adoptada por la Décima Tercera Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales celebrada en Ginebra en 1982. Cuando se citó en las fuentes secundarias, se advirtió la distribución por edades de la PEA utilizada en los Perfiles. ECLAC, que es la fuente principal utilizada en esta ponencia, establece la distribución por edades de la población económicamente activa como la población con 10 a 65 años de edad.

CUADRO 2**EMPLEO CIVIL EN EL SECTOR PÚBLICO, 1999 O EL AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE
(% DE LA POBLACIÓN)**

América Latina y el Caribe	Sector público total	Gobierno general	Gobierno central consolidado	Gobierno central
Grupo 1				
Argentina	4.9	4.8	1.1	0.9
Bahamas	—	—	—	5.6
Barbados	—	—	9.4	—
Brasil	3.3	3.3	0.4	—
Chile	2.5	1.0	0.9	—
México	4.8	4.3	1.5	1.2
Trinidad y Tobago	8.7	5.4	—	—
Uruguay	6.3	5.9	4.8	3.6
Venezuela	5.7	—	—	2.1
Grupo 2				
Belice	—	—	—	3.3
Bolivia	2.3	2.2	2.0	1.9
Colombia	—	1.2	—	—
Costa Rica	4.4	—	—	2.2
República Dominicana	3.9	—	—	2.5
Ecuador	—	2.6	—	2.3
El Salvador	2.1	1.8	—	—
Guatemala	—	—	—	1.6
Guyana	6.8	—	—	1.4
Haití	0.6	—	—	—
Honduras	2.1	—	—	1.6
Jamaica	—	4.0	—	—
Nicaragua	1.8	1.7	—	1.6
Panamá	5.3	—	—	3.4
Paraguay	—	—	—	3.2
Perú	—	3.2	2.4	—
Surinam	9.1	—	7.9	—
Promedio LAC	4.1	3.0	3.4	2.3
Promedio Grupo 1	4.6	3.9	3.0	2.7
Promedio Grupo 2	3.8	2.4	4.1	2.2

Los promedios de las columnas no abarcan los datos desde 1995–1996 o con anterioridad (indicados en cursiva)

los países de la OCDE alcanzó un promedio aproximado del 7,7%, de la población a principios de la década de 1990 (Schiavo-Campo y colaboradores, 1997a). La relación entre el empleo en el gobierno general y la población se conside-

ra de ordinario una medida más significativa del tamaño del sector público, que la relación entre el empleo total en el sector público y la población. Esto se debe a que esta última incluye el número de empleados en las empresas públicas.

- El empleo en el gobierno central asciende en la actualidad a un 2,3% de la población. Países como Argentina, Brasil, Chile y México tienen un porcentaje más bajo de empleo en el gobierno central (o central consolidado) de la población (alrededor de 1,0%) que los países más pequeños tales como los insulares de Bahamas o Barbados (5,6% y 9,4%, respectivamente). Esta variación es un reflejo de la descentralización de las funciones del gobierno en los estados federales, en el caso de grandes, y de la estructura unitaria y centralizada del Caribe, de los países centroamericanos y de algunos países más pequeños de Sudamérica. Por ejemplo, además de Bahamas y Barbados, Uruguay, Belice, Panamá y Paraguay tienen niveles relativamente elevados de empleo en el gobierno central medidos como proporción de la población total (3,0% o más). En cambio, Bolivia, Guyana, Perú, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen nóminas del gobierno central relativamente pequeñas en proporción a la población (2,0% o menos). En la mayoría de estos casos, la razón es que el empleo en el gobierno en su conjunto es relativamente reducido, y no que el empleo en el gobierno central en particular sea bajo en comparación con el empleo en el gobierno en su conjunto.¹² Por ejemplo, en el caso de Bolivia, el empleo en el gobierno central corresponde 1,9% de la población, al empleo en el gobierno general corresponde 2,2% de la población y al sector público total le corresponde 2,3% de la población. Surge un patrón análogo en los casos de Perú, Honduras y Nicaragua (no se dispone de datos sobre el sector público total o el gobierno general para Guatemala). Guyana es la única excepción con un empleo en el gobierno central relativamente reducido de 1,4% de la población, y un empleo en el sector público total al que corresponde un porcentaje relativamente elevado de 6,8% de la población. En general, para el Grupo 1, el empleo en el gobierno central alcanza un promedio aproximado del 2,7 de la población. El empleo en el gobierno central en el Grupo 2 asciende a un porcentaje aproximado algo más bajo del 2,2% de la población. El empleo en el gobierno central como porcentaje de la población tiende a ser más elevado en los países de la OCDE que en los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, a principios de la década de 1990, el empleo en el gobierno central (excluidos los empleados de salud y educación) como porcentaje de la población alcanzó un promedio aproximado del 1,2% en los países de América Latina y el Caribe y del 1,8% en los países de la OCDE. Esta cifra de los países de la OCDE fue la más elevada en todo el mundo, mientras que la cifra correspondiente a la muestra de América Latina y el Caribe ocupó el tercer lugar más alto del mundo detrás de la OCDE y el Oriente Medio y el norte de África (1,4%) (Schiavo-Campo y colaboradores, 1997a).
- Como indica el Cuadro 3, el empleo en el sector público como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) revela casi los mismos patrones que el empleo en el sector público como porcentaje de la población. En la región en su conjunto, el empleo en el sector público total como porcentaje de la PEA alcanza un promedio aproximado del 10,1%. Trinidad y Tobago y Surinam están en el extremo alto de los porcentajes con el 21,5% y el 23,0%, respectivamente. Otros países con niveles relativamente altos de empleo en el sector público total como porcentaje de la PEA (más de 10,0% de la PEA) son Argentina, México, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Guyana y Panamá. En el Grupo 1, al empleo en el sector público total corresponde aproximadamente el 10,9% de la PEA, mientras que el promedio en el Grupo 2 es ligeramente más bajo con aproximadamente el 9,6%.
- Al nivel de gobierno general, el empleo público alcanza un promedio aproximado del 7,3% de la PEA. Entre los países sobre los que se dispone de datos al nivel de gobierno general, Chile tiene el nivel más bajo de empleo público relacionado con la PEA (2,6%). Los otros países del Grupo 1 tienen niveles relativamente altos de empleo en el gobierno general como proporción de la PEA: Argentina (11,4%), México (10,7%), Trinidad y Tobago (13,3%) y Uruguay (13,6%). Como resultado, el promedio del Grupo 1 (aproximadamente 9,2% de la PEA) es comparativamente más elevado que el promedio regional (7,3%) y el promedio del Grupo 2, una cifra relativamente baja del 6,0% de la PEA. Jamaica y Perú son excepciones en el Grupo 2, ya que al empleo en el gobierno general le corresponde el 9,1% y el

¹² Si bien no se dispone de datos sobre el nivel de gobierno central para El Salvador, como sus vecinos centroamericanos, El Salvador tiene un número relativamente reducido de empleados gubernamentales en comparación con otros países de América Latina y el Caribe. Los datos disponibles muestran que el empleo en el gobierno general alcanza sólo la cifra de 1,8% de la población y el empleo en el sector público total representa aproximadamente 2,1% de la población.

CUADRO 3**EMPLEO CIVIL EN EL SECTOR PÚBLICO, 1999 O AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE
(% DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA)**

América Latina y el Caribe	Sector público total	Gobierno general	Gobierno central consolidado	Gobierno central
Grupo 1				
Argentina	11.7	11.4	2.6	2.1
Bahamas	—	—	—	10.7
Barbados	—	—	18.6	—
Brasil	7.5	7.4	0.7	—
Chile	10.7	3.8	3.1	—
México	4.3	1.5	1.2	—
Trinidad y Tobago	21.5	13.3	—	—
Uruguay	14.6	13.6	11.1	8.3
Venezuela	13.3	—	—	4.9
Grupo 2				
Belice	—	—	—	8.7
Bolivia	6.0	5.8	5.2	4.8
Colombia	—	2.8	—	—
Costa Rica	10.5	—	—	5.2
República Dominicana	8.7	—	—	5.5
Ecuador	—	6.3	—	5.6
El Salvador	5.2	4.8	—	—
Guatemala	—	—	—	5.6
Guyana	15.7	—	—	3.2
Haití	1.3	—	—	—
Honduras	6.3	—	—	5.0
Jamaica	—	9.1	—	—
Nicaragua	5.2	4.8	—	4.5
Panamá	13.8	—	—	8.7
Paraguay	—	—	—	8.1
Perú	—	8.1	6.1	—
Surinam	23.0	—	20.0	—
Promedio LAC	10.1	7.3	7.8	5.7
Promedio Grupo 1	10.9	9.2	6.5	5.8
Promedio Grupo 2	9.6	6.0	10.4	5.7

Los promedios de las columnas no abarcan los datos desde 1995–1996 o con anterioridad (indicados en cursiva)

8,1% de la PEA, respectivamente. En conjunto, la proporción del empleo en el gobierno general frente a la PEA varía bastante en toda América Latina y el Caribe. Al comparar los resultados de la región de América Latina y el Caribe con los

datos procedentes de fuera de la región, se observa el alcance relativamente reducido del empleo público en América Latina y el Caribe, frente a los países de la OCDE a los que correspondió un 15,6% de la PEA. Dinamarca,

Finlandia y Noruega están por encima del 20,0% y Suecia muy por encima del 30,0%. Para nuestra muestra, todos salvo cuatro países (Argentina, México, Trinidad y Tobago y Uruguay) tienen promedios por debajo del 10,0%. En realidad, ningún país de América Latina y el Caribe tiene promedios por encima del 15,0%, lo que pone de relieve la dimensión relativamente reducida del sector público de la región en comparación con el de los países miembros de la OCDE.¹³

- Tal como se indica en el Cuadro 3, en el nivel del gobierno central, el empleo en el sector público en nuestra muestra de 16 países de América Latina y el Caribe corresponde un promedio aproximado de 5,7% de la PEA. Al empleo en el gobierno central corresponde el porcentaje más alto de la PEA en las Bahamas (10,7%). Sin embargo, en el nivel de gobierno central *consolidado* (no se dispone de datos al nivel de gobierno central), el empleo público en Surinam y Barbados es de 20,0% y 18,6% de la PEA, respectivamente. En estos dos países, el empleo en el gobierno medido como porcentaje de la PEA es con mucho el mayor de la región. Los resultados de la región oscilan de las cifras de Surinam y Barbados hasta la de Brasil, cuyo empleo en el gobierno central (o en el gobierno central consolidado) representa sólo 0,7% de la PEA. El promedio de los países del Grupo 1 sobre los que se dispone de datos al nivel de gobierno central es de 5,8% de la PEA.
- La medición del empleo público como porcentaje de la PEA, en vez de como porcentaje de la población total, corrige la distorsión que puede surgir debido a variaciones en la proporción de población no activa en la población total y de la propensión de las mujeres a buscar trabajo fuera del hogar. En los países de América Latina y el Caribe, la población menor de 15 años como porcentaje de la población total oscila entre el 21,1% en Barbados y el 43,9% en Guatemala. Los porcentajes de Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay también son relativamente elevados, con un 40,0% de la población total menor de 15 años de edad. Los porcentajes de otros países de América Latina y el Caribe oscilan entre alrededor de 25% y 35% (PNUD, 2001). Para los países con una proporción relativamente alta de niños en la población, el alcance del sector público puede ser más amplio que el que sugeriría la relación entre los empleados públicos y la población total. La medida, no obstante, no afecta notablemente a comparaciones o resultados es-

tadísticos para las causas determinantes del empleo público o las correlaciones con un gobierno transparente y eficaz.

RESULTADOS: SALARIOS

Las Figuras 1–5 y el Cuadro 4 muestran el gasto público en sueldos y salarios (factura salarial), los salarios promedio en el sector público y los niveles salariales relativos en el sector público.

