

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



RED DE GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

EL SERVICIO CIVIL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:

SITUACION Y RETOS FUTUROS

DOCUMENTO DE TRABAJO

*elaborado por el Dr. Oscar Oszlak
Director del Programa de Posgrado en Administración Pública
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires*

Washington, D.C., Abril 26 y 27, 2001

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia que tendrá lugar en la sede del Banco en Washington el 26 y 27 de Abril del 2001. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

EL SERVICIO CIVIL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACION Y RETOS FUTUROS

Informe Ejecutivo (23 de Abril de 2001)

Introducción

El presente informe tiene dos propósitos: 1) dar cuenta de los avances logrados a la fecha en el estudio comparativo del Servicio Civil (en lo sucesivo, SC) en América Latina y el Caribe (ALC); y 2) presentar las primeras conclusiones y opciones de reforma que se desprenden del análisis. Para la elaboración del informe se tomaron en cuenta datos parciales obtenidos de 10 cuestionarios, sobre un total de 26, recibidos hasta la fecha, así como la bibliografía disponible y la experiencia personal del autor como consultor.

Transformaciones en la naturaleza del servicio civil

A grandes rasgos, es posible caracterizar diferentes momentos del proceso constitutivo de los sistemas de SC en ALC desde tres enfoques alternativos, que toman en cuenta diversas dimensiones. Ellos son: las características del rol asumido por los servidores públicos, las áreas de la gestión que se van desarrollando en cada etapa del proceso histórico y los estratos de empleados públicos que van surgiendo en cada etapa.

Sistemas alternativos de servicio civil

La noción de servicio civil admite múltiples interpretaciones. A los efectos del estudio, se ha optado por definir un **sistema de servicio civil** como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Se agregan a esta definición algunos matices y su alcance se restringe a la Administración Central y los organismos descentralizados del nivel nacional de gobierno, excluyendo así a las empresas públicas y a las jurisdicciones subnacionales.

La configuración de un sistema de SC surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*; la de *recursos humanos* empleados por el estado; y la *salarial* (enfoque O-RH). 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 éstos entre sí.

Para construir una tipología de los sistemas de SC vigentes en la región, podría emplearse una clasificación a lo largo de un continuo que tendría un “polo tradicional” y un “polo gerencial” como modelos extremos. Si bien estos extremos pueden ser fácilmente tipificados, las experiencias de la región muestran variadas combinaciones de los elementos descriptivos de cada modelo, exigiendo otra forma de clasificación. Para ello se propone partir del enfoque O-RH e identificar para cada dimensión analítica (microestructura o relación de puestos de trabajo; políticas de recursos humanos y reglas de juego en materia salarial), situaciones dicotómicas de las variables que integran cada dimensión. El trabajo sugiere la manera de llevar a cabo este ejercicio, pero lo posterga hasta que se disponga de información para el universo de casos de la región.

Estado de situación actual de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe

Los cuestionarios brindan los datos necesarios para proporcionar un estado de situación sobre los sistemas de SC vigentes. Para ello, se ha organizado el documento en torno a las dimensiones analíticas consideradas relevantes.

Magnitud del SC: No existe en ALC una relación previsible entre el tamaño del SC y la población total, aún cuando consideremos en la comparación países con magnitudes de población similares. La proporción del empleo estatal respecto a la PEA varía entre poco más del 5% (Chile) y más del 17% (Uruguay). Se han operado en casi todos los países reducciones más o menos significativas en la dotación de personal, mediante una batería de medidas que incluyen los retiros voluntarios, la jubilación anticipada, los pasajes a disponibilidad, la supresión de plantas no permanentes y otros.

Administración de estructuras y puestos de trabajo: Los organigramas de la administración pública admiten cada vez más frecuentemente, estructuras horizontales que integran la estructura organizativa, lo cual conduce a la búsqueda de soluciones al problema de la doble dependencia jerárquica y funcional del personal. La asignación de autoridad y responsabilidad a las unidades organizativas se realiza predominantemente sobre la base de criterios funcionales y no por resultados. El criterio más frecuente para administrar puestos de trabajo es priorizar las tareas, condiciones y requisitos de esos puestos en la estructura.

Gestión de recursos humanos: El ingreso a un empleo público en ciertos casos supone adquirir la condición de titular de un puesto específico de trabajo; en otros se accede a un cuerpo o escalafón y, dentro del mismo, a una escala o categoría. Los criterios usados para el ingreso de personal no tienen en cuenta salvo pocas excepciones, procedimientos de selección basados en concursos, mediante la aplicación rigurosa de criterios objetivos y transparentes. La responsabilidad del proceso tiende a recaer en el director (o superior de éste) del organismo que dispuso la selección para cubrir un puesto. El período de prueba hasta que un ingresante adquiera estabilidad es relativamente breve: no supera en general los doce meses. Por otra parte, no es habitual que exista un proceso de evaluación previo a la adquisición de la estabilidad. Las promociones a posiciones de mayor responsabilidad se producen por lo general de manera automática. A pesar de que la legislación prevé casi siempre evaluaciones anuales, son prácticamente nulos los casos en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño. Por último, la capacitación del personal, aunque ha crecido en el nivel de esfuerzo y recursos aplicados, no ha conseguido planificar y evaluar adecuadamente esta actividad, y se ha apoyado más en una oferta indiscriminada de cursos que en una real detección de necesidades de formación.

Administración salarial: En la mayoría de los países, 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 que ocupa los puestos de mayor nivel, sobre todo los más altos, en los que las diferencias se invierten. En Centroamérica y el Caribe, una parte muy significativa de la remuneración está constituida por conceptos asociados a la naturaleza y nivel del puesto ocupado por el personal. En los sistemas vigentes en el Cono Sur y otras subregiones, en cambio, una proporción considerable de la remuneración está constituida por conceptos asociados a características personales del ocupante del puesto (categoría escalafonaria, antigüedad, formación y otros).

El servicio civil y las reformas de “segunda generación”

A lo largo del siglo 20, existieron en ALC intentos recurrentes de implementación de reformas administrativas, que incluyeron centralmente acciones de modernización de los sistemas de SC. Sin embargo, el clima ideológico en el que se gestaron aquéllos procesos (que reservaban al estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales), así como el escaso progreso mostrado por el balance global de las iniciativas reformistas, parecen diferenciarlas claramente de las iniciativas encaradas a partir de los años 80 y, sobre todo, de los 90. Estas últimas pudieron concretarse con un grado de éxito mucho mayor. En parte, esto se debió a que las llamadas “reformas de primera generación” tuvieron como objetivo central encoger al estado, no necesariamente mejorarlo. De hecho, la cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del estado, foco principal de las reformas del SC, fue postergada para una segunda etapa.

Los desafíos de la modernización de los sistemas de servicio civil

La modernización de los sistemas de SC puede caracterizarse como una política propia de las reformas de segunda generación, lo cual implica que su finalidad es mejorar la gestión y no simplemente reducir el ámbito de actuación estatal. Dichas reformas 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.
- 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 sus soportes computacionales.

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

Una conclusión general del estudio es que el éxito de las reformas de segunda generación en materia de servicio civil depende en gran medida de que las premisas valorativas en que se fundan las nuevas tecnologías de gestión (*new public management*) consigan permear la cultura político-administrativa vigente. Sólo así será posible asegurar la irreversibilidad de los cambios que se introduzcan. Los reiterados fracasos reflejan el permanente conflicto entre los valores en que se funda la reforma y los intereses que afecta su implantación. La pregunta clave es, por tanto, 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.

En las reformas *hacia adentro* del estado, los condicionamientos políticos son mucho más determinantes que en las reformas *hacia fuera*. Por ello, la responsabilidad principal para que estas condiciones puedan ser creadas le cabe, casi exclusivamente, a los líderes políticos. Este planteo, por supuesto, no es incompatible con la negociación y el compromiso que pueda requerirse en la promoción de las iniciativas de transformación, pero no admite dar marcha atrás. Supone, ante todo, 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.