Si bien las medidas que aparecen en las Figuras 1–5 y el Cuadro 4 tienen un cierto margen de error, pueden considerarse como guías útiles para evaluar la cuantía relativa, el peso de los costes salariales del sector público y su valor en comparación con el sector privado. Los resultados clave son los siguientes:

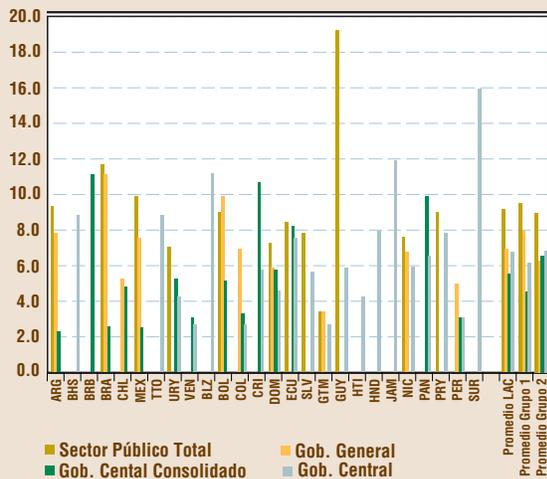
- La relación entre el gasto del sector público en salarios y el PIB sirve como medida útil de la participación relativa del estado en la economía (Banco Mundial, 2001b). Para la muestra de 12 países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos, la factura salarial total del sector público absorbe aproximadamente un 9,2% del PIB (véase la Figura 1). La relación de la factura salarial del sector público total frente al PIB oscila entre el 19,4%, aproximadamente, en Guyana y un 3,4% en Guatemala. Aparte de estos dos países y de Brasil, cuya factura salarial absorbe 11,8% del PIB, todos los demás países de la muestra tienen facturas salariales que representan entre 7,0% y 10,0% del PIB, lo que concuerda con los promedios mundiales.¹⁴ El Grupo 1 tiene un promedio ligeramente superior al 9,6% del PIB, frente al promedio del Grupo 2 del 9,1% del PIB.
- Como se indica en la Figura 1, la factura salarial del gobierno general, para una muestra de

¹³ Surinam y Barbados son excepciones. Si se dispusiera de datos para esos dos países, los resultados mostrarían que al empleo en el gobierno general le corresponde más del 15,0% de la PEA. En el nivel del gobierno central consolidado solamente, al empleo en la administración pública le corresponde aproximadamente 20,0% de la PEA en Surinam y 18,6% de la PEA en Barbados.

¹⁴ Schiavo-Campo y colaboradores (1997a) estiman que los salarios del sector público total absorbieron aproximadamente 8,0% del PIB como porcentaje mundial a principios de la década de 1990.

FIGURA 1

**FACTURA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO,
1999 O EL AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**
(gastos sobre salarios y sueldos como % del PIB)

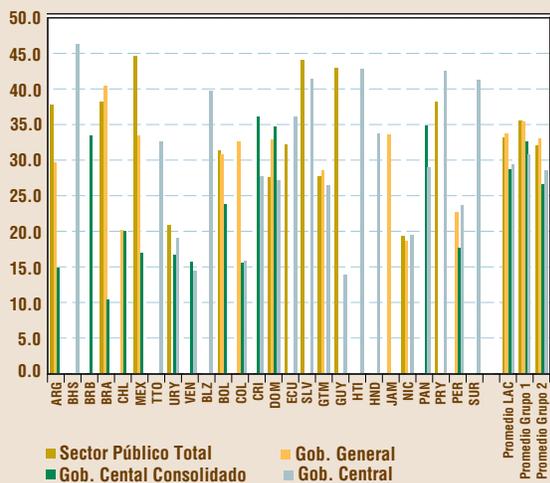


10 países, absorbe aproximadamente 7,1% del PIB. El peso de la factura salarial en relación con la producción económica es más oneroso en Brasil (11,2% del PIB) y en Bolivia (10,0% del PIB). En el extremo más bajo figuran Guatemala, Perú, Chile y la República Dominicana, con facturas salariales que absorben 3,4%, 5,0%, 5,3% y 5,9% del PIB, respectivamente. En conjunto, el promedio del Grupo 1 (8,0% del PIB) es más elevado que el promedio del Grupo 2 (6,4% del PIB). Estos resultados concuerdan con los datos disponibles sobre muchos países miembros de la OCDE. Para los países más desarrollados, los costos de compensación total del gobierno general (que incluyen la factura salarial además de los aportes de las empresas al seguro social) oscilaron entre 5,0% y 10,0% del PIB en los Estados Unidos, Australia y Noruega (en 1997). En otros países miembros de la OCDE, tales como Dinamarca, Suecia, Finlandia y Portugal, los costos de compensación totales absorbieron un porcentaje notablemente más elevado del PIB (aproximadamente 15,0%) (OCDE, 2000:2). En general, las facturas salariales del gobierno general de los países menos desarrollados y en vías desarrollo (y los costos totales de compensación) en relación con el PIB tienden a ser más reducidas que en los países desarrollados, lo que refleja el tamaño relativamente más reducido del sector público en los países en desarrollo.

- En una muestra de 20 países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos, la factura salarial del gobierno central corresponde aproximadamente 6,8% del PIB (véase la Figura 1). En cuanto a los seis países restantes, solo se dispone de datos sobre la factura salarial para el gobierno central *consolidado*. Cuando las cifras en este nivel para esta serie de países se promedian junto con las cifras del gobierno central para los 20 países, el promedio de los 26 es igual a 6,3%, aproximadamente, del PIB. La relación de la factura salarial del gobierno central (o gobierno central consolidado) frente al PIB oscila entre una cifra elevada de 16,1% en Surinam y una cifra baja de 2,3% en Argentina. Jamaica, Belice y Barbados, junto con Surinam, son los países que tienen facturas salariales del gobierno central relativamente más altas frente al PIB (más de 10% del PIB). En el extremo bajo, junto con Argentina, figuran México, Brasil, Colombia y Venezuela (todos ellos con facturas salariales alrededor de 2,5% del PIB) y Perú, cuya factura salarial absorbe aproximadamente 3,1% del PIB. En conjunto, la factura salarial del gobierno central para el Grupo 1 alcanzó un promedio aproximado de 6,2% del PIB y para el Grupo 2, aproximadamente 6,9%. El promedio mundial a principios de la década de 1990 para la factura salarial del gobierno central era de aproximadamente 5,4% del PIB. La misma fuente estima que el promedio de América Latina en el mismo periodo (4,9% del PIB) era similar al de los países miembros de la OCDE (4,5% del PIB) y Asia (4,7% del PIB). El Oriente Medio y el norte de África tenían la factura salarial del gobierno central más elevada como porcentaje del PIB (9,8% del PIB) y una muestra de 21 países africanos presentó el segundo porcentaje más alto (6,7% del PIB). La factura salarial fue más baja en la Europa del Este y, en la antigua Unión Soviética, llegó a un promedio de 3,7% del PIB (Schiavocampo y colaboradores, 1997a:8-10).
- Tal como indica la Figura 2, la factura salarial del sector público total en una muestra de 12 países de América Latina y el Caribe representa aproximadamente 33,8% del gasto total del sector público. Su porción es la mayor en México y El Salvador, con una cifra aproximada de 45,0% del gasto total. La factura salarial del sector público total también es elevada en Argentina, Brasil, Guyana y Paraguay donde su porción de los gastos totales del sector público oscila alre-

FIGURA 2

**FACTURA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO,
1999 O EL AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**
(gastos sobre salarios y sueldos como % de los gastos totales)



dedor del nivel de 40%.¹⁵ La factura salarial medida como porcentaje del gasto del sector público puede indicar posibles ineficiencias en la utilización de los recursos gubernamentales. Cuando la relación es relativamente alta (más de 25%), los gastos no salariales pueden sufrir las consecuencias (Banco Mundial, 2001b). En consecuencia, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen lo que se consideran como facturas salariales relativamente grandes. En realidad, sólo dos de los 26 países miembros prestatarios tienen facturas salariales del sector público inferiores al 25% de los desembolsos totales del sector público (Nicaragua y Uruguay). Para el Grupo 1, la factura salarial del sector público total alcanza un promedio aproximado de 35,4% del gasto total del sector público, ligeramente más elevada que el promedio del Grupo 2 (33,0%).

- Tal como se indica en la Figura 2, la factura salarial promedio del gobierno general, como porcentaje de los promedios de gastos gubernamentales totales en general, es de aproximadamente 29,4% en la muestra de 11 países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos. Brasil ocupa el lugar más alto, con 40,4% del gasto del gobierno general absorbido por la factura salarial. Sólo tres países de nuestra muestra tienen facturas salariales del gobierno general que representan menos de 25% del gasto total del gobierno general: Chile

(20,2%), Nicaragua (18,6%) y Perú (22,7%). Los promedios para el Grupo 1 y Grupo 2 son similares (30,9% y 28,6%, respectivamente).

- En una muestra de 19 países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos, la factura salarial promedio del gobierno central absorbe la cifra aproximada de 30,2% del gasto total del gobierno central. Los países con las facturas salariales más cuantiosas en relación con el gasto del gobierno central son, entre otros, las Bahamas (46,3%), El Salvador (41,5%), Haití (42,9%), Paraguay (42,6%) y Surinam (41,3%). A la factura salarial del gobierno central corresponde la cifra aproximada de 28,1% del gasto total del gobierno central para la muestra de cuatro países del Grupo 1, algo más bajo que el promedio de la muestra de 15 países del Grupo 2 (30,7%). Cuando se consideran los datos del gobierno central consolidado, así como los datos del gobierno central, hay once países de América Latina y el Caribe cuyas relaciones de la factura salarial son inferiores al 25%: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Guyana, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela (véase la Figura 2).
- Una importante medida de los salarios del sector público es la relación entre estos y el PIB per cápita (véase la Figura 3). La medición de los salarios en relación con el PIB per cápita se usa en general para mostrar la condición de un empleado promedio del gobierno en relación con el nivel de vida en un país en particular (Banco Mundial, 2001c). Tal como se indica en la Figura 3, los resultados de nuestro análisis muestran que al nivel del sector público total, la relación de los salarios promedio frente al PIB per cápita oscila entre una cifra alta de 3,7 en Brasil y una cifra baja de 1,0 en Uruguay. En el extremo alto, con Brasil figuran Bolivia (3,3) y los países centroamericanos de El Salvador (3,3) y Nicaragua (3,4). Los países con relaciones bajas, además de Uruguay, son Argentina (1,6), la República Dominicana (1,6) y Panamá (1,8). La relación promedio de los salarios en total del sector público frente al PIB per cápita para nuestra muestra de 9 países de América Latina y el Caribe es de

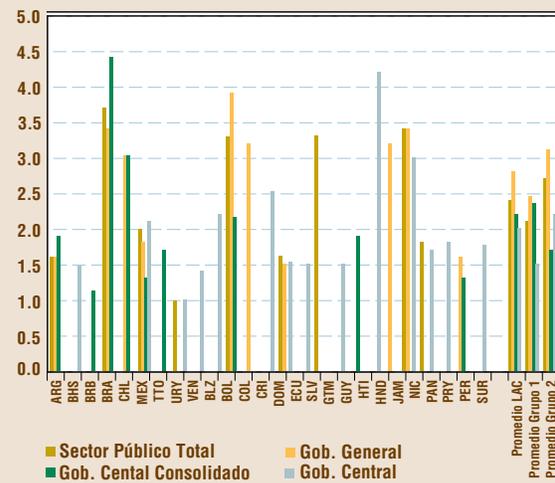
¹⁵ Haití, Surinam y Belice también tienen facturas salariales alrededor de 40% del gasto total, pero no se dispone de datos para el nivel del sector público total. Los datos para estos tres países se hallan al nivel del gobierno central, tal como puede verse en la Figura 2.

aproximadamente 2,4. El promedio del Grupo 1 de 2,1 es más bajo que el promedio del Grupo 2 (2,7). Varios factores afectan al valor de la relación de salarios promedio frente al PIB per cápita: por un lado, los países en desarrollo tienen una escasez relativa de mano de obra capacitada (Banco Mundial, 2001b); por otro lado, el PIB per cápita se subestima a menudo en los países en desarrollo al contar con un sector informal relativamente grande (Schiavo-Campo y colaboradores, 1997a:9). Estos factores deberían considerarse antes de evaluar los salarios en la región de América Latina y el Caribe. Una relación relativamente grande, tal como la observada en el caso de Brasil, no indica necesariamente que los empleados públicos de un país estén remunerados en exceso. Igualmente, una relación relativamente pequeña (como en el caso de Uruguay) puede proporcionar más información acerca de cómo los datos de gastos salariales se declaran, que sobre lo adecuado de los salarios; es probable que los datos sobre gastos salariales disponibles para Uruguay no capten una parte significativa de la compensación total del sector público. Esta interferencia es corroborada adicionalmente por los resultados que se presentan en la Figura 4, que muestra los salarios promedio del sector público en relación a los salarios del sector manufacturero donde, nuevamente, la relación para Uruguay es inesperadamente baja.

- Al nivel del gobierno general, la relación de salarios promedio frente al PIB per cápita a través de una muestra de países de América Latina y del Caribe alcanza la cifra promedio de 2,8. La mayoría de los nueve países de esta muestra tienen relaciones que se aproximan o están ligeramente por encima del promedio de la región: Brasil (3,4), Chile (3,0), Bolivia (3,9), Colombia (3,2), Jamaica (3,2) y Nicaragua (3,4). El promedio de esta pequeña muestra de países es deprimido por las bajas relaciones de salarios promedio del gobierno general frente al PIB per cápita de tres países: Argentina, Perú y México (1,6, 1,6 y 1,8, respectivamente). La relación promedio de los salarios promedio del gobierno general frente al PIB per cápita para el Grupo 1 es de aproximadamente 2,5, mientras que la relación para una muestra de cinco países del Grupo 2 alcanza el promedio aproximado de 3,1.
- Tal como se muestra en la Figura 3, la relación de los salarios promedio del gobierno central frente al PIB per cápita alcanza un promedio

FIGURA 3

**SALARIOS PROMEDIO DEL SECTOR PÚBLICO,
1999 O EL AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE
(como múltiplo del PIB per cápita)**



Los datos para 1995 o al año más próximo disponibles para TTO, GUY y PRY. Los datos para 1995 para la DOM al nivel del gobierno general solamente.

de 2,0 para una muestra de 13 países de América Latina y el Caribe sobre los cuales se dispone de datos. Los resultados oscilan entre un 4,2 para Honduras y 1,0 para Uruguay. Junto con Honduras, Nicaragua tiene una relación relativamente alta (3,0).¹⁶ México (2,1), Belice (2,2) y Costa Rica (2,5) ocupan posiciones intermedias. En general, la relación promedio de los salarios del gobierno central frente al PIB per cápita es de aproximadamente 1,5 para el Grupo 1 y 2,2 para el Grupo 2. A principios de la década de 1990, Schiavo-Campo y colaboradores registraron un promedio de 2,5 para su muestra de países de América Latina y el Caribe. Para el mismo periodo, la relación promedio de países miembros de la OCDE fue notablemente más baja registrándose un 1,6, aproximadamente (1997a). La única región con una cifra más baja que la de la OCDE es Europa Oriental y la antigua Unión Soviética. Los autores atribuyen el resultado relativamente bajo de la OCDE a un PIB mucho más alto per cápita y a diferencias de capacidades más pe-

¹⁶ Los datos sobre el nivel del gobierno central no están disponibles para Brasil y Chile; sin embargo, si los datos sobre el nivel de gobierno central consolidado se considerasen, ambos países tienen multiplicadores relativamente grandes (4,4 y 3,0, respectivamente).

queñas entre los empleados públicos y el resto de la población laboral. El bajo indicador para la Europa del Este y la antigua Unión Soviética se debe tanto a la existencia de beneficios no salariales no captados en los datos, como a la realidad de la insuficiencia salarial en la región (1997a:9).

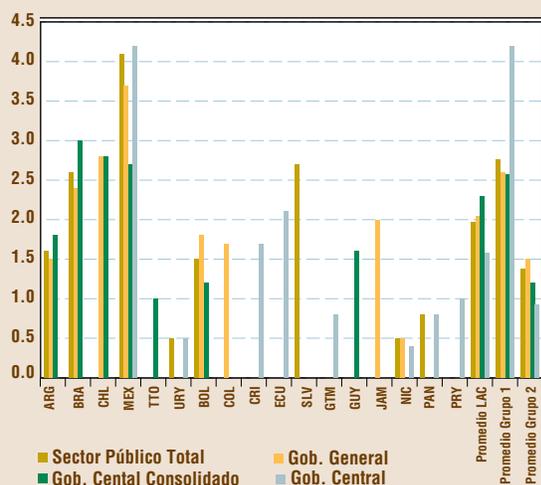
- Otra medida valiosa de los salarios del sector público es la relación de los salarios promedio del sector público frente a los salarios del sector manufacturero, disponibles al nivel del sector público total para siete países de América Latina y el Caribe (véase la Figura 4). El promedio de América Latina y el Caribe de esta muestra limitada es de aproximadamente 2,0. Los valores fluctúan notablemente, oscilando entre 4,1 para México y 0,5 para Nicaragua y Uruguay (en este último caso, utilizando datos de 1995). La relación de Panamá (0,8) se aproxima más a la cifra más baja mientras que la relación más alta siguiente después de la de México es la de El Salvador (2,7). Brasil no está muy por detrás (2,6). En general, en esta muestra limitada de países, el promedio del Grupo 1 (2,8) es notablemente más alto que el promedio del Grupo 2 (1,4). De hecho, los promedios del Grupo 1 para todos los niveles de gobierno son notablemente más elevados que los promedios del Grupo 2. (Esto se cumple incluso cuando se combinan los datos de diferentes niveles de gobierno en una

muestra más grande y más representativa). Cabe advertir, sin embargo, que el pequeño número de países en relación con los cuales se dispone de datos sobre los salarios del sector manufacturero en cada uno de los cuatro niveles de gobierno, hace problemática la tarea de sacar conclusiones de las comparaciones.

- Tal como se muestra en la Figura 4, al nivel de gobierno general, la relación promedio de los salarios del sector público frente a los salarios del sector manufacturero para una muestra de ocho países es de aproximadamente 2,1. Las cifras oscilan entre 3,7 para México y 0,5 para Nicaragua. Brasil y Chile se aproximan más al extremo superior (2,4 y 2,8, respectivamente) mientras que la relación de Argentina está por debajo del promedio (1,5). Los países del Grupo 2 —Bolivia (1,8), Colombia (1,7) y Jamaica (2,0)— ocupan posiciones intermedias. Para nuestra muestra de cuatro países del Grupo 1, la relación promedio es de aproximadamente 2,6. El promedio del Grupo 2 es notablemente más bajo con una cifra aproximada de 1,5.
- Tal y como se indica en la Figura 4, la relación de salarios promedio del gobierno central a salarios promedio del sector manufacturero para una muestra de cinco países es de aproximadamente 1,6. Nuevamente, el extremo alto es ocupado por México y el bajo por Nicaragua, que tienen relaciones de 4,2 a 0,4, respectivamente. Las posiciones intermedias ocupan Brasil y Chile, con salarios promedio del gobierno central (consolidado) de aproximadamente 3,0 y 2,8 veces los salarios promedio del sector manufacturero, respectivamente. Para el Grupo 1, al nivel de gobierno central solo se dispone de datos para México lo que no hace significativo calcular un promedio.¹⁷ El promedio del Grupo 1, correspondiente al gobierno central consolidado (2,3), es más representativo ya que comprende datos de cuatro de los nueve países del Grupo 1. Para una muestra de cuatro países del Grupo 2 al nivel de gobierno central, el promedio aproximado es de 0,9. Los datos para los países miembros de la OCDE muestran una amplia variación. A principios de la década de 1990, las relaciones de salarios promedio del gobierno central frente a

FIGURA 4

SALARIOS PROMEDIO DEL SECTOR PÚBLICO, 1999 O EL AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE
(como múltiplo de los salarios promedio del sector manufacturero)



Los datos para 1995 o al año más próximo disponibles para TTO, URY, ECU, GUY, y PRY.

¹⁷ Los datos recopilados en la Figura 4 para Uruguay al nivel de gobierno central corresponden a 1995 (o al año más próximo disponible) y, por tanto, no se incluyen en el promedio del Grupo 1.

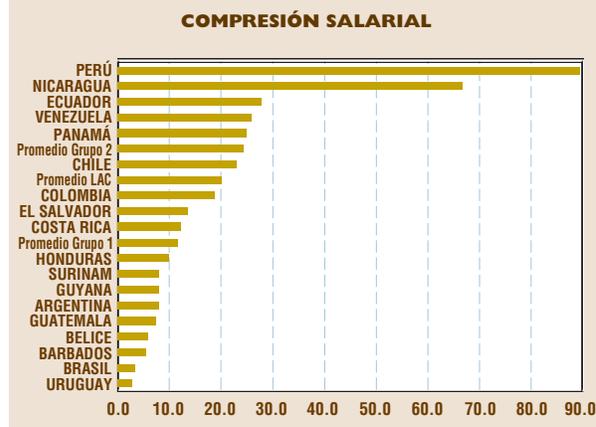
salarios promedio del sector manufacturero oscilaron entre una cifra alta de 3,9 para Francia y cifras bajas de 0,2 y 0,4 en Canadá y el Reino Unido, respectivamente. El promedio aproximado de una muestra de 14 países de la OCDE fue de 1,6 (Schiavo-Campo y colaboradores, 1997b:44). Los promedios para América Latina y el Caribe y el Grupo que se muestran en la Figura 4 para todos los niveles de gobierno, parecen indicar que los empleados del sector público en la región de América Latina y el Caribe están relativamente bien remunerados. Sin embargo, los resultados utilizando esta medida de los salarios pueden ser erróneos, principalmente debido al hecho de que la mayoría de los empleados del gobierno son trabajadores de oficina y la mayoría de los empleados en el sector manufacturero son obreros.

- Las comparaciones internacionales de la compresión salarial (aquí, calculada simplemente como la relación del salario más elevado frente al más bajo en una escala de paga especificada del gobierno), revisten una complejidad especial. Aunque la compresión salarial se deriva usualmente de la principal escala de paga del gobierno central, algunos países de América Latina y el Caribe tienen escalas múltiples de remuneración. Esto significa que un número notable de empleados del sector público (los maestros, por ejemplo) pueden recibir su paga basándose en una escala distinta de la que se declara aquí. La fuente de la mayoría de los datos contenidos en el Cuadro 4 y la Figura 5 es el cuestionario del Diálogo Regional de Política sobre la Reforma del Servicio Civil. La mayoría de las respuestas al cuestionario no especificaron el número o proporción de empleados del sector público que están sujetos a la escala de paga en la que se basa la respuesta. Además, las escalas de remuneración del servicio civil pueden no captar asignaciones monetarias que comprenden una parte significativa de la compensación total. Del mismo modo, los beneficios salariales, también una parte importante de la compensación total, no se consideran en absoluto en las escalas de remuneración. Los resultados de nuestro análisis muestran que la compresión salarial varía mucho en la región de América Latina y el Caribe. El promedio de nuestra muestra de 17 países fue relativamente alto: 20,2. La compresión salarial promedio del Grupo 2 (24,5) es más elevada que la del Grupo 1 (11,5). En toda la región, la compresión salarial oscila entre 89,8 en Perú y 2,9 en Uruguay. La

CUADRO 4

COMPRESIÓN SALARIAL, 1999 O EL AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE
(% relación del salario más alto al más bajo en una escala especificada de remuneración gubernamental)

Grupo 1	
Argentina	8.0
Barbados	5.5
Brasil	3.5
Chile	23.0
Uruguay	2.9
Venezuela	26.0
Grupo 2	
Belice	6.0
Colombia	18.9
Costa Rica	12.3
Ecuador	28.0
El Salvador	13.7
Guatemala	7.4
Guyana	8.0
Honduras	10.0
Nicaragua	67.0
Panamá	25.0
Perú	89.8
Surinam	8.1
Promedio LAC	20.2
Promedio Grupo 1	11.5
Promedio Grupo 2	24.5

FIGURA 5

compresión salarial puede utilizarse para indicar problemas de política salarial. Por ejemplo, una compresión salarial baja puede indicar que

los salarios son demasiado bajos en el nivel superior para atraer y mantener a personal de calidad. Una compresión salarial inusualmente elevada puede indicar distorsiones problemáticas también. La compresión salarial debería caer idealmente alrededor de 1:7 a fin de crear incentivos adecuados para los empleados (Banco Mundial, 2001a).