INDICE

1. Introducción
 - 1.1. Antecedentes y alcances del trabajo
 - 1.2. Aspectos conceptuales y dimensiones analíticas relevantes
2. Estado de situación actual de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe
 - 2.1. Magnitud del servicio civil
 - 2.2. Unidad versus fragmentación del servicio civil
 - 2.3. Regímenes jurídicos vigentes
 - 2.4. Responsabilidades institucionales
 - 2.5. Administración de estructuras y puestos de trabajo
 - 2.6. Gestión de recursos humanos
 - 2.6.1 Reclutamiento, contratación y duración en el empleo
 - 2.6.2 Designación en cargos políticos o de confianza
 - 2.6.3 Inamovilidad de los servidores públicos
 - 2.6.4 Modalidades de las relaciones laborales
 - 2.6.5 Regímenes de promoción
 - 2.6.6 Movilidad horizontal del personal
 - 2.6.7 Sistemas de evaluación del desempeño
 - 2.6.8 Capacitación y desarrollo de recursos humanos
 - 2.6.9 Condiciones de trabajo
 - 2.7. Administración salarial
 - 2.7.1 Estructura del sistema salarial
 - 2.7.2 Criterios de definición de la composición salarial
 - 2.7.3 Sistemas de nómina o liquidación de haberes
3. El Servicio Civil y las reformas de “segunda generación”
 - 3.1. Los desafíos de la modernización de los sistemas de servicio civil
 - 3.2. Exitos y fracasos en la experiencia de la región (best practices)
 - 3.3. Balance de las reformas del SC en ALC
4. Las reformas y desafíos pendientes
 - 4.1. La reestructuración organizativa
 - 4.2. Rediseño de las plantas de personal estatal
 - 4.3. Desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos
 - 4.4. Implantación de una carrera administrativa basada en el mérito
 - 4.5. Capacitación y desarrollo permanente del personal
 - 4.6. Mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales
 - 4.7. A modo de conclusión: tecnología, cultura e irreversibilidad de las reformas

Bibliografía citada

Bibliografía de referencia

Apéndice: Sistemas de Servicio Civil: conceptualización y modelos

1. Introducción

1.1 Antecedentes y alcances del trabajo

El presente trabajo contiene los resultados preliminares de un estudio sobre los sistemas de Servicio Civil (en adelante, SC) vigentes en los países de América Latina y el Caribe (ALC). 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 estudio 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 los datos obtenidos a la fecha de una decena de países en respuesta a un cuestionario enviado por el BID a 26 países de ALC. Se espera que en una futura revisión del trabajo se contará con la totalidad o la gran mayoría de los cuestionarios completados, lo cual permitirá homogeneizar y sistematizar la información para el universo de los casos y así las conclusiones.

La información de la encuesta, aunque parcial, 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 requerido a los países informar 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 SC. 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 funcional; 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 administración 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 SC en la región es sumamente limitado. A pesar de que existe una literatura abundante incorporada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a 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 conseguido aún un conocimiento sistemático, y sobre todo comparativo, que permita hacer inteligibles tendencias, modelos, características comunes de los sistemas vigentes u otros aspectos que hubieran facilitado la tarea del presente estudio.

El presente documento analiza los datos correspondientes a los siguientes países cuyos cuestionarios han sido completados a la fecha: Argentina, Belice, Brasil, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.¹ Una vez que se completen los datos para el conjunto de países encuestados, podrá contarse con la primera base sistemática de información sobre SC en la región, que servirá para obtener un panorama

¹ Cuando se estaba terminando la versión final del documento recibimos el cuestionario de Colombia cuyas informaciones, por razones de tiempo, no pudieron ser incorporadas al análisis.

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 ALC difieren en cuanto a organización jurisdiccional (v.g. 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 producido, principal aunque no exclusivamente, en países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela, donde la transferencia de 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 SC. De todas maneras, 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 los datos suministrados corresponden únicamente a la Administración Central o incluyen, además, a los organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, sociedades del estado u otro tipo de organismos autónomos.

La estructura del documento es simple. Este capítulo introductorio se completará incluyendo, en primer lugar, algunas definiciones sobre el concepto de sistema de 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. En el Anexo se incluyen, además, algunas referencias históricas al surgimiento y desarrollo del concepto de servidor público así como una discusión más amplia, de carácter conceptual y metodológica, dirigida a quienes estén interesados en la construcción de modelos analíticos en materia de SC. Es un propósito ulterior de este estudio arribar a una tipología de sistemas de SC, una vez que la totalidad de los cuestionarios de los países hayan sido recibidos, analizados y contrastados con otras fuentes y referencias bibliográficas.

El capítulo 2 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. El capítulo 3 ubica el análisis anterior en el contexto de las reformas del SC llevadas a cabo durante el siglo 20, particularmente aquéllas adoptadas durante las décadas de los 80s y 90s. Por último, en el capítulo 4 se reseñan las reformas y desafíos pendientes en esta materia.

1.2 Aspectos conceptuales y dimensiones analíticas relevantes

En consonancia con los acuerdos logrados por el Grupo Impulsor del Diálogo Regional que ha promovido la realización del presente estudio, definiremos un **sistema de servicio civil** como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol 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 funcionarial, 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 servicio civil a un cuerpo de funcionarios.² 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 misma de “servicio civil” no está arraigada en la cultura e institucionalidad de América Latina y, 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 (v.g. 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 distintas 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, agencias dependientes del presupuesto y empresas públicas. Finalmente, 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.³

Si se tiene en cuenta que las reformas en ALC 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

² Además de las dificultades definicionales del concepto, es preciso tener en cuenta que la coexistencia en los países de diferentes regímenes de servicio civil, también atenta contra una precisa delimitación de sus integrantes.

³ Stevens, citado por Haggard (1998).

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 SC surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; 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 materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del estado.⁴

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 (v.g. 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 una serie de derechos y obligaciones y se le reconoce una determinada categoría o grado, a partir del cual inicia o prosigue una carrera. Finalmente, 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 de un servicio civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras. Veamos este punto 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 la que pertenece, a la estructura organizativa de una institución.⁵

Simultáneamente, cada empleado se incorpora a una categoría escalonaria 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 persona puede desplazarse a lo largo de la estructura organizativa a medida que se va desempeñando en diferentes puestos de trabajo, también puede desplazarse a lo largo del régimen de carrera a medida que va adquiriendo nuevos atributos personales que lo habilitan para alcanzar categorías escalafonarias más altas. Si bien el desempeño en diferentes puestos de trabajo constituye, en tanto calidad de experiencia acreditada, uno de los factores principales que inciden en la carrera administrativa de un empleado, lo

⁴ Esta forma de abordaje es 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.

⁵ Ver gráfico en la página siguiente.

relevante para determinar el lugar que corresponde asignarle en el régimen de recursos humanos no son los requisitos de los puestos de trabajo que haya ocupado ocasional y sucesivamente, sino los atributos propios de la persona, incluyendo no sólo la experiencia acumulada sino también la formación y la capacitación adquiridas, así como la calidad del desempeño.

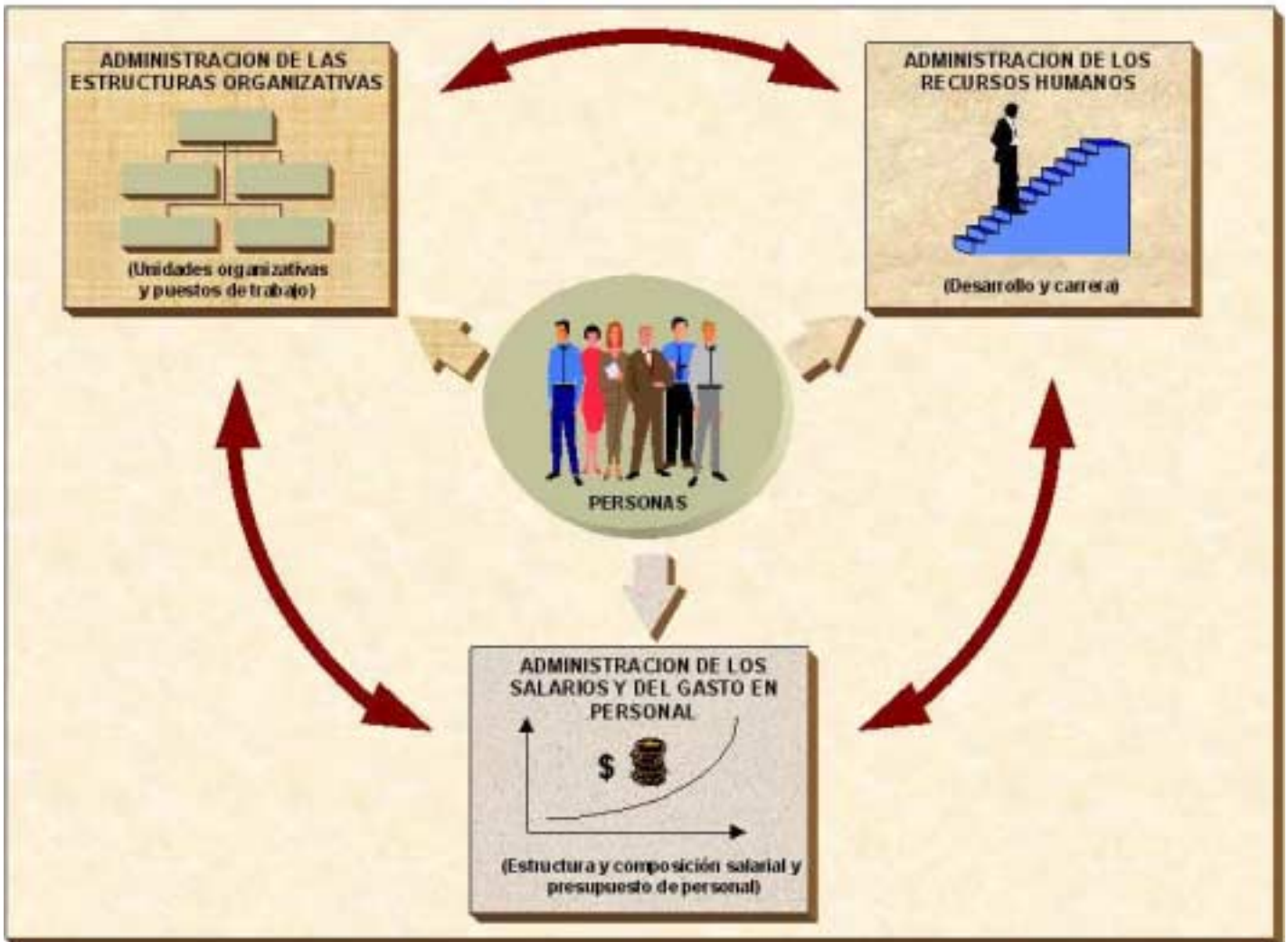
Por último, cada empleado también se incorpora a un régimen salarial, cada uno de cuyos grados o pasos (*steps*) representa simultáneamente, aunque en proporciones que varían de un régimen salarial a otro, tanto el lugar que ocupa en la estructura organizativa como el que ocupa en el régimen de recursos humanos. Así, el grado salarial expresa la retribución que corresponde, a la 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 estos entre sí.