RESULTADOS: TENDENCIAS DE EMPLEO Y REMUNERACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Los datos presentados aquí permiten analizar las tendencias en la segunda mitad de la década de 1990 con respecto al tamaño del sector público, medido por el empleo y la factura salarial, así como por los niveles salariales del sector público para los años comprendidos entre 1995 y 1999 (o los años más cercanos disponibles). Las dos comparaciones internacionales existentes de empleo y salarios en el sector público (Heller y Tait, 1983 y Schiavo-Campo y colaboradores, 1997a, 1997b) abarcan los primeros años de la década de 1980 y principios de la de 1990, respectivamente. Las comparaciones de los promedios regionales y de grupo entre los datos del perfil y los otros dos son difíciles, debido a variaciones en los países cubiertos. Sin embargo, se presenta la información de los estudios anteriores a fin de ofrecer un cuadro más amplio del empleo y los salarios públicos en el tiempo. También presentamos la evolución de la opinión pública hacia la administración pública por país de 1996 a 2001, basados en la encuesta *Latinobarómetro*.

Para maximizar la comparabilidad, en esta sección se presentan las cifras de empleo y salarios para los niveles de gobierno para los que se dispone de la mayoría de los datos (el sector público total y el gobierno central) en aquellos países en los que se dispone de datos para 1995 y 1999 (o los años más próximos a éstos que sea posible). Los datos de los niveles de gobierno distintos del sector público total y el gobierno central sólo se presentan para los países que carecen de datos al nivel de gobierno central. Sin embargo, los datos ilustrados a los niveles del gobierno general y el gobierno central consolidado no se incluyen en los cálculos de los promedios de América Latina y el Caribe, Grupo 1 y Grupo 2.¹⁸ Los resultados clave acerca de las tendencias de 1995 a 1999 para la región de América Latina y el Caribe, para el Grupo 1 y para el Grupo 2, son los siguientes:

- Como indican las Figuras 6 y 7, de 1995 a 1999 (o los años más próximos disponibles), el empleo público en relación con la población total ha disminuido en general en toda la región. El promedio de América Latina y el Caribe para el empleo en el sector público total como porcentaje de la población experimentó una contracción de aproximadamente 5,4% en 1995 a aproximadamente 4,1% en 1999. El empleo en el gobierno central promedio en relación con la población se ha contraído también pasando de un 2,7% en 1995 a un 2,3% en 1999. Tal como expresa Oszlak (2001), la contracción del personal en el sector público en la región se ha realizado en distintos grados a través de toda una gama de medidas: jubilación temprana voluntaria, eliminación de puestos y redundancias y despido con o sin compensación. La privatización de los servicios públicos también explica parte de la reducción. Una contracción en general en el empleo público ha sido una tendencia, al menos desde principio de la década de 1980, para algunos países de América Latina y el Caribe. Schiavo-Campo y colaboradores (1997b) ponen de manifiesto un descenso en el empleo en el gobierno central (excluidos los empleados de la educación y la salud) en relación con la población, pasando de 2,4% a principios de los años 1980 a 1,5% a principios de los años 1990 (para una muestra de cinco países de América Latina y el Caribe que se traslapa con la muestra de 1983 de Heller y Tait). Expresan la misma tendencia para los países de la OCDE, que experimentaron un descenso en el empleo en el gobierno central pasando de 2,9% de la población a principios de los años 1980 a 1,9% de la población a principios de los años 1990.
- Para una muestra de los cuatro países del Grupo 1, nuestro estudio indica que, en relación con la población, el empleo en el sector público total disminuyó de un 5,8% en 1995 a aproximadamente 4,6% en 1999. Una muestra de los cuatro países del Grupo 1 indica que el empleo promedio en el gobierno central como porcentaje de la

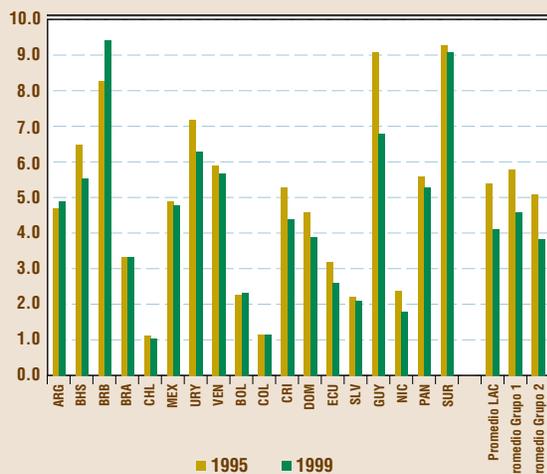
¹⁸ Cuando se incluyen todos los datos en los cálculos de los promedios, los resultados no cambian notablemente. Los resultados en general y las tendencias permanecen igual para la región de América Latina y el Caribe, Grupo 1 y Grupo 2, independientemente de si los promedios se basan en datos de un nivel solamente o cuando los promedios se basan en datos de dos o más niveles comparables de gobierno.

población también disminuyó pasando de 3,3% a 2,7%. En algunos países del Grupo 1, la reducción de personal se concentró en la década de 1980 e incluso en la de 1970 para Chile (para los cuales no se dispone de datos al nivel de sector público pero sí a los niveles del gobierno general y el gobierno central). Como se muestra en las Figuras 6 y 7, la relación ha permanecido constante.

- En una muestra de ocho países del Grupo 2, el empleo en el sector público total como porcentaje de la población disminuyó sustancialmente durante el periodo de cinco años pasando de 5,1% a 3,8%. Una muestra de seis países indica que el empleo en el gobierno central en relación con la población ha experimentado una ligera contracción, pasando de aproximadamente 2,3% en 1995 a 2,2% en 1999. Tal como indican las Figuras 6 y 7, varios países del Grupo 2 han experimentado una contracción significativa en la década de los noventa. Por ejemplo, en relación con la población, el empleo en el sector público total en Nicaragua se redujo del 2,4% al 1,8%. El empleo en el gobierno central en Nicaragua disminuyó del 2,0% de la población en 1995 a aproximadamente 1,6% en 1999. Esta contracción sigue a una disminución del 57% en el empleo en el sector público total, medida en tér-

FIGURA 6

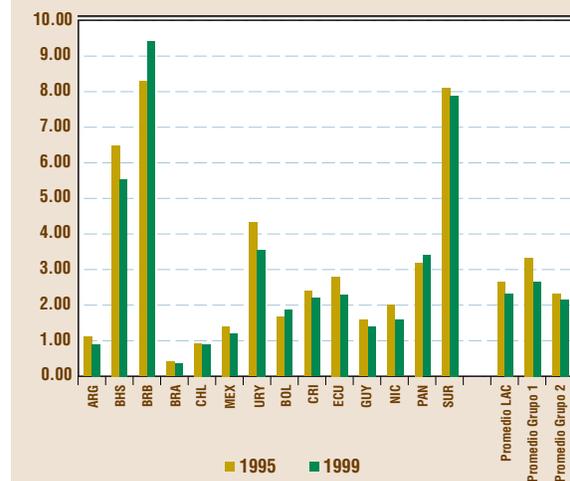
EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO TOTAL, 1995 Y 1999
(% de la población)



Datos para CHL, COL y ECU al nivel de gobierno general; para BRB al nivel de Gobierno Central Consolidado y BHS al nivel de gobierno central. Los promedios para América Latina y el Caribe y de grupo abarcan los datos del nivel del sector público total solamente.

FIGURA 7

EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL, 1995 Y 1999
(% de la población)

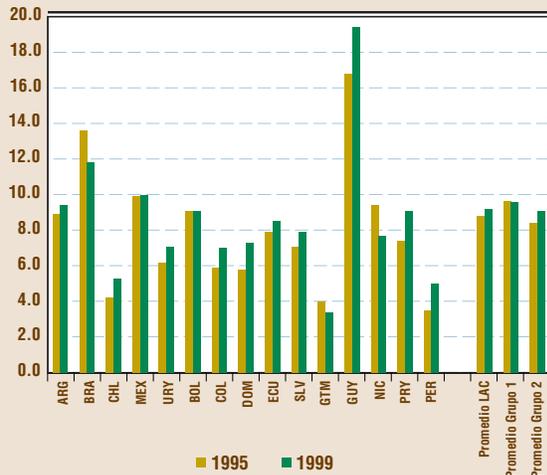


Los datos para BRB, BRA, CHL y SUR indican un nivel de gobierno central consolidado. Los promedios para América Latina y el Caribe y de grupo abarcan los datos del nivel del gobierno central solamente.

minos absolutos, de 1990 a 1995 (véase el Perfil del país en el Apéndice).

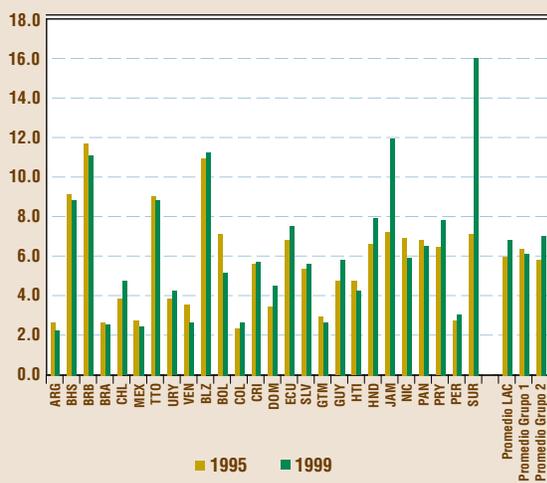
- Tal como indica la Figura 8, nuestra encuesta pone de relieve una expansión en general en la factura salarial total del sector público en relación con el PIB para una muestra de 12 países que pasa de aproximadamente 8,8% en 1995 a 9,2% en 1999. La factura salarial promedio del gobierno central como proporción del PIB experimentó una expansión en una muestra de 19 países pasando de aproximadamente 6,0% en 1995 a aproximadamente 6,9% en 1999. Esta expansión en la factura salarial, que puede atribuirse principalmente a cambios en el Grupo 2, ocurrió simultáneamente a una contracción en la dimensión del gobierno medida en términos del empleo en relación con la población. Esta tendencia es contraria a la contracción de principios de la década de 1980 y principios de la de 1990, establecida por Schiavo-Campo y colaboradores (1997b:9).¹⁹ Estos expresan un descenso en la factura salarial del gobierno cen-

¹⁹ Schiavo-Campo y colaboradores (1997b) utilizaron una muestra de sólo siete países de América Latina y el Caribe, por lo que la comparabilidad con nuestro estudio es tenue. Sin embargo, la información es útil para mostrar tendencias amplias en el curso del tiempo.

FIGURA 8**FACTURA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL,
1995 Y 1999
(% del PIB)**

Los datos para CHL, COL y PER al nivel del gobierno general. Los promedios de América Latina y el Caribe y de grupo abarcan los datos del nivel del sector público total solamente.

tral de 7,3% del PIB en los primeros años de la década de 1980 a 4,7% del PIB en los primeros años de la década de 1990. En los países miembros de la OCDE se produjo una tendencia más modesta a la baja, donde la factura promedio

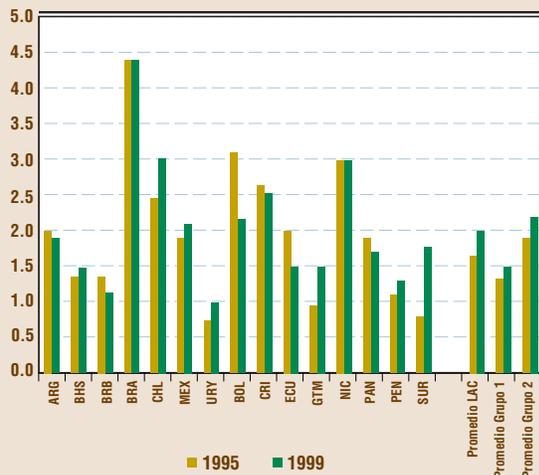
FIGURA 9**FACTURA SALARIAL DEL GOBIERNO CENTRAL,
1995 Y 1999
(% del PIB)**

Los datos para ARG, BRB, BRA, CHL, MEX, BOL y PER al nivel del gobierno central consolidado. Los promedios para América Latina y el Caribe y de grupo abarcan los datos del nivel de gobierno central solamente.

correspondiente a los salarios descendió de 5,5% a 4,4% del PIB.

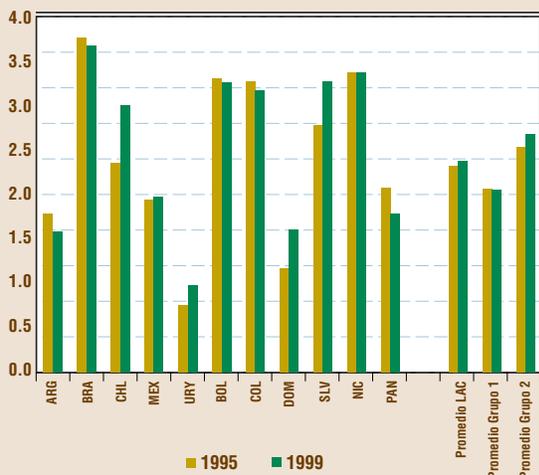
- Como se muestra en las Figuras 8 y 9, en el Grupo 1, la factura salarial promedio en relación con el PIB *no* se expandió de 1995 a 1999. Más bien, el sector público promedio en total tuvo una factura salarial en relación con el PIB que experimentó una ligera contracción pasando de aproximadamente 9,7% a 9,6%. Al nivel de gobierno central, la factura salarial promedio en relación con el PIB experimentó una contracción pasando de 6,5% en 1995 a aproximadamente 6,2% en 1999.
- En el mismo periodo de tiempo, el promedio del Grupo 2 para la factura salarial del sector público total en relación con el PIB experimentó una expansión de aproximadamente el 8,4% a aproximadamente el 9,1% (para una muestra de ocho países). Igualmente, la factura salarial del gobierno central en relación con el PIB experimentó una expansión, pasando del 5,9% en 1995 al 7,1% en 1999 (para una muestra mayor de 15 países). Debido a que esta expansión ocurrió junto con una contracción en los niveles de empleo en relación con la población, puede reflejar los efectos de la política para corregir las condiciones inadecuadas de los salarios del servicio público. Sin embargo, el peso relativamente oneroso de la factura salarial en algunos países puede tener repercusiones negativas sobre la eficiencia del Estado si no es posible mantener niveles suficientes de gastos *no salariales*.
- Nuevamente, de forma contraria al patrón de la muestra en cinco países de Schiavo-Campo y colaboradores (1997b: 9) formulada para principios de la década de 1980 hasta principios de la década de 1990, nuestra muestra indica que los salarios promedio en la región han tendido a aumentar en relación con el PIB per cápita en el periodo de cinco años de 1995 a 1999. Desde principios de la década de 1980 hasta principios de la década de 1990, los salarios promedio (al nivel del gobierno central) habían descendido como relación del PIB per cápita pasando de 2,7 a 2,3. Los países de la OCDE también experimentaron un descenso, aunque leve, pasando de 1,7 veces el PIB per cápita a principios de la década de 1980 a 1,6 veces el PIB per cápita a principios de la década de 1990. En una muestra de 11 países de América Latina y el Caribe, los salarios del sector público total aumentaron ligeramente pasando de un promedio de 2,3 veces el PIB per cápita en 1995 a 2,4 veces el PIB per cápita en

FIGURA 10

**SALARIOS PROMEDIOS DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL,
1995 Y 1999**
(como múltiplo del PIB per cápita)


Los datos para CHL y COL al nivel del gobierno en general. Los promedios para América Latina y el Caribe y de grupo abarcan los datos del nivel del sector público total solamente.

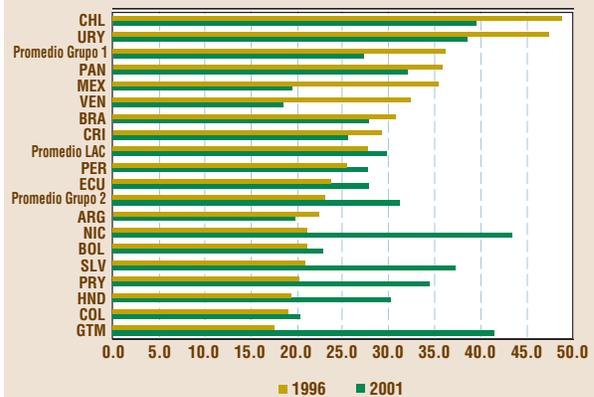
FIGURA 11

**SALARIOS PROMEDIOS DEL GOBIERNO CENTRAL,
1995 Y 1999**
(como múltiplo del PIB per cápita)


Los datos para ARG, BRB, BRA, CHL y BOL al nivel del gobierno central consolidado. Los promedios para América Latina y el Caribe y de grupo abarcan los datos del nivel del gobierno central solamente.

1999 (véase la Figura 10). A nivel del gobierno central, (véase la Figura 11), la relación de salarios promedio a PIB per cápita aumentó del 1,7 en 1995 al 2,0 en 1999, para una muestra de nueve países. Por lo general, tanto el Grupo 1 como

FIGURA 12

**CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
1996 Y 2001**
(% de los encuestados que expresaron mucha o alguna confianza en la administración pública)


el Grupo 2 experimentan aumentos en los salarios promedio en relación con el PIB per cápita para ambos niveles de gobierno de 1995 a 1999.

- La Figura 12 presenta los datos obtenidos de la Sección II de los Perfiles que contienen información sobre la opinión pública de los ciudadanos hacia la administración pública de su país (*Latinobarómetro*, 1996 y 2001).²⁰ Los países se incluyen en la lista de forma que los que tienen porcentajes más elevados de confianza ciudadana en la administración pública aparezcan en primer lugar en 2001 y los países con confianza más baja aparezcan a continuación. Para América Latina y el Caribe en su conjunto, los resultados muestran una ligera disminución en el porcentaje de encuestados que dijeron que tienen alguna o mucha confianza en la administración pública, pasando de 29,7% en 1996 a 27,6% en 2001. Este descenso, no obstante, puede atribuirse totalmente a las respuestas de los países pertenecientes al Grupo 2. De hecho, el número de encuestados que expresaron alguna o mucha confianza en la administración pública en el Grupo 1 aumentó notablemente pasando de un promedio de 27,2% en 1996 a 36,1% en 2001. A la inversa, el promedio del Grupo 2 disminuyó de 31,1% a 23,0%. Costa Rica y Panamá son los únicos países del Grupo 2 para los que el por-

²⁰ Los datos del *Latinobarómetro* abarcan 17 países miembros del BID, entre ellos, países miembros de habla hispana y Brasil. Se excluyen los países de habla inglesa, Haití y Surinam.

centaje de encuestados que expresaron alguna o mucha confianza en la administración pública aumentó de 1996 a 2001. El número de encuestados que expresó alguna o mucha confianza en la administración pública en El Salvador, Paraguay y Honduras disminuyó más de 10%. En Guatemala y Nicaragua, el descenso de 1996 a 2001 fue mayor del 20%. Estos datos refuerzan la importancia de un esfuerzo de mejora continua de la administración pública en toda la región. Esta necesidad es particularmente fuerte en algunos países del Grupo 2, donde las percepciones acerca de la administración pública parecen haber experimentado un deterioro en el periodo de 1996 a 2001.

FACTORES DETERMINANTES DEL EMPLEO PÚBLICO

El análisis de los determinantes del empleo público es bastante complejo y por lo general trasciende al alcance de este estudio, cuyos objetivos principales son presentar los datos recopilados en la elaboración de los Perfiles y comparar los países de la región en términos de los niveles de empleo público, la carga de los salarios gubernamentales y el nivel de compensación para el trabajo en el sector público. No obstante, diversos estudios comparativos han demostrado que distintos factores influyen en los niveles de empleo público.

Heller y Tait (1983) y Schiavo-Campo y colaboradores (1997a, 1997b) proporcionan un resumen de los resultados de distintos estudios econométricos realizados principalmente en los años setenta y principios de los ochenta, así como sus propios estudios, que relacionan los indicadores sobre empleo público con variables tales como los niveles de educación de los países, los niveles de organización, la cantidad de financiamiento disponible para los gobiernos, las tasas de dependencia y los tipos de sistemas económicos. Heller y Tait (1983), ponen de manifiesto que el tipo de sistema económico no parece tener un impacto significativo en el empleo público.²¹ La relación estadística más estrecha que encontraron se establece entre el empleo público y el ingreso per cápita.

Un estudio del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública y Finanzas (2000) da cuenta de otro determinante importante del empleo público: las economías de escala en la provisión de servicios públicos. El estudio afirma que las econo-

mías de escala ayudan a explicar, por ejemplo, la gran magnitud de empleo público en algunos países de la Europa del Norte en relación con los países de la Europa del Sur donde la densidad de población es considerablemente superior. Para resumir la relación, si dos países tienen igual ingreso per cápita e igual área de terreno y uno tiene el doble de población que el otro, el país con el doble de población requiere menos de dos veces el número de empleados públicos.

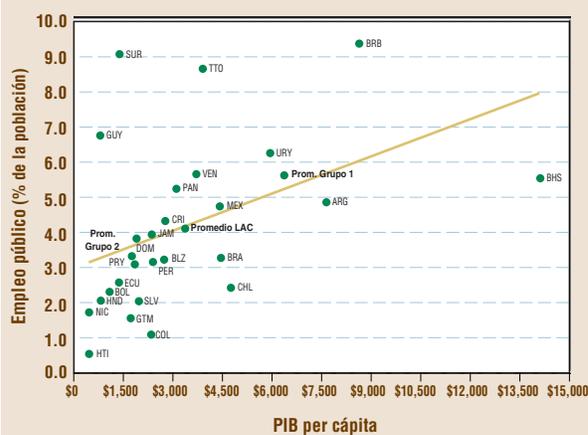
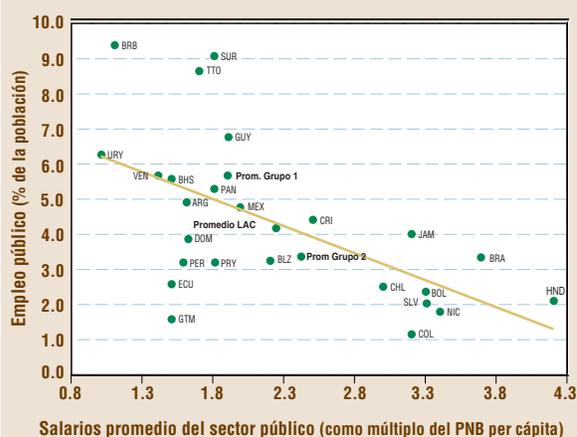
Un factor determinante del empleo público sugerido por Dani Rodrik (1997b) puede ser especialmente pertinente para los países en desarrollo. Los resultados de Rodrik indican que cuando la economía de un país está expuesta a un elevado nivel de riesgo externo, los gobiernos suministran un número relativamente elevado de trabajos en el sector público a fin de tratar de contrarrestarlo. Rodrik proporciona esta explicación como alternativa a la evidencia, a menudo anecdótica, que sugiere una fuerte relación positiva entre el empleo público y el comportamiento de búsqueda de renta, es decir, la distribución de los puestos de trabajo en el sector público dentro del sistema de retribuciones políticas del gobierno.