Por otra parte, cada uno de los tres subsistemas incluye, a su vez, una serie de componentes cuya presencia, calidad y aplicación efectiva permite estimar el desarrollo del subsistema en su conjunto. En particular, la gestión de estructuras organizativas comprende: 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: 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: 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 soportada por tecnologías adecuadas, diferente será la ubicación del sistema en una tipología de sistemas de SC. Adelantando en parte un punto tratado más extensamente en un Anexo, a mayor integración e incorporación de tecnologías de gestión, más se alejará cada sistema de un modelo de gestión de SC tradicional y más próximo se ubicará respecto 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.

ENFOQUE CONCEPTUAL



2. Estado de situación actual de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe

En este capítulo se introducen diversos aspectos que permiten caracterizar, a partir de la información brindada por los cuestionarios recibidos, la situación actual de los sistemas de SC en la región. Si se colocan los datos recibidos 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 SC 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 los datos, de modo que no se ofrecerán perfiles por país.

2.1 Magnitud del servicio civil

La magnitud del servicio civil puede analizarse tomando en cuenta la cantidad de empleados que lo integran y compararla con la población del país, con la población económica activa, o con el resto de la planta de personal que compone el sector público (v.g. gobiernos subnacionales, empresas públicas). También puede considerarse la cantidad de unidades en las que revista la dotación o el total del gasto que insumen con relación al 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, varían notoriamente de país en país, de manera que cualquier conclusión sobre este tema debe ser inmediatamente relativizada.

No existe en ALC una relación previsible entre el tamaño del SC 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. Un número inferior de agentes públicos (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 de país en país, 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 administración 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 por ser contrarrestada por contrataciones e, incluso, efectivización del personal transitorio con carácter de permanente. De manera similar, el frecuente recurso al congelamiento de vacantes se vio compensado con innumerables excepciones por razones de servicio, que en muchos casos lo han tornado en letra muerta.

Menos frecuentes han sido los pases a situación de disponibilidad, por no haberse traducido 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 de los países manifiestan que las reducciones de planta durante la última década ha sido considerables. Con excepción de Brasil, Chile y Belice que registran un incremento en su dotación del 29,2%, 20% y 5%,⁶ respectivamente, el resto de los países informa reducciones entre un mínimo del 5% y un máximo superior al 40% de la dotación preexistente. Las mayores reducciones se observan en Bolivia y Argentina.

Con respecto a la proporción que representa el personal estatal (incluyendo todos los niveles jurisdiccionales y formas de empleo) respecto a la población económicamente activa, los valores fluctúan, entre un 5.5% para Chile y un 17,6% para Uruguay, con Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Brasil exhibiendo porcentajes más cercanos al mínimo, Argentina⁷ y Venezuela más cercanos al máximo y Honduras y Belice en una posición intermedia (10% ambos).

2.2 Unidad versus fragmentación del servicio civil

Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos por establecer sistemas de SC únicos para el conjunto de la administración pública.⁸ Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto

⁶ Los incrementos de planta reportados por estos países requieren aclaración. En el caso de Brasil, se indica que el incremento se produjo en los “empleados de la administración pública”. Sin embargo, de la información de este país relativa a la distribución del personal estatal entre los diferentes sectores o áreas funcionales de la administración pública surge que el personal del Gobierno Nacional (486.323 personas, aunque no se especifica si incluye o no a las fuerzas armadas) representa apenas un 8,5% del total de empleados públicos del país (de 5.473.909 personas), lo cual sugiere que en algún momento se produjo una reducción importante. También ocurrieron reducciones por la privatización de servicios públicos. Por su parte, Belice aclara que en 1995 el sector público sufrió una importante reducción (lo que denominan “*a retrenchment exercise*”), con lo cual -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 los 90s y altas en los últimos años. Por último Chile también aclara que las grandes reducciones ocurrieron en los años 70s y 80s, y que durante los 90s se mantuvo la correspondencia entre el crecimiento de la población económicamente activa y el aumento del empleo público.

⁷ 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.

⁸ Ningún país informa en su respuesta al cuestionario la incorporación de personal a un sistema institucional multiorganizativo completo (en el nivel nacional). En cinco casos (sobre diez) existe un sistema institucional parcial, en el que ciertos sectores de la administración (tales como policía, educación, 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, agencia, empresa).

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: 1) un limitado número de posiciones clave; 2) un cuerpo de elite; 3) un sistema amplio de servicio civil; o 4) una red paralela de consultores financiados por agencias internacionales.

Muy sucintamente, el primer sistema busca mejorar el desempeño de la gestión pública basándose en el rol crítico que puede jugar 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, etc). De algún modo, el sistema es similar al "Senior Executive Service" creado en los EE.UU. durante la administración Carter, aunque admite algunas variantes en diferentes países (v.g. 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. Miembros de este cuerpo (llamados AG o Administradores Gubernamentales) son reclutados 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 son destinados 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 y el funcionario a cargo de la unidad a la cual se asigna al AG.

Un sistema extendido de servicio civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. Desde hace unos años, Bolivia se encuentra embarcada en el establecimiento de 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.

Finalmente, muchos gobiernos de la región han introducido, 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. Tres países reportan su difundida utilización, seis 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 ha cumplido, en la única experiencia conocida, un papel relevante en cuanto a la posibilidad de formar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y competentes. Los problemas que presenta el sistema se vinculan más con: 1) los conflictos que acarrea la doble dependencia jerárquica y funcional que inevitablemente deben establecer con el organismo del que dependen y el de destino; 2) con su reducido tamaño (200 integrantes, ahora reducido por retiros voluntarios a 170) y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; 3) con su concentración en funciones asesoras más que ejecutivas, que era el propósito inicial; y 4) con la falta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de los integrantes del cuerpo.⁹

El mayor problema que presenta el establecimiento de un sistema de SC generalizado deriva de las dificultades que apareja el “rito de pasaje” de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación), 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 por la vía de organismos internacionales o multilaterales ha creado problemas de equidad, discriminación, dobles lealtades 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 2 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 (v.g. Argentina).¹⁰

2.3 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 (v.g. 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, etc.); 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.

⁹ 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.

¹⁰ Cabe aclarar que Argentina informa, en su cuestionario, que no existe la posibilidad de efectuar este tipo de contrataciones. Por cierto, 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.

Guatemala e, inesperadamente, Brasil, cuentan con el primer tipo de sistemas.¹¹ 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 (v.g. 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 reporta 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 más numeroso de lo que se aprecia por ahora en los informes.

Sin perjuicio de la multiplicidad o no de los regímenes vigentes, y siempre desde el punto de vista de la juridicidad existente, las condiciones de trabajo, empleo y salarios de los empleados públicos son establecidas según las siguientes modalidades: a) por normas jurídicas, sin perjuicio de que algunos aspectos de menor importancia puedan ser objeto de negociación; b) por un conjunto de normas básicas, que pueden ser desarrolladas y mejoradas mediante pactos y acuerdos entre la administración y los sindicatos; o c) mediante una estricta regulación legal de algunos aspectos del régimen de personal, mientras que otros se regulan a través de diferentes mecanismos de negociación colectiva. En el escenario de la región se observa una gran variedad de situaciones que se ubican en las distintas opciones analizadas, aunque tienden a predominar las últimas dos opciones.

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 y Argentina se verifican altos grados de correspondencia que hacen indistinguibles ambos regímenes. Del resto de las respuestas recibidas, seis observan algunas semejanzas en ciertos aspectos, si bien difieren fuertemente en otros, al tiempo que dos de ellas (Guatemala y Venezuela) postulan que dichos regímenes no tienen prácticamente puntos de coincidencia.

2.4 Responsabilidades institucionales

La responsabilidad de fijar políticas y directivas en materia de función pública puede estar más o menos centralizada, según alguna de las siguientes modalidades:

- a) Existencia de un órgano central y unidades descentralizadas que dependen funcionalmente del mismo;
- b) Existencia de un órgano central, sin unidades descentralizadas en las diferentes instituciones;
- c) Inexistencia de un órgano central: cada institución ejecuta las políticas y normas dispuestas por los poderes ejecutivo y legislativo en la materia.

¹¹ Sin que esto implique emitir ningún juicio de valor, dados el tamaño, extensión y diversidad del SC brasileiro 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 de las personas: concursos, promociones, licencias, embargos, remuneraciones, evaluación de desempeño, capacitación, etc. Pero su funcionamiento exitoso depende del grado de articulación que consiguen establecer en la práctica con unidades descentralizadas con las que, generalmente, sólo mantienen 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 cual puede a veces restar flexibilidad a la gestión por no tomar en consideración algunas especificidades propias de los diferentes organismos. Brasil 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 SC 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. Como ejemplos, pueden citarse Guatemala, Venezuela y Nicaragua.

Los casos de tipo c) parecerían corresponder a países de menor dimensión, tales como Honduras 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. Los datos recibidos sugieren una distribución relativamente pareja de estas diversas situaciones en los distintos países de ALC, con una leve predominancia de la segunda opción.

Otro aspecto relativo a las responsabilidades institucionales abre opciones diferentes sobre los mecanismos para aprobar estructuras organizativas, tema que interesa a nuestros efectos porque tal 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 ineludible para que una estructura sea jurídicamente válida, pudiendo dictaminar tanto sobre su diseño como sobre el de sus sucesivas modificaciones. En su mayoría, los datos indican que los países disponen de una instancia de aprobación especializada. En una segunda variante, el Poder Ejecutivo aprueba directamente las estructuras organizativas sin intervención de organismos técnicos. Respecto al mismo sub-universo, cuatro casos (Bolivia, Guatemala, Honduras y Belice) se ubican en esta situación. 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 uno (Guatemala) admite este escenario.¹²

A nuestro juicio, las ventajas de contar con instancias técnicas para el análisis y aprobación de estructuras derivan de elementales consideraciones 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 razonabilidad del gasto que demanda y la prioridad política de establecer tal particular estructura, compuesta por una cierta cantidad y perfiles de cargos, responsabilidades (competencias y resultados)

¹² Curiosamente, en este caso también se reporta 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.

asignadas, etc. Por lo tanto, es presumible que la no existencia de estas instancias denote la ausencia 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 será retomado 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 (v.g. legajos, "folders", carpetas o denominaciones similares) que contienen datos básicos del mismo (individuales, familiares, educacionales, laborales, salariales, etc.), normalmente tales registros son mantenidos en cada institución o unidad organizativa, sin que sean plenamente confiables a causa de su esporádica actualización.

Brasil, Belice y Bolivia poseen bases de datos y aplicaciones informáticas que permiten mantener un sistema de información gerencial, que integre datos sobre la configuración de las estructuras y puestos de trabajo, las características del personal y los salarios abonados, y los cruce para obtener indicadores útiles para consulta y toma de decisiones. Los restantes países manifiestan mantener sistemas aislados y parciales sobre aspectos diversos de la estructura, el personal o los salarios.

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 y Chile, y con menor alcance, Belice, algunas instituciones están en condiciones de establecerlos, pero en general, esta práctica no se lleva a cabo.

2.5 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; 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 los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas; 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); las modalidades para asignar responsabilidades a las unidades; y 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, cinco reportan el uso de la primera modalidad y dos 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. Este tipo de arreglo institucional es reportado en casi todos los casos relevados.

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 objetivos y acciones establecidos en la carta orgánica o ley de creación de las instituciones, en manuales de organización y de procesos, etc. 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 los datos, a la casi totalidad de los casos.

Sólo en dos casos (Honduras y Nicaragua), de los relevados hasta ahora, se contempla la asignación de autoridad y responsabilidad por resultados, para lo cual las unidades son consideradas 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.

Los criterios de clasificación de puestos de trabajo varían según países, prevaleciendo la priorización de sus tareas, condiciones y requisitos. También se clasifica según la categorización escalafonaria del 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:

- a) directivos, con funciones ejecutivas o de alta gerencia, caracterizados por las condiciones especiales que exigen a sus ocupantes (v.g. concursos, pruebas de oposición, requisitos de capacitación previa), o la posibilidad de que se les asigne misiones especiales.
- b) 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, y 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. Algo parecido, pero aplicado al otro tipo

de régimen (“cargos críticos”) existe en Venezuela, donde 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. También Brasil y Guatemala cuentan con este tipo de cargos, 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.

2.6 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 derechos de los servidores públicos. Esta gestión suele formalizarse normativamente mediante estatutos o escalafones, complementados por una serie 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.

2.6.1 Reclutamiento, contratación y duración en el empleo

El ingreso a un empleo público puede implicar: 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 predominio de la primera en Centroamérica y de la segunda en el Cono Sur.

No es habitual que los gobiernos mantengan registros de candidatos potenciales a cubrir cargos públicos que hayan atravesado la etapa de evaluación inicial (v.g. candidatos a promoción, a reingreso a la función pública y potenciales ingresantes nuevos). Sólo Brasil y Belice manifiestan disponer de estos registros actualizados, en tanto que Guatemala y Uruguay cuentan con estos registros pero no se hallan al día.

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

- a) 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, así como 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 de ingreso único.
- b) 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).
- c) Se selecciona e incorpora personal a la función pública fundamentalmente por razones de confianza, con escasa relación con los méritos de los candidatos.
 - d) 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 predominan las tres últimas variantes, aunque varios países indican más de una opción. Argentina, Brasil y Chile son los únicos países que reportan la aplicación generalizada de procedimientos de selección como los definidos en la opción a). En otros casos estos procedimientos suelen aplicarse de manera excepcional en algunos ámbitos jurisdiccionales específicos, tales como el del servicio exterior o los servicios de salud. Más concretamente, la opción b) es aplicada en cuatro casos sobre diez; la c) en otros tres casos y la d) en cuatro.

Los criterios dominantes en las designaciones son, mayoritariamente, las circunstancias, antecedentes y méritos formales (vg. antigüedad, diplomas, etc.) reunidos por la persona, aunque también se consideran 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.

Con respecto a la responsabilidad del proceso de selección para un empleo público, ésta puede recaer en:

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

Salvo el caso de Brasil, en la totalidad de países la responsabilidad recae en el director (o superior de éste) del organismo que dispuso la selección para cubrir un puesto. En tres casos (Argentina, Chile y Belice), las respuestas abarcaron más de una opción. La instancia de selección depende de la naturaleza del puesto de trabajo a cubrir (v.g. 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 es esperable que la legislación establezca tales impedimentos, la experiencia histórica demuestra que en determinadas circunstancias, han existido restricciones al empleo por consideraciones de género, pertenencia a determinadas etnias, creencias religiosas, identificación ideológica de las personas y condición de extranjera, aún en caso de nacionalización. A pesar de que la mayoría de las respuestas no reportan restricciones, en tres casos se admiten tratos diferenciales basados en: consideraciones ideológicas, convicciones políticas de los postulantes y plazos que deben cumplir los ciudadanos nacionalizados hasta ser elegibles para un empleo estatal (3 años).

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 meses,¹³ aunque existen casos en que sólo bastan tres meses para que accedan a ese derecho (Honduras 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, no es habitual que exista un proceso de evaluación previo a la adquisición de la estabilidad ni que, cuando está prevista la aplicación de un test, éste sea administrado. En parte, ello puede deberse a que no existen ni se aplican penalidades a los superiores inmediatos de un empleado sujeto a período de prueba, y de existir un test obligatorio de habilitación, no se aplica.¹⁴ Finalmente, en Guatemala, Honduras, Venezuela, Brasil y Argentina, el empleado adquiere estabilidad por el simple transcurso del período de prueba fijado.

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

- a) un sistema institucional multiorganizativo completo (en los niveles nacional o federal; estadual, provincial o similar; municipal o local);
- b) un sistema institucional parcial, del que eventualmente se exceptúan ciertos sectores de la administración (tales como policía, educación, 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; y
- c) un organismo público específico (Ministerio, Departamento, agencia, empresa).

Salvo la primera situación, en la región se registran las demás posibilidades, con un leve predominio de la tercera, si bien en algunos casos se ha reportado más de una opción. Esta situación tiene su correlato en 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 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 ALC; en el 60% de los países que respondieron el 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 organismo¹⁵. 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 se reparten en partes iguales: un tercio admite que este tipo de contrataciones es bastante frecuente (v.g. Bolivia, Honduras y Argentina). Otro tercio (v.g. Nicaragua,

¹³ En Brasil deben transcurrir tres años antes de que el empleado adquiera estabilidad.

¹⁴ De nuevo, Brasil reporta que tales penalidades existen y se aplican.

¹⁵ En este país, normalmente las facultades del director están referidas a evaluación y 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.

Chile y Belice) indica una situación intermedia. Finalmente, los casos restantes (v.g. Guatemala, Uruguay y Venezuela) reportan una escasa o nula utilización de estos mecanismos.¹⁶

Puede observarse que algunos países, tales 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. Sólo en el caso de Argentina, 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 (v.g. nivel inicial de ingreso a carrera).¹⁷

Por último, es sumamente 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 al SC. Esta situación solo se reporta en Argentina y Chile. En los casos de Nicaragua, Guatemala y Belice, a pesar de no existir tal legislación, estas diferentes prioridades se observan en la práctica, pero la mayoría reporta que no suele establecer grupos prioritarios para cubrir vacantes.