Si bien se sabe que distintos factores influyen en el empleo público, como el uso de los datos procedentes de los Perfiles, tratamos de confirmar la relación entre el empleo público per cápita y tres variables específicas. Dos de estas variables guardan una fuerte correlación con el empleo público, en particular en lo que respecta a los países en desarrollo (Schiavo-Campo y colaboradores, 1997a:18). Se trata del ingreso per cápita y los salarios relativos; la tercera variable que sometimos a prueba es la de la tasa

²¹ Schiavo-Campo y colaboradores, citando a Heller y Tait (1983) afirman: "...Heller y Tait (1983) hallaron que, además de la relación positiva entre el PIB per cápita y el empleo en el gobierno, el empleo fue más elevado en las economías centralmente planificadas (evidentemente cosa que era de esperar)..." (1997a:14). Sin embargo, parte de las conclusiones de Heller y Tait son las de que: "...sobre una base per cápita, el tipo de sistema económico no parece tener un impacto significativo sobre la dimensión del gobierno o de empleo en el sector público (1983:15). Heller y Tait sí hallaron que cuanto más centralmente planificada está la economía, tanto más elevada es la proporción entre los empleados en agricultura frente a los empleados en el gobierno estatal y local, las empresas públicas no financieras, el gobierno general y el sector público (1983:15). Por tanto, el tipo de sistema económico resultó ser un importante factor en explicar la proporción de empleo en la administración pública en el sector no agrícola pero no en la población en su conjunto.

de desempleo. El análisis de la asociación entre el empleo público per cápita y la tasa de desempleo no fue concluyente (véase la Figura 15). Confirmando los resultados de estudios previos, el análisis de los datos de los perfiles muestra una relación significativa entre el ingreso per cápita y el empleo público per cápita, y entre los salarios relativos y el empleo público per cápita. La Figura 13 muestra la relación positiva entre el empleo público y el ingreso per cápita mientras que la Figura 14 demuestra que el aumento en el empleo público per cápita tiende a ir acompañado de un descenso en los salarios relativos. La Figura 15 presenta el efecto ambiguo que tienen las tasas de desempleo en los niveles de empleo público. Más específicamente, el análisis de los datos de los perfiles revela lo siguiente:

- La Ley de Wagner se confirma en vista de la relación positiva presentada entre el PIB per cápita y el empleo público per cápita.²² La Figura 13 muestra un trazado de distribución con el empleo público como porcentaje de la población trazada en un eje vertical. El PIB per cápita se traza en el eje horizontal. La figura demuestra que los países con ingresos per cápita más elevados (los países del Grupo 1) tienden a tener sectores públicos mayores medidos en términos del empleo público per cápita. Hay excepciones, naturalmente. Los niveles de empleo público per cápita de Chile y Brasil son notablemente más bajos que los pronosticados por los niveles de ingresos per cápita. La extensa población de Brasil en términos absolutos, que contribuye a economías de escala en la provisión de servicios gubernamentales, puede explicar parte de este efecto. En Chile, parece claro que una política deliberada, incluida la privatización de las empresas públicas y el uso de organizaciones privadas para proporcionar importantes servicios típicamente facilitados por el gobierno, entraña un gobierno más reducido. En el Grupo 2, los países de Guyana y, en particular, Surinam tienen altos niveles de empleo público, en relación con el ingreso per cápita, lo que indica que el empleo público se ha ampliado con más rapidez que los niveles relativos desarrollo.
- La Figura 14 confirma la relación negativa que tiende a existir entre los salarios relativos y el empleo per cápita.²³ La tendencia de los salarios relativos a descender a medida que se amplía el empleo público per cápita tiene repercusiones normativas importantes. La correlación denota que los sectores públicos relativamente peque-

FIGURA 13**NIVELES MÁS ALTOS DE EMPLEO PÚBLICO GUARDAN RELACIÓN CON EL INGRESO PER CÁPITA MÁS ELEVADO****FIGURA 14****LOS SALARIOS PÚBLICOS MÁS BAJOS ESTÁN ASOCIADOS CON NIVELES MÁS ALTOS DEL EMPLEO PÚBLICO**

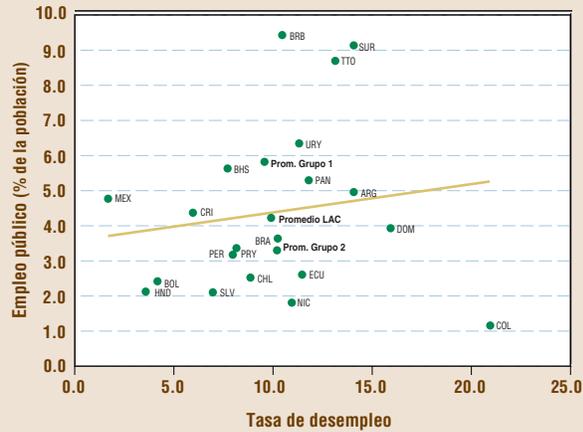
Los datos sobre empleo y salarios utilizados en las Figuras 13-15 proceden del más alto nivel de gobierno de que se dispone y corresponden al año 1999 o al último año disponible. Los promedios de LAC, del Grupo 1 y del Grupo 2 comprenden datos del nivel más alto de gobierno de que se dispone en cada país.

²² Schiavo-Campo y colaboradores (1997a: 17) hallan que la prueba de la Ley de Wagner utilizando el empleo en la administración pública per cápita y el ingreso per cápita no es válida para los países de la OCDE, lo que implica que la tendencia del empleo en el gobierno de ampliarse con el ingreso per cápita puede ser "contrarrestada por una política deliberada" o que la Ley de Wagner se torna "inoperante más allá de cierto nivel de desarrollo o ambas cosas."

²³ Debido a variaciones en las muestras de países consideradas, Schiavo-Campo y colaboradores (1997a, 1997b) utilizan el gobierno central como sustituto del empleo en el

FIGURA 15

LOS NIVELES DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO NO ESTÁN SIGNIFICATIVAMENTE ASOCIADOS CON LAS TASAS MÁS ELEVADAS DE DESEMPLEO



ños (en términos de empleo en relación con la población) tienden a estar remunerados de forma más adecuada. Así pues, esto indica que una reducción del empleo público en relación con la población *puede* resultar en salarios relativos más elevados. Sin embargo, las dificultades metodológicas de efectuar comparaciones salariales impiden el uso de esta medida en solitario para evaluar el grado en que es apropiada una política de reforma.

Dada la complejidad de las fuerzas que determinan los niveles de empleo público y salarios y las dificultades de hacer comparaciones internacionales, es indispensable un estudio específico para el país, para llegar a formular políticas apropiadas. Sin embargo, el análisis de las asociaciones estadísticas

gobierno, mientras que nosotros utilizamos el empleo en el sector público total. Cuando se carece de datos para el sector público total, se utiliza el nivel más alto siguiente de gobierno para el que se dispone de datos.

²⁴ El Índice de Corrupción elaborado por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton se describe en sus ponencias: "Aggregating Governance Indicators" (1999a), "Governance Matters" (1999b) y "Governance Matters II: Updated Indicators 2000/1" (2002). En resumen, miden el concepto de corrupción utilizando una serie de indicadores como el efecto de la corrupción sobre el atractivo del país como el lugar en el que realizar operaciones comerciales, la corrupción en el sistema político como amenaza de la inversión exterior, la frecuencia de casos de corrupción entre los funcionarios públicos y las percepciones de la corrupción en el servicio civil.

concentra la atención en áreas determinadas y proporciona un punto de partida para el debate de las prioridades y estrategias de reforma.

CORRELACIONES: UN GOBIERNO TRANSPARENTE Y EFICAZ Y LAS REPERCUSIONES DE UN SERVICIO CIVIL BASADO EN EL MÉRITO

De la misma forma que las relaciones estadísticas entre el empleo público per cápita y determinadas variables, sirven para refutar o corroborar las declaraciones y poner de relieve áreas la tarea importante de problemáticas, las asociaciones estadísticas pueden utilizarse para indicar qué puede o no puede influir para la existencia de un gobierno transparente y eficaz. En condiciones ideales, los estudios empíricos sirven de guía para determinar la dimensión adecuada del empleo público y perfeccionar la política salarial, a fin de establecer una burocracia motivada y profesional que facilite el crecimiento económico y la provisión eficaz de bienes públicos. No obstante, los estudios empíricos que investigan los determinantes de un gobierno transparente y eficaz han llegado a veces a conclusiones algo contradictorias.

Por ejemplo, Rauch y Evans (2000), utilizando una muestra de 35 países en desarrollo no encuentran una correlación significativa entre salarios competitivos y los índices de corrupción, medidos por la *Guía Internacional de Riesgo de Países* de los Servicios de Riesgo Político (ICRG). Van Rijckeghem y Weder (2001) someten a prueba la asociación entre salarios y corrupción utilizando una serie de datos de 31 países en desarrollo y de ingresos más bajos de la OCDE. Al contrario de lo que ocurre con Rauch y Evans (2000), determinan una asociación negativa estadísticamente significativa entre los salarios, medidos como múltiplo de los salarios en el sector manufacturero, y la corrupción medida por el ICRG. No obstante, los resultados en Van Rijckeghem y Weder (2001) determinan que un incremento en los salarios no tiene efecto a corto plazo sobre los niveles de corrupción. La Figura 16 demuestra que, para la muestra de América Latina y el Caribe, no parece haber una relación significativa entre la corrupción medida por el Índice de Corrupción construido por Kaufmann y colaboradores,²⁴ (2002), y los salarios gubernamentales, .

La Figura 17 demuestra que tampoco existe una asociación clara entre la eficacia del gobierno me-

FIGURA 16

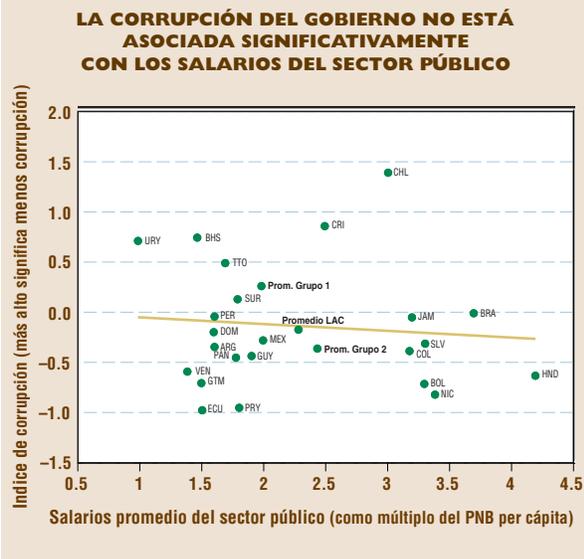
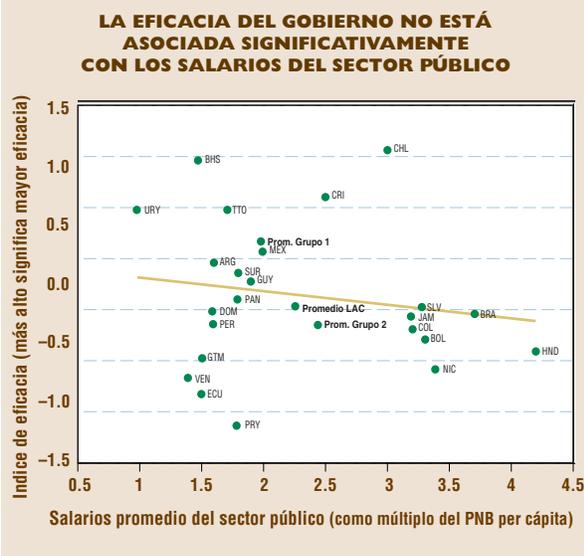


FIGURA 17



Los datos sobre salarios utilizados en las Figuras 16-17 proceden del más alto nivel de gobierno de que se dispone y corresponden al año 1999 o al último año disponible. Los promedios de LAC, del Grupo 1 y del Grupo 2 comprenden datos del nivel más alto de gobierno de que se dispone en cada país.

didada por el Índice de Eficacia del Gobierno de Kaufmann y colaboradores²⁵ (2002) y los salarios relativos. Suponiendo que los salarios relativos no influyen en los niveles de corrupción y eficacia del gobierno, la determinación de qué factores contribuyen a un gobierno transparente y eficaz es la clave, dada la importancia del buen desempeño burocrático para el desarrollo económico y la provisión de servicios y bienes públicos.

Rauch y Evans (2000) someten a prueba la influencia de los salarios competitivos, los criterios de promoción interna, la estabilidad profesional y el reclutamiento meritocrático sobre el desempeño burocrático dentro de las entidades económicas básicas de 35 países menos desarrollados. De estos cuatro factores, sólo el reclutamiento meritocrático²⁶ demostró estar significativamente correlacionado con una burocracia estatal eficaz.

Siguiendo este razonamiento, utilizando nuestra muestra, elaboramos un índice basado en las respuestas al Cuestionario sobre Reforma del Servicio Civil del Diálogo Regional de Política. El índice se construyó partiendo de las respuestas —todas con igual ponderación— a varias preguntas relacionadas con los criterios predominantes y procedimientos seguidos en la contratación y selección de nuevos empleados en la administración pública, así como el grado en el que las evaluaciones del desempeño y sus resultados se utilizan en la promoción de los empleados.²⁷ Nuestro análisis produjo los siguientes resultados clave:

²⁵ El Índice de Eficacia del Gobierno desarrollado por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton se describe en sus ponencias: “Aggregating Governance Indicators” (1999a), “Governance Matters” (1999b) y “Governance Matters II: Updated Indicators 2000/1” (2002). En resumen, miden el concepto de la eficacia del gobierno utilizando una serie de indicadores como la calidad del gobierno y la administración pública, la estabilidad de la política, la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios, la competencia de los funcionarios públicos y las presiones políticas sobre el servicio civil.

²⁶ Reclutamiento meritocrático, en este caso, significa que los empleados públicos entran en el servicio civil a través de examen formal o mediante la obtención de un grado universitario o postuniversitario.