2.6.2 Designación en cargos políticos o de confianza

Casi todos los sistemas de SC 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. No es 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 en los casos de Argentina, Honduras y Chile se reportan 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 confianza 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 (v.g. subsecretarios de estado o similares), presidentes de empresas públicas, agencias u organismos descentralizados, o puestos de nivel jerárquico equivalente, así como a sus asesores. Esta situación, ha sido reportada con salvedades por dos de los países de la región¹⁸. Alternativamente, también sería posible designar en tal condición a personas para cubrir puestos del nivel jerárquico inmediatamente inferior (v.g. Directores o Gerentes de primera línea). Una mitad de los casos relevados se caracterizan por la aplicación de esta política

¹⁶ En el caso de Brasil, no existen registros que den cuenta de ello.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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, por su parte, abarca sólo hasta el nivel de Director de Unidad Ejecutoras, es decir, no incluye el nivel de asesores.

(v.g. Bolivia, Guatemala, Honduras y Belice). Por último, en la otra mitad de los casos (v.g. Guatemala, Venezuela, Brasil, Nicaragua, y Chile) se observa que el funcionariado político puede llegar a cubrir, incluso, a los puestos del siguiente nivel jerárquico inferior (v.g. 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, es 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 (v.g. 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 (Argentina), d) limitando los cargos de confianza a los tres primeros niveles consultados en las plantas de los servicios públicos (Chile), y 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. Se admite en muchos casos que 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 presenta una gran dispersión, dependiendo ello en gran medida de la evolución del contexto político. Pero, coincidentemente, los países señalan que tal permanencia no es menor a los dos años.¹⁹

2.6.3 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 SC. 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 creciente proporción de personal dentro del régimen de libre contratación propio del mercado laboral privado.

Tampoco es habitual que se apliquen efectivamente las disposiciones que, con motivo de evaluaciones de desempeño negativas, actos de corrupción, incumplimiento de deberes de funcionario público u otros, establecen la destitución o pérdida del empleo por parte del servidor público, 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

¹⁹ A excepción de Guatemala, donde la permanencia media fluctúa entre 1 y 2 años.

primer tipo de situaciones suele no 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 dos casos, se indica una aplicación rigurosa del despido²⁰. En cuanto a la participación en huelgas paralizantes de la actividad gubernamental, los resultados se invierten. En casi la mitad de los casos relevados tal participación puede dar lugar a sanciones (incluso despido) y estas normas se aplican; en casi otro 50% se puede llegar a la instancia de la sanción y el despido, pero generalmente la decisión no se ejecuta. Y en sólo dos casos (v.g. Venezuela y Argentina) se informa que el hecho no da lugar a sanciones ni despidos si se observan los requisitos legales.

2.6.4 Modalidades de las relaciones laborales

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

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

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; 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 eludir restricciones al ingreso de nuevo personal; b) cubrir vacantes a través del reclutamiento de candidatos externos a la administración; o c) otorgar remuneraciones superiores a las vigentes para el personal de planta para atraer recursos humanos especializados.

²⁰ 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 alto, mientras que en situaciones de desempeño negativo es considerablemente bajo.

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 fuertemente tanto entre organismos como entre escalafones.

2.6.5 Regímenes de promoción

En las promociones a posiciones de mayor responsabilidad, se presentan a veces situaciones similares a las analizadas al tratar el reclutamiento al SC. 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 el servicio civil y última prioridad a candidatos elegibles externos al servicio. Guatemala, Uruguay y Argentina, que cuentan con tal legislación, la aplican efectivamente en el sentido expresado. En muy pocos casos (v.g. Nicaragua 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 utilizar la promoción como medio para remunerar mejor al empleado, independientemente de su capacidad o desempeño, tiene mucho mayor peso. También es bastante frecuente que la evaluación del desempeño y sus resultados sea un factor determinante o con cierto peso a los efectos de la promoción. En contraste, sólo Venezuela considera a la capacitación anual recibida 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 sentido. Cuando es así, la promoción a una categoría o grado superior del escalafón se produce en forma automática una vez reunidos los antecedentes previstos (v.g. años de antigüedad, créditos por capacitación, movimientos a otros puestos de trabajo, evaluación del rendimiento u otros). El punto es importante ya que cuando no existe vinculación entre cargos disponibles y promociones, la estructura escalafonaria tiende a distorsionarse, raleándose fuertemente en su base y abultándose en los tramos superiores, con lo cual, en la práctica, terminan devaluándose totalmente al pretender “jerarquizar” personal como simple recurso para mejorar su salario.

2.6.6 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 (80% 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. No es 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 el caso de Bolivia, 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. No parecen verificarse, salvo en el caso de Argentina, situaciones en las que el alcance sea irrestricto para todo el sistema público, incluyendo niveles subnacionales (v.g. movilidad funcional entre un municipio y el gobierno federal), y tampoco es frecuente, salvo en Brasil, que rija para todo el sistema institucional de una misma jurisdicción. En cambio, es más común que esta última opción sea aplicada con algunas excepciones (v.g. transferencia de personal a puestos sujetos a escalafones diferentes). También es común que la movilidad funcional se establezca dentro de un mismo sector (enseñanza, sanidad, policía, etc.) o dentro de una misma organización.

2.6.7 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 apreciación²¹. Es más asiduo que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual o esporádica. Finalmente, en Honduras, Nicaragua 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;
- 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 sabido que estos sistemas son difíciles de aplicar por los superiores jerárquicos, 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

²¹ Sólo Uruguay, Chile y Belice reportan este tipo de prácticas

evaluación consensuada con el superior o de evaluación a cargo de un órgano ad hoc, sea interno o independiente²².

Las metodologías de evaluación utilizadas son variadas, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, donde se integran elementos tanto de evaluación de resultados (aquello que el empleado consigue) como de evaluación de comportamientos (cómo lo consigue). Más raras son aquellas basadas en uno solo de estos factores.²³

En cuanto a las finalidades de la evaluación del desempeño, también se registran situaciones diversas. Predominan las evaluaciones que persiguen múltiples objetivos, tales como fundamentar el pago de una retribución variable, basar decisiones sobre promoción, detectar necesidades de formación y planificar la capacitación, apoyar el desarrollo profesional del personal, potenciar la relación de la persona con el superior inmediato, estimulando así las mejoras de rendimiento en el puesto de trabajo, fundamentar medidas disciplinarias o servir de base informativa a decisiones sobre rescisión de la relación de empleo. Dos de los países relevados (v.g. 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.

Merece destacarse que, salvo pocas excepciones, tales como Guatemala y Uruguay, los sistemas de evaluación del desempeño, cuando existen, tienden a desincentivar la asignación de puntajes bajos en casos de mal desempeño o exponen a los evaluadores a riesgos de perjuicio jurídico, físico, patrimonial o moral. Así, es habitual que la inmensa mayoría del personal obtenga el máximo o los dos más altos puntajes de la escala de evaluación, ya que no existen incentivos de los evaluadores para otorgar 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.

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:

- a) Distribución entre todo el personal. Se establece una disponibilidad presupuestaria 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 su aplicación, conducen a que todo o la mayoría del personal perciba ésta retribución.
- b) 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 deben garantizar que exista una razonable igualdad de oportunidades para acceder a las compensaciones y requieren que los mecanismos de evaluación sean transparentes.

²² 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.

²³ Evaluación de comportamientos o conductas y evaluación de resultados, en Uruguay y Venezuela, respectivamente.

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

Finalmente, y con relación a la frecuencia de la evaluación, la legislación, se aplique o no, prevé casi siempre evaluaciones anuales, aunque también se registran casos en que la normativa establece evaluaciones más frecuentes (v.g. semestral) o éstas se practican de manera eventual o esporádica.

2.6.8 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 funcionarios²⁴, pero en los restantes casos no se pronuncia al respecto. Cuando si 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 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 los agentes altamente calificados. En la práctica, las acciones de capacitación y desarrollo son limitadas, sea por falta de recursos, 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 las siguientes:

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

La tercera opción describe la situación más frecuente en ALC, registrándose a su vez dos casos del tipo a) (v.g. Chile y Belice) y dos del b) (v.g. Argentina y, nuevamente, Belice). Con respecto a las orientaciones básicas de los programas de capacitación, se plantean dos opciones:

- a) 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

²⁴ No obstante, en ciertas ocasiones (v.g. Chile), si bien existe una obligación genérica por parte del estado, no se establece una cifra o monto específico.

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.

- b) 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.

Predominan en la región las situaciones que corresponden a la segunda orientación (60% del total).

En general, no existe 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 informa la existencia de monopolio, agregando que esa circunstancia conspira contra la calidad o efectividad de la formación.

Una de las razones del reducido arraigo que tiene la actividad formativa en el SC 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 varía considerablemente. En general, existen diferencias significativas entre los recursos que destinan a la capacitación 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, del servicio exterior o 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 sus agentes en el exterior, brindándoles becas y comprometiendo sus servicios por un determinado período de tiempo a su regreso. 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 (v.g. Fundayacucho).

2.6.9 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. Si bien, históricamente, las jornadas laborales han sufrido reducciones importantes, 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 remuneraciones en el servicio civil son menores que las que se pagan en el sector privado. 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 que ocupa los puestos de mayor nivel, sobre todo los más altos, en los que las diferencias se invierten.

De todos modos, existen en un mismo país grandes variaciones en la cantidad de horas de trabajo según los empleados pertenezcan a escalafones o sistemas de personal más o menos privilegiados. 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 6 o 7 horas diarias. La información de los países de ALC indica que la media de la jornada de trabajo asciende a 8 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 7 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 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 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 por los profesionales, que en algunos países como Uruguay o Argentina, pueden ejercer su profesión en otros ámbitos públicos o privados.

2.7 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 a la estructura, flexibilidad y composición de las remuneraciones.

2.7.1 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). Con excepción de Honduras y Belice, la totalidad de los países señalan que sus sistemas no se ajustan a dicho principio.

Ello se ve corroborado por el hecho de que, en general, 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:

- a) una metodología específica de valoración (puntos, ranking, etc.) y el contraste con estudios de salarios de sectores de referencia; o
- b) 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.

La segunda de estas opciones parece ser la predominante.²⁵ En consecuencia, no es usual que los grados salariales resultantes de la clasificación de puestos en el sector público tomen en cuenta su competitividad con puestos similares en el mercado laboral privado.

Para conocer aproximadamente la forma de la curva que define la estructura salarial de los países de la región, se solicitó información sobre la relación entre el salario básico mínimo y el correspondiente al máximo grado de la escala salarial.²⁶ 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 (v.g. 1 a 10, 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) para los niveles más bajo y más alto de la escala salarial. Por ejemplo -se indicó- este rango puede 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 por aplicación de otros adicionales, tales como antigüedad, cargas de familia, refrigerio u otros). 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 96%-96%, respectivamente, también se ha verificado en el caso de Uruguay que la relación se invierte agudamente (25%-300%), situación que podría

²⁵ Nuevamente, la excepción la constituyen Honduras y Belice, orientándose ambos países hacia la primera opción.

²⁶ 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.

explicarse por el hecho de que, en este caso, la significación del salario básico es la más exigua de las reportadas hasta la fecha.

Finalmente, a pesar de que ALC no sufren hoy procesos inflacionarios de la intensidad que la región afrontó en el pasado, se solicitó a los países 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 pareja entre aquéllos que han respondido que el efecto ha sido alto, mediano y bajo.

2.7.2 Criterios de definición de la composición salarial

Los criterios utilizados para definir la composición salarial varían significativamente según los sistemas de SC. No obstante, en la mayoría de ellos, principalmente en Centroamérica, 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 sólo dos países (v.g. Uruguay y Belice), una proporción considerable de la remuneración está constituida por conceptos asociados a características personales, tales como la categoría escalafonaria, la antigüedad, la formación y otros, que dependen de valoraciones individuales, se mantienen una vez adquiridos y no cambian respecto a la función cumplida o al nivel de desempeño.

Por otra parte, la significación 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 (v.g. Uruguay y Venezuela)²⁷ pero en otros casos prácticamente no se conceden estos adicionales (v.g. Bolivia, Honduras y Nicaragua informan que la composición salarial prevé menos de 10 adicionales). Por último, existen países en los que los adicionales oscilan entre 10 y 50 (v.g. Argentina, Chile, Guatemala). 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 ha servido a menudo para resolver conflictos salariales, 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 retribución adicionales al básico. En Honduras, Nicaragua y Bolivia el porcentaje es superior al 80%, en Guatemala y Venezuela oscila entre el 50% y el 80% y en Brasil, Argentina Chile 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. Dicha capacidad

²⁷ Corresponde aclarar que el número de adicionales se obtiene sumando todos aquéllos que se conceden en la Administración Pública y no, únicamente, los que se pagan en un determinado organismo.

tiene una fuerte 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.

2.7.3 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:

- a) Una unidad organizativa (v.g. 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.
- b) 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 descentralizados, empresas públicas o incluso organismos de la Administración Central (como los de educación) tienen sus propios sistemas para realizar esta tarea.
- c) 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 múltiples sistemas. El tema es importante, por cuanto la existencia de un sistema único, aunque distribuido, 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.

3. El Servicio Civil y las reformas de “segunda generación”

3.1 Los desafíos de la modernización de los sistemas de servicio civil

El análisis efectuado en el capítulo 3 permite obtener un estado de situación aproximado sobre los sistemas de SC vigentes en la región, particularmente con relación a gran parte de los mecanismos y reglas de juego específicos que utilizan dichos sistemas. En este capítulo 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 dotarlo –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 impactos y consecuencias inmediatas, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del estado.²⁸ La experiencia de la región nos brinda 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 20 y comienzos del 30 llevadas a cabo en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. Intentos semejantes se produjeron en Brasil, Argentina, Paraguay y Panamá en los años 30 y 40. Gilbert Siegel (1964) y Lawrence Graham (1968) estudiaron detenidamente las reformas del servicio civil brasileño durante el Estado Novo de Getulio Vargas. En la década del 50, la creación de la EBAP en Brasil y del ICAP en Costa Rica marcaron el inicio de un proceso de formación de escuelas e institutos en toda América Latina que terminarían por convertirse en los actuales ENAPs e INAPs.

Recién a partir de los años 60 y 70, los esfuerzos se volverían más sistemáticos. La Alianza para el Progreso fue un importante detonador de las reformas de esas dos décadas, que tuvieron en la 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 CEPAL, con su énfasis en la planificación y la necesidad de contar con aparatos estatales capaces de implementar los planes de desarrollo, otorgó un impulso adicional al debate y la acción reformista. Por otra parte, Venezuela y México, que atravesaban por esos años el *boom* económico producido por el excepcional aumento del

²⁸ Al respecto, March y Olsen (1983), luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en los Estados Unidos durante buena parte del siglo, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, 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.

precio del petróleo, desplegaron una intensa tarea de capacitación de agentes 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 esta breve recorrida 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 80 y, sobre todo, de los 90.

Primero, el clima ideológico en el que se gestaron aquéllos procesos 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.²⁹ En general, las estructuras y dotaciones estatales habían alcanzado su máxima expansión durante los años 60 y 70. Junto con la asunción de un creciente rol 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 la década siguiente, 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 más arriba 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 ALC, 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 burocrático-autoritarios tuvieron mejor fortuna en cuanto a dictar legislación, establecer sistemas, crear agencias e instituir 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 ochenta y, especialmente, durante la década del 90, pudieron concretarse con un grado de éxito mucho mayor.

Sería legítimo preguntarse sobre la diferente suerte corrida por las reformas previas 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, las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al estado, no necesariamente mejorarlo. Menos estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. De hecho, la cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del estado, foco principal de las reformas del

²⁹ Recién a fines de los setenta, y especialmente con la simultánea llegada al poder de gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, 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*”.

SC, fue postergada para una segunda etapa. El objetivo 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 pre-80s tendieron, mas bien, a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente, tal como, aparentemente, se intenta ahora con las reformas de segunda generación. En tal sentido, éstas representan en cierto modo la continuidad de aquéllos afanes orientados a lograr un mejor estado.

En las reformas de primera generación suelen presentarse dos tipos de situaciones. O bien el estado deja de hacer “algo” (v.g. 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 (v.g. 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, ONGs, cuentapropistas, 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 agentes.

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 pueden no resultar evidentes o manifestarse 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.³⁰

3.2 Exitos y fracasos en la experiencia de la región (*best practices*)

La experiencia latinoamericana registra avances muy diferentes en materia de reforma del SC. 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.

³⁰ Es oportuno aclarar que, 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 distinguir las conceptualmente por la naturaleza de los cambios que entrañan.

A partir de este rol protagónico de la reforma del SC, es posible considerar una variedad de situaciones en las que, alternativamente, este tipo 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 SC ha sido, o bien uno de los componentes importantes pero no el principal o una política en cuyo nombre se encararon algunas acciones de mejoramiento de la gestión. Las opiniones recogidas se inclinan por la primera de estas opciones (7 de los 8 casos restantes, aunque dos países, Argentina y Belice, también optan por la segunda opción). Sólo en un caso (Guatemala) se señala que este tipo de reformas no ha sido considerada o ha sido postergada 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:

- a) cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos;
- b) introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones;
- c) implementación de sistemas de evaluación de desempeño;
- d) ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; y
- e) 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.³¹ 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 contemplan 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 blanco 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 requerimientos de calificación profesional son más estrictos y, simultáneamente, la naturaleza de las prestaciones pone a los servidores en contacto directo con los usuarios. Ejemplos típicos de ello son las áreas de servicios de salud y de servicios 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

³¹ De hecho, los 10 países respondientes marcaron un total de 28 respuestas sobre la inclusión de estas opciones en las estrategias de reforma de los países.

que respecta a puestos de trabajo de menor calificación, la pervivencia de prácticas clientelares.