²⁷ Concretamente, se preguntó a los expertos que escogiesen entre los criterios de selección y entrada s: (i) procedimientos de selección basados en la competencia, criterios objetivos y transparentes, paneles de selección competentes y neutros y otras garantías para asegurar que se contratara al mejor candidato; (ii) procedimientos relativamente informales entre los que figuran algunos criterios objetivos (tales como examen del currículo de los candidatos, entrevistas, consideración de la correspondencia entre la vacante y el candidato); (iii) procedimientos de selección basados en las razones de confianza, con poca consideración de los méritos de los candidatos; y (iv) un sistema mixto en el que algunos cargos se cubren mediante competición pero la mayor parte de ellos entrañan designación directa sin competición. En lo que respecta a los procedimientos de promoción, se pidió a los expertos que identificasen si las evaluaciones del desempeño eran un factor determinante, un factor de “cierto peso”, un factor marginal solamente o no eran un factor.

- Primero, nuestros resultados proporcionan prueba de la asociación entre el mérito y el control de la corrupción, medidos por el Índice de corrupción (Kaufmann y colaboradores, 2002). La Figura 18 presenta el trazado de distribución del índice de corrupción (valores del índice más elevados significan menos corrupción) delineado en el eje vertical y del índice de mérito en el eje horizontal. El gráfico muestra que los países con niveles más bajos de corrupción en el gobierno han tendido a disponer de un empleo público más meritocrático. A la inversa, los países con niveles de corrupción relativamente altos han tendido a tener sistemas de empleo público menos meritocráticos. Chile, por ejemplo, ocupa el lugar superior en los índices de corrupción y de mérito. Nicaragua y Honduras prácticamente comparten el mismo lugar en ambos índices. En el Grupo 2 sólo Panamá y Costa Rica ocupan un lugar relativamente alto en el índice de mérito. En la región en su conjunto Costa Rica comparte el lugar superior en el índice de mérito con Chile, Trinidad y Tobago y Brasil. No obstante, al contrario de Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago, Brasil y Belice no tienen puntuaciones igualmente elevadas en el índice de corrupción. En conjunto, los países del Grupo 2 tienen un promedio notablemente más bajo que los países del Grupo 1 y algo más bajo que los de la región América Latina y el Caribe en su conjunto en ambos índices. La Figura 18 demuestra que dentro del Grupo 1, Brasil, Argentina y Venezuela

caen dentro de la línea de la tendencia, indicando que tienen niveles superiores de corrupción del gobierno que los que pronosticarían sus puntuaciones conforme al mérito.

- La Figura 19 considera la relación entre el mérito en el servicio civil y la eficacia en el gobierno. El Índice de eficacia del gobierno de Kaufmann y colaboradores (2002) se traza en el eje vertical y el de meritocrático, formulado a partir de los cuestionarios, se traza en el eje horizontal. Al igual que en la Figura 18, Chile ocupa el lugar más alto en ambos índices y, con algunas excepciones, los países del Grupo 1 obtienen puntuaciones del índice relativamente más altas que los del Grupo 2. Venezuela es una excepción evidente dentro del Grupo 1, con un nivel mucho más bajo de eficacia del gobierno que el que pronostica su puntuación en el índice de mérito. Costa Rica es una excepción dentro del Grupo 2, ocupando un lugar notablemente más alto que los otros países del Grupo 2 en ambos índices. En el extremo bajo de ambos índices figura una serie indiferenciada de países del Grupo 2, que comprenden a Nicaragua, Honduras, El Salvador y Bolivia.

Si bien la evidencia empírica presentada en las Figuras 18 y 19 no establece causalidad, concuerda con otros estudios que muestran la importancia del mérito para un gobierno transparente y eficaz. En términos de repercusiones de política, los resultados indicados en las Figuras 18 y 19 sugieren que la im-

FIGURA 18

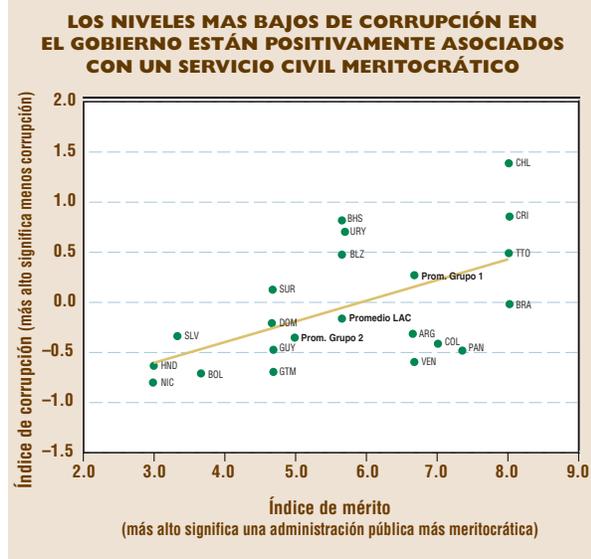
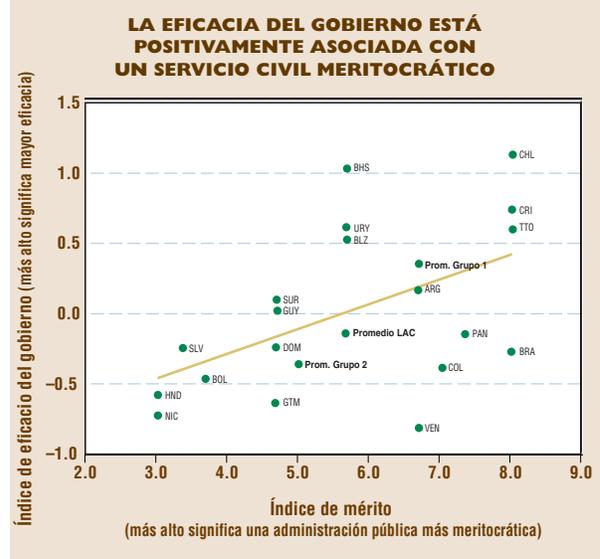


FIGURA 19



plantación eficaz de sistemas basados en el mérito en la selección y promoción de los funcionarios públicos puede fomentar una reducción en los niveles de corrupción del gobierno y un incremento en los niveles de eficacia gubernamental. Estas repercusiones son especialmente importantes dado que los países de América Latina y el Caribe ocupan un lugar por debajo del promedio mundial y van a la zaga de los países desarrollados y de los países del sudeste asiático en términos de corrupción del gobierno y eficacia gubernamental (BID, 2000:26 citando a Kaufmann y colaboradores (1999a)).

Además, la buena implantación de los sistemas de empleo público basados en el mérito en los países de América Latina y el Caribe puede influir más que la corrupción del gobierno y la eficacia gubernamental, conclusión apoyada por una muestra global por Rauch y Evans (2000). En las Figuras 20 y 21 se examina la relación entre el mérito en el servicio civil y dos variables adicionales: (i) confianza pública en la administración pública, y (ii) capacidades de los países para lograr un desarrollo económico sostenido.

La Figura 20 muestra un trazado de distribución de la confianza en la administración pública (*Latinobarómetro*, 2001) y el índice de mérito. Es evidente que los ciudadanos de los países con un empleo público basado en el mérito tienden a tener más confianza en sus administraciones públicas. Esta figura muestra que los países del Grupo 2 tienden a ocupar posiciones menos favorables en términos de ambas medidas que los países del Grupo 1. Panamá y Costa Rica, ambos con puntuaciones relativamente altas en

FIGURA 20

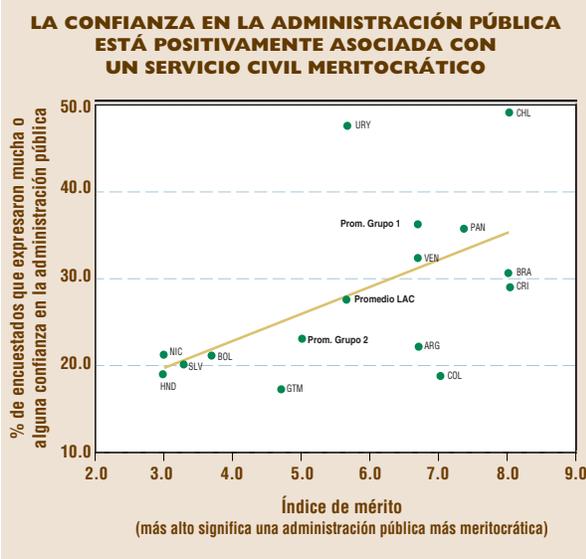
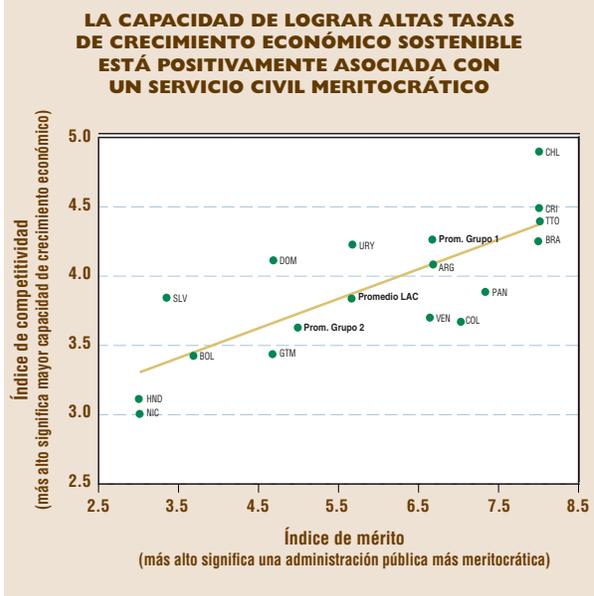


FIGURA 21



el índice de mérito, son excepciones dentro del Grupo 2. Sus ciudadanos tienen más confianza en la administración pública que la promedio de la región. Dos otras excepciones son Colombia y Argentina. Obtienen puntuaciones relativamente altas en el índice de mérito, pero no obtienen los niveles de confianza ciudadana en las administraciones públicas que serían de esperar.

La Figura 21 presenta un trazado de distribución con el índice de competitividad de crecimiento,²⁸ elaborado por el Foro Económico Mundial, trazado en el eje vertical y el índice de mérito, en el eje horizontal. La correlación es convincente, con los valores del índice de mérito indicando sus valores para el índice de competitividad de crecimiento, definido como las medidas de la capacidad de los países de lograr altas tasas de crecimiento económico sostenido. Las puntuaciones altas en el índice de mérito para Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago están asocia-

²⁸ Tal como explica la nota al pie 10, el Índice ICC elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF) se describe en *The Global Competitiveness Report 2000*. En resumen, el ICC está compuesto de tres índices separados: el Índice de Creatividad Económica que mide la innovación eficaz económicamente o la transferencia eficaz de tecnología; el Índice de Finanzas que mide un sistema financiero eficiente con altas tasas de ahorro y de inversión; y el Índice Internacional que mide una mayor integración económica del país con el resto del mundo (WEF, 2000, página 17).

das con capacidades para crecimiento económico sostenido que están muy por encima del promedio regional y por encima del promedio en general del Grupo I. En comparación, las puntuaciones bajas en el índice de mérito de Honduras y Nicaragua corresponden a los dos puestos menos favorables en términos de la capacidad de crecimiento. Así pues, los países que han introducido sistemas de servicio civil basados en el mérito tienden a tener capacidades relativamente mayores para lograr un crecimiento económico sostenido.

PALABRAS DE CLAUSURA

El sacar conclusiones en el área de la paga y empleo en el sector público es una tarea ambiciosa. Debido a que los datos cuantitativos sobre la estructura, remuneración y alcance del empleo público pueden carecer de fiabilidad y compatibilidad o pueden no existir, las conclusiones conllevan inevitablemente

salvedades necesarias. Incluso cuando la fiabilidad de los datos es relativamente alta, el hecho de que las estadísticas muestran sólo parte del cuadro impide utilizar los datos cuantitativos solamente para diagnosticar los problemas en el sector público de un país o promover determinadas políticas de reforma.