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, siete países³² 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 (ver punto 2.6.7). En la práctica, estos sistemas han tendido a tropezar con serios escollos, derivados de la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de 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 alcance sólo en el largo plazo, y tanto más lentamente cuanto menor es la tasa de rotación del personal.

Por último, aunque en menor medida, la promoción de la capacitación y desarrollo del personal también ha sido incorporada a los programas de modernización del SC. La importancia de estas reformas puede evaluarse desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, 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. Por otro, 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 individual de los servidores públicos. Un factor que coadyuva a ello es la escasa relación directa entre niveles de desarrollo alcanzado 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, apunta a nuestro juicio a la implantación efectiva de una gestión por resultados y justifica, creemos, el énfasis otorgado en el presente documento al tema de administración de estructuras y puestos de trabajo.

³² Se trata de Bolivia, Uruguay, Venezuela, Nicaragua, Argentina, Chile y Belize.

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 entre otros a Panamá y 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:

- a) capacitación del personal en el mejoramiento de la atención al público;
- b) difusión de guías e instructivos que faciliten el trámite administrativo;
- c) acceso del ciudadano, en su interacción con la administración pública, a sistemas de información computarizados;
- d) firma de cartas-compromiso con el ciudadano por parte de agencias públicas; y
- e) 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, constituyen una iniciativa frecuente de los gobiernos, que se viene aplicando desde hace muchos años y ha sido ensayada tanto en forma centralizada como descentralizada. Uruguay, Venezuela, Nicaragua, Argentina y Belize 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 se limitan a facilitar consultas sobre estado de los trámites, se aplican en pocas instituciones y no contemplan aún mecanismos realmente interactivos. Tres de los países antes mencionados también ha hecho uso de estos adelantos, además de Brasil.

La suscripción de cartas-compromiso y la organización de audiencias públicas como mecanismo de participación y control ciudadano, sólo se está adoptando 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 público. Argentina se encuentra actualmente embarcada en un ambicioso programa de difusión de la carta-compromiso, siguiendo la experiencia inglesa de los *citizen charters*, 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, etc.

Finalmente, y aún cuando no puedan incluirse legítimamente entre las reformas de segunda generación, las simples reducciones de plantas de personal (*downsizing*) han tenido un fuerte 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:

- a) Retiros voluntarios
- b) Jubilaciones anticipadas
- c) Eliminación de plantas de contratados o personal no permanente
- d) Pase de agentes a situación de disponibilidad
- e) Despidos por superposición de estructuras
- f) Despidos directos con o sin indemnización
- g) Congelamiento de vacantes

La información recibida confirma que todas estas modalidades son o han sido aplicadas en la experiencia de la región sin que, salvo los retiros voluntarios, 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.

3.3 Balance de las reformas del SC en ALC

La principal conclusión que surge del análisis precedente, es que muchas de las reformas que actualmente son consideradas propias de las *best practices* según el estado del arte, se reflejaron en la legislación de un buen número de los países de la región, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones. Leyes de 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, normas sobre concursos y evaluación de desempeño, han creado una generalizada sensación de que la reforma del SC ha conseguido por fin instalarse en la agenda del estado. El financiamiento internacional ha promovido la elaboración de manuales de procesos, sistemas de clasificación de puestos, soportes informáticos para la construcción de sistemas de información y muchas otras iniciativas por el estilo. Y sin embargo, cuando se pasa revista a los resultados logrados, la brecha entre iniciativa y logro continúa siendo profunda. En el capítulo final analizaremos las causas de este rezago y repasaremos los principales desafíos pendientes.

4. 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.³³ 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 hasta aquí, es posible concluir que esas reformas pendientes, que apuntan a mejorar, más que a 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 sus soportes computacionales.

Este conjunto de medidas sigue constituyendo el núcleo duro 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 las tecnologías de gestión prevalecientes en el sector público. Hasta la fecha, el relativo fracaso de estas reformas parecería explicarse, genéricamente, por la perenne contradicción entre la racionalidad técnica en que se fundan y la racionalidad política que interfiere su efectiva aplicación. Es decir, los fundamentos técnicos y axiológicos de dichas reformas (v.g. mérito, responsabilidad, capacidad, equidad, transparencia) son insuficientes para sobreponerse a los intereses - no sólo materiales- que esas medidas afectan (v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas).

En esta recapitulación final, ahondaremos en el análisis de las causas de este fenómeno, pasando revista a las modalidades específicas con que se manifiesta esta contradicción en las diversas reformas pendientes. En primer lugar, para 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. En segundo término, para comprender mejor de qué manera operan los criterios de racionalidad política en la implementación de los diferentes tipos de reformas pendientes. Y en tercer lugar, para 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.

³³ 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.

4.1 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 de la gestión pública, 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, no existen “reglas de oro” en esta materia, que puedan orientar una correcta cuantificación (*rightsizing*) de una estructura organizativa, cualquiera sea su misión. Las “reformas” 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 cometidos. 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, dotarlas de 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, conforman 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. 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 el nivel de remuneración alcanzado es magro. 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 la componen. He aquí la insalvable esquizofrenia 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.

4.2 Rediseño de las plantas de personal estatal

Un problema central, que enfrenta la mayoría de los reformadores administrativos, es 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 una **función de objetivos** y una **función de producción**. El primer concepto 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 lograrlo, 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 corresponda con la naturaleza de los objetivos perseguidos, situación que sólo se produce ocasionalmente. Lo habitual es que se presente una de las siguientes situaciones, o ambas: 1) los recursos humanos, y el correspondiente gasto en personal, compromete una porción proporcionalmente superior a la asignada a las inversiones en infraestructura y/o a gastos de operación y mantenimiento del aparato institucional; 2) 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 llanamente, 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 cuantitativos como los cualitativos.

Los retiros voluntarios o las jubilaciones anticipadas -que reiteradamente reportan los países-, 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, habilitando la incorporación al régimen únicamente al personal redundante o de baja competencia técnica.³⁴ A pesar de la espectacular reducción de efectivos que a

³⁴ 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.

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.³⁵

Problemas estructurales de esta índole sólo pueden hallar solución en el mediano y largo plazos. 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 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.³⁶

Este tipo de estrategias suena sensata a los decisores políticos, pero existen grandes dificultades para llevarlas a la práctica. En primer lugar, porque pueden significar, una vez más, la renuncia a utilizar el empleo público como instrumento de patronazgo político. Y en segundo lugar, porque la decisión debe ser tomada hoy pero sus efectos se advertirán sólo en el mediano y largo plazos. No es sencillo convencer a los funcionarios políticos de 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 durante sus efímeros mandatos. Atrapados en este dilema, sólo atinan a adoptar medidas coyunturales (v.g. 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.

4.3 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 no puede omitirse su tratamiento en este análisis de las reformas del SC pendientes, ya que afecta directa e indirectamente las posibilidades de una gestión eficiente y una buena respuesta del servicio civil a las demandas del ciudadano.

En principio, el diseño y puesta en práctica de normas, procesos y trámites administrativos constituye 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

³⁵ 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 crecimiento y una creciente deformidad de sus dotaciones de personal

³⁶ 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.

reconoce un derecho, se establece una obligación, se fija una sanción o, en general, se formaliza un acto administrativo.

Los 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, han sido cuestionados por sus consecuencias negativas sobre la transparencia y eficiencia de la gestión. La rigurosidad del trámite -se argumenta- 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 (v.g. 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 ser resueltos en pocas horas o días, demandan semanas, meses y hasta años. Entre los factores asociados a la dificultad para erradicar el excesivo burocratismo en la gestión pública se destacan:

- a) La falta de una clara delimitación de las responsabilidades propias de cada unidad organizativa.
- b) La renuencia a la asunción de responsabilidades y la falta de responsabilización (o *accountability*).³⁷
- c) 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.
- d) 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.
- e) La inexistencia o falta de difusión adecuada de sistemas de información para el seguimiento de los trámites, de modo que, en forma permanente, pueda rastrearse su estado actual y controlarse posibles desvíos respecto de los tiempos de tratamiento y despacho previstos en cada instancia de intervención.

El primero de los factores destaca el hecho de que, por lo general, no existe normativa ni manuales en materia de gestión de estructuras organizativas o, 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.

³⁷ 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.

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, de modo de evitar 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.³⁸

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 nivel 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 monitoreo de tramites que se originan y despachan internamente, no ha 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, parecería no existir, en este caso, contradicción manifiesta con los criterios técnicos y herramientas que aporta el conocimiento experto para superar estas manifestaciones de buropatología. Por lo tanto, ¿qué es lo que explica su continuada vigencia?

Más arriba enumeramos una serie de factores asociados a este fenómeno. Algunos son claramente tecnológicos; otros, 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.³⁹

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 medida en que pueda requerirse a estos actores 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: 1) ejercer plenamente la autoridad que le confiere su mandato, introduciendo los sistemas de información

³⁸ 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.

³⁹ 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.

gerencial, el monitoreo y el control de gestión como mecanismos naturales de la gestión; y 2) aplicar las sanciones por incumplimiento, dando así vida a una normativa que por lo general existe y pocos observan.

4.4 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.⁴⁰ 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 diferente grado 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 muchas de estos intentos quedaron trancos por una variedad de circunstancias: frecuente rotación de responsables, fuerte 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. Por lo tanto, son pocos los casos en que se ha instituido realmente la práctica del concurso (abierto o interno) como prerequisite de ingreso; la evaluación del desempeño basada estrictamente en el mérito y el reconocimiento de incentivos materiales diferenciales; la promoción condicionada por la calificación y capacitación obtenida y no por la simple antigüedad; o la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad, además de las condiciones personales del empleado.

De esta forma, 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

⁴⁰ Para un análisis comparativo de los procesos de instauración de sistemas de servicio civil, 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 aportes al este tema en la experiencia latinoamericana.

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; y 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 es, en este caso, condición indispensable 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 de la organización.⁴¹ 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 dispensado a cada una de estas cuestiones define el real alcance de una carrera profesional en el servicio civil. Y cada una de ellas puede convertirse en arena de enfrentamiento y conflicto. Existen múltiples vías y estrategias que la conducciones políticas podrían ensayar para contrarrestar la oposición a las reformas. Entre otras, el lanzamiento de experiencias piloto acotadas; la búsqueda de apoyo y legitimidad en la opinión pública a través de una adecuada comunicación; la difusión de experiencias exitosas en otros contextos; la cooptación de los gremios estatales más proclives a la adopción de nuevas reglas de juego en esta materia, y así sucesivamente. 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.

4.5 Capacitación y desarrollo permanente del personal⁴²

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, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Por lo general,

⁴¹ 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 mútuos, que en última instancia establezca un único orden de mérito para la institución en su conjunto.

⁴² En el análisis de esta sección utilizaremos el material desarrollado en Oszlak (1994).

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 gestión pública 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 curriculum e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la demanda, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales de sus actuales o futuros funcionarios o para el desarrollo de una carrera profesional que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una demanda de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere un área determinada de la gestión pública.

En parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque 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, no es simple ni lineal.

Los países de ALC han hecho evidentes 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 ven frustrados por la ausencia de un diagnóstico previo que permita detectar reales 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 régimen 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.⁴³

En principio, no parece existir una contradicción manifiesta entre la racionalidad técnica que podría inspirar un programa de capacitación y desarrollo permanente e intereses políticos

⁴³ 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 suerte de carrera similar a la que podría ofrecer una universidad, en la que se determinan perfiles de personal (v.g. 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 previamente 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.

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. A nuestro juicio, existen dos circunstancias que todavía restringen un mayor progreso en este terreno. Por una parte, 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 por otra, la baja prioridad asignada a la formación profesional en la programación presupuestaria, lo cual redundaría en una oferta ocasional y asistemática.

4.6 Mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales

Esta 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, puede ser 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. No existe prácticamente área del *management* en que la irrupción de estas tecnologías, casi siempre con avanzado soporte 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, el propio estilo decisorio de la administración estatal, donde 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, etc. 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.⁴⁴

⁴⁴ Uno de los ejemplos más conspicuos es el de los sistemas de administración financiera integrada, que aspiran a 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 altamente 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 (v.g. reclutamiento, evaluación de desempeño, presupuesto de recursos humanos, análisis salarial, capacitación y desarrollo) no cuentan con soportes computacionales, pese a existir herramientas tecnológicas y hallarse disponibles.

Esto no significa que no ha habido progresos. Varios países de ALC se hallan empeñados en el desarrollo e implantación de estos sistemas, especialmente bases de datos centrales para consulta o toma de decisiones. Con mayores o menores defectos y eventuales discontinuidades, pueden citarse a título de ejemplo 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 consignan 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.⁴⁵

Una tercera razón para explicar la reducida adopción de tecnologías informáticas puede atribuirse al 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 expondrá a que se conozcan sus propias fallas o desvíos. Es sintomático, al respecto, que en Argentina casi no existe evidencia de que se estén utilizando mecanismos efectivos de monitoreo y control de gestión basados en tecnologías duras.⁴⁶

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. El mecánico rechazo a la iniciativa de los predecesores, el agotamiento de los recursos financieros empleados en la implantación inicial, la búsqueda de protagonismo (y, a veces, de rentas) mediante la promoción de proyectos alternativos redundantes, la injustificada extensión de los plazos de negociación de los proyectos o la propia obsolescencia tecnológica producida durante estos procesos, terminan convergiendo en la interrupción de los intentos de transformación en este campo.

⁴⁵ 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, uno 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.

⁴⁶ 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.

Un quinto problema se vincula con la disponibilidad de equipos técnicos responsables del diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento de sistemas informáticos para la gestión pública, capaces de conceptualizar las diversas aplicaciones como componentes de un sistema global a ser implantado en forma modular, buscando economías de escala, 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 soporte a usuarios, especialmente en los niveles subnacionales, donde hoy se concentra la mayor proporción de las responsabilidades de la gestión pública estatal.

En sexto lugar, también deben mencionarse las dificultades para la identificación y generación de usuarios, condición necesaria -aunque no suficiente- para el éxito de un sistema de información que opere sobre una base regular y continua. Es que aún contando con sistemas operativos y usuarios potenciales, su disposición a mantener, actualizar y utilizar 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 que permite la tecnología disponible y la escasez de recursos para financiar su desarrollo e implantación, exige determinar la prioridad y factibilidad de cada uno de esos sistemas, sobre todo cuando los desarrollos se ajustan a una estrategia global.⁴⁷

Por último, es importante considerar la secuencia técnica requerida en el diseño e implementación 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 agentes públicos se habituaran, y fueran más receptivos, 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 puede ser una precondition para organizar una base de datos de personal o, incluso, 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 *timing* 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 diseminación 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.

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

⁴⁷ Prioridad, en este contexto, es el grado en que la no 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.

El análisis precedente ha intentado demostrar que el éxito de las reformas de segunda generación en materia de servicio civil (o, como las hemos denominado, “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 introduzcan. Hemos observado que los reiterados fracasos reflejan el permanente conflicto entre los valores en que se funda la reforma y los intereses que afecta su implantación. En cada uno de los planos de la gestión interna del estado se han examinado una serie de variables explicativas de este fenómeno que, 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.⁴⁸ En el campo de la gestión pública, 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.⁴⁹ 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 se vincula con los productos externos que producen, los que normalmente requieren la aplicación de una **tecnología central** (o *core technology*, en términos de Thompson) inherente a la actividad desarrollada (v.g. técnicas para producir ciertos bienes, cumplir funciones reguladoras o prestar determinados servicios). El otro se refiere a las **tecnologías de gestión** requeridas para dar soporte a la producción sustantiva, a las que algunos analistas solían denominar *orgware*. Estas últimas corresponden nítidamente a los tipos de reforma “hacia adentro” analizados en este trabajo: reingeniería de procesos, esquemas de carrera, sistemas de información, etc.

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 requeridas (Thompson, 1967). Por lo tanto, el grado de compatibilidad necesaria entre las tecnologías centrales y las de gestión plantean fuertes condicionamientos al desempeño y contribuyen 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 prevalecientes, las actitudes hacia la autoridad o las orientaciones hacia el tiempo, son elementos que concurren a tornar más homogéneas las percepciones interpersonales

⁴⁸ Véase, por ejemplo, la interesante réplica de Kenneth Boulding (1967) al conocido ensayo de C.P.Snow sobre “Las Dos Culturas”.

⁴⁹ Véase, al respecto, Kliksberg, 1979; Crowther y Flores, 1980; De Márquez y Godau, 1980; y Oszlak, 1977.

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 sus roles está fuertemente determinada por esta cultura. El nepotismo, la venalidad, 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. Es decir, el punto ya no es si las tecnologías “sirven” a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si 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, factores que retardan o interfieren la acción organizacional bajo normas de racionalidad. En los países centrales, en cambio, el efecto homogeneizador de la cultura es casi imperceptible, dado el grado de congruencia entre tecnología y cultura. Dicho de otro modo, 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 desarrollos. Trasladado este razonamiento al ámbito de la gestión pública 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.

No hay, en este razonamiento, 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 fracaso; 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”⁵⁰ si es preciso, sabiendo que habrá 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 le cabe, casi exclusivamente, a los líderes políticos.

Quemar las naves, en este contexto, no es incompatible con la negociación y el compromiso que pueda 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.⁵¹

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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ En este sentido, Bresser Pereira (1999) ofrece un vívido relato de su experiencia como Ministro de la Administración Federal y la Reforma del Estado brasileño, 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 deliberada y persistente.

Bibliografía citada

Bekke, Hans A. G. M.; Perry, James L.; Toonen, Theo A. J. (1996), "Introduction: conceptualizing civil service systems", en *Civil service systems in comparative perspective*, Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed., Bloomington, Indiana University Press, (Public Affairs)

Bresser Pereira, Luis Carlos (1998) Reflexione sobre la Reforma Gerencial brasileña en 1995, mimeo.

Boulding, Kenneth E. (1967). "The Two Cultures", en Melvin Kranzberg y Carroll W. Pursell, Jr. (compiladores), *Technology in Western Civilization*. New York: Oxford University Press.

CLAD (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Caracas.

Crowther, Win y