Sin embargo, las actividades de recopilación de datos, como este estudio, responden a una demanda muy real y necesaria de información cuantitativa entre países sobre empleo en el sector público. La adopción de decisiones normativas apropiadas sigue dependiendo de la capacidad de formular diagnósticos basados en parte en datos cuantificables agregados. Si bien la mayoría de las conclusiones sacadas de los datos sobre empleo público siguen siendo provisionales, los resultados de este estudio son bastante claros en términos de la dimensión del sector público dada la magnitud de los salarios de dicho sector, las tendencias en el empleo y remuneración en el sector público, y las repercusiones potenciales de los sistemas de servicio civil basados en el mérito.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, DC: Oxford University Press for the World Bank.
- . 2001. *Administrative and Civil Service Reform Home Page*. Banco Mundial. 31 de octubre. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>>.
- . 2001. *Aggregate Employment and Wage Bill Concerns Home Page*. 31 de oct. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/wageconcerns.htm>>.
- . 2001. *Cross National Data on Government Employment and Wages Home Page*. 31 de octubre. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm#3>>.
- . 2001. *Dataset of Cross National Data on Government Employment and Wages*. World Bank Cross National Data on Government Employment and Wages Home Page. 2001. 31 de octubre de. 2001 <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/development.htm>>.
- BID. 2000. *Economic and Social Progress in Latin America 2000: Development Beyond Economics*. Washington, DC.
- . 2001. "Government Modernization and Civil Service Reform: Democratic Strengthening, Consolidation of the Rule of Law, and Public Policy Effectiveness". Washington DC.
- . 2001. "Document GN-2143: Report on the 2000 and 2001 Lending Programs". Washington, DC.
- Chong, Alberto and Cesar Calderón. 2000. "Empirical Tests on the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth". En *Economics and Politics* vol. 12, no. 1, pp. 69-81(13)
- Chong, Alberto and Cesar Calderón. 1997. "Institutional Change and Poverty, or Why is it Worth it to Reform the State?". Mimeo. Washington, DC: Banco Mundial
- Chong, Alberto and Cesar Calderón. 1998. "Institutional Efficiency and Income Inequality: Cross Country Empirical Evidence". Mimeo. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dollar, David and Lant Pritchett. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, DC: Oxford University Press for the World Bank.
- Draper, Gordon. 2001. "The Civil Service in Latin America and the Caribbean: Situation and Future Challenges: The Caribbean Perspective". Washington, DC: BID.
- Evans, Peter B. y James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis on the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". En *American Sociological Review* 64, octubre.
- Foro Económico Mundial. 2000. *The Global Competitiveness Report 2000*. Nueva York.
- Hammouya, Messaoud. 1999. "Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends". Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Heller, Peter S. y Alan A. Tait. 1983. "Government Employment and Pay: Some International Comparisons". Washington, DC: FMI.
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton. 1999a. "Aggregating Governance Indicators". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1999b. "Governance Matters". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002. "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/1". Washington, DC: Banco Mundial.
- Knack, Stephen and Gary Anderson. 1999. "Is 'Good Governance' Progressive?". Manuscrito no publicado.
- Knack, Stephen and Philip Keefer. 1997. "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation.". En *Economic Inquiry*. 35:590-602.
- OCDE. 2000. "Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection". París.
- Oszlak, Oscar. 2001. "The Civil Service in Latin America and the Caribbean: Situation and Future Challenges". Washington, DC.
- Rauch, James E. y Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". En *Journal of Public Economics* 75 49-71.
- Rodrik, Dani. 1997a. "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia". *NBER Working Paper No. W5914*.
- . 1997b. "What Drives Public Employment?". Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Schiavo-Campo, Salvatore, et al. 1997. "Government Employment and Pay: A Global and Regional Perspective". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1997. "An International Statistical Survey of Government Employment and Wages". Washington, DC: Banco Mundial.

UNDP. 2001. *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*. Nueva York.

UN Secretariat. 2001. United Nations Programme in Public Administration and Finance. *Public Sector Indicators*. Marzo de 2000. 31 de octubre. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000476.pdf>>.

Van Rijckeghem, Caroline and Beatrice Weder. 2001. "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption, and by How Much?". En *Journal of Development Economics* Vol. 65 307–331.

SITIOS WEB SELECCIONADOS ADICIONALES

CLAD

<http://www.clad.org.ve/siareweb/tamaes.html>

LABORSTA Base de datos, Sitio web de la OIT

<http://www.ilo.org>

Latinobarómetro

<http://www.latinobarometro.org>

Base de Datos de Remuneración y Empleo en el Sector Público (PSPE) del PUMA/OCDE

<http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-notheme-9-no-1-8139-0,00.html>

Indicadores de Desarrollo del Mundo; Sitio web del Banco Mundial

<http://www.worldbank.org/data>

Indicadores de buen gobierno formulados por Kaufmann et al. (1997/8 y 2000/1)

<http://www.worldbank.org/research/growth>

APÉNDICE:

26 PERFILES DE SERVICIO CIVIL*

Fuentes de los Perfiles

- Sitio web del CLAD
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Sitio web de Datos Socioeconómicos Básicos, BID
- Cuestionario sobre la Reforma del Servicio Civil, BID
- Anuario de Estadísticas Laborales, 2000
- Anuario de Estadísticas sobre Finanzas del Gobierno, FMI 2000
- Anuario de Estadísticas sobre Finanzas Internacionales, 2000
- Latinobarómetro
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y altapedia.com para recibir información sobre el personal militar
- Informes de Desarrollo Humano del PNUD 1997 y 2000
- Sitio web de Reforma Administrativa y del Sector Civil del Banco Mundial
- Sitio web de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial

ARGENTINA: Informe de País del Personal del FMI No. 00/160; Anuario Estadístico de la República de Argentina

BAHAMAS: Apéndice Estadístico y de Cuestiones Afines del FMI, 20 de julio de 1999; Resumen Estadístico del Ministerio de Finanzas 1997

BARBADOS: Central Bank of Barbados Annual Statistical Digest 2000

BELICE: Informe de País del Personal del FMI No. 00/75

BOLIVIA: Informe de País del Personal del FMI No. 00/38

BRASIL: Informe de País del Personal del FMI No. 01/10; Boletines Demográficos de Personal, Ministerio de Planificación y Presupuesto 33 y 56; Informe del Banco Mundial No. 16793-BR,

* La serie de 26 perfiles del servicio civil está disponible en castellano y en inglés en la página del Diálogo Regional de Política, <http://www.iadb.org/int/DRP/>.

- CHILE: Informe de País del Personal del FMI No. 00/104; Aviso de Información Pública sobre el sitio en la red del FMI en el que se cita al Banco Central de Chile
- COLOMBIA: Informe de País del Personal del FMI No. 00/12; IDB Colombia: Situación Económica y Perspectivas sobre la Región 3 del BID (Sitio en la Red)
- COSTA RICA: Informe de País del Personal del FMI No. 99/133; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Sitio en la red sobre el Estado de la Nación
- REP. DOMINICANA: Informe de País del Personal del FMI No. 99/117; Sitio en la red del Banco Central de la República Dominicana; Documento de Trabajo sobre Política del Banco Mundial 1806
- ECUADOR: Cifras selectas y anexo estadístico del FMI 18 Ago 2000; Documento de Trabajo de Investigación sobre Política del Banco Mundial 1806
- EL SALVADOR: Informe de País del Personal del FMI No. 99/145; Documento de Trabajo de Investigación sobre Política del Banco Mundial 1806
- GUATEMALA: Anexo Estadístico del FMI, 30 Nov 1999; Sitio en la red del Boletín Estadístico sobre el Banco de Guatemala
- GUYANA: Informe de personal del FMI para la Consulta de 1999 sobre el Artículo IV; Recientes acontecimientos económicos del FMI, 28 de abril de 1999; Recientes acontecimientos económicos del FMI, enero de 2001; Banco Mundial "The Experience and Perception of Public Officials in Guyana"; Documento de trabajo sobre investigación de la política del Banco Mundial 180
- HAITI: Informe de País del Personal del FMI No. 01/04; Sitio en la red de "Windows on Haiti"
- HONDURAS: Anexo Estadístico del FMI, 24 Nov 1999; Informe de País del Personal del FMI No. 00/5, Informe del Banco Mundial No. 22070, "Honduras: Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability"
- JAMAICA: Apéndice Estadístico y Cuestiones Selectas del FMI, 22 de diciembre de 1999; Planning Institute of Jamaica Economic and Social Survey 1999
- MEXICO: Cuestiones Selectas del FMI, 7 de marzo de 2000; 1999 en el sitio de la Red del Anuario Estadístico de México sobre el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI)
- NICARAGUA: FMI y Asociación Internacional de Desarrollo, Nicaragua: Preliminary Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC); Informe de País del Personal del FMI No. 99/124, sitio en la Red del Banco Central de Nicaragua
- PANAMA: Informe de País del Personal del FMI No. 01/41; Administración de Estadística y Censo, Estadísticas Laborales, Tomo II
- PARAGUAY: No. 00/51; Documento de Trabajo sobre Investigación de Política del Banco Mundial 1806
- PERU: 99/75; Sitio en la Red del Instituto Nacional de Estadística e Información, Perú 5
- SURINAM: Apéndice Estadístico y Cuestiones selectas, FMI, 10 Jun 1999; BID, Región 3 Suriname Governance Study; Sitio en la Red: Centro de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (Hábitat) – Sitio de Estadísticas Globales
- TRINIDAD Y TOBAGO: Informe de Personal por Países del FMI No. 99/67; Macroeconomic Assessment and Review of Public Sector Reform and Expenditures: The Changing Role of the State, Banco Mundial, 28 de junio de 1996
- URUGUAY: Acontecimientos Económicos Recientes del FMI, Informe de País No. 01/47; Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia de la República; Oficina Nacional del Servicio Civil; Instituto Nacional de Estadística, Sitio en la Red del Banco Central
- VENEZUELA: Informe de Personal del FMI, 26 de junio de 1996; Informe de Personal por Países del FMI 99/111; Sitio en la Red del Ministerio de Finanzas; Banco Central de Venezuela, Anuario de la Información Estadística sobre Precios y el Anuario de Precios y Estadísticas del Mercado Laboral 1998

Lista de Autores

Koldo Echebarria es Doctor en Derecho y Abogado-Economista (Universidad de Deusto). En la actualidad es Especialista Principal en Reforma del Estado en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y Profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE (Barcelona). Ha sido Profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y del Colegio de Europa en Brujas. Ha colaborado en diversos trabajos con la OCDE y otros organismos internacionales. Ha trabajado en la definición y puesta en práctica de estrategias de modernización y reforma de la administración pública, tema sobre el que ha publicado numerosos trabajos.

Francisco Longo, licenciado en Derecho (Universidad de Barcelona), es Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), en Barcelona, España. Ha sido gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y director ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones del los Juegos Olímpicos de 1992. Ha asesorado a diversas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado como consultor internacional en gestión de recursos humanos en el sector público. Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas, y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado diversos trabajos.

Oscar Oszlak es Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Buenos Aires) y en Ciencias Políticas (University of California, Berkeley). Actualmente es Director de la Maestría en Administración Pública y Profesor de administración y políticas públicas en la Universidad Nacional de Bue-

nos Aires. Es Director Académico de TOP (Tecnología para la Organización Pública) y el autor de numerosos trabajos sobre el Estado y sociedad, la reforma del Estado, y la gestión pública en América Latina.

Gordon Draper es Master en Administración Pública (Cornell University). En la actualidad es el *Allister McIntyre Fellow* y Profesor en la Universidad de las Indias Occidentales (UWI), Jamaica, y Director de Desarrollo Internacional para la Asociación de la Mancomunidad para la Administración y Gestión Pública (CAPAM). De 1991 a 1995, fue miembro del Gabinete del Gobierno de Trinidad y Tobago como Ministro de Administración Pública con responsabilidad por la Administración y la Información Pública. Así mismo fue Ministro de Relaciones Exteriores. Como Ministro de Administración Pública, tuvo bajo su responsabilidad la dirección de las iniciativas de cambio del sector público de Trinidad y Tobago.

Ingrid Carlson es Master en Estudios Latinoamericanos especializada en gobierno y relaciones internacionales (Georgetown University). Actualmente se desempeña como consultora de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo. Más recientemente, ha colaborado como autora contribuyente a la publicación *Encyclopedia of Latin American Politics*.

J. Mark Payne es Doctor en Ciencias Políticas (The Ohio State University). Actualmente es especialista en la modernización del Estado en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Es co-autor del libro *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Ha publicado numerosos trabajos sobre gobernabilidad y reforma del sector público.

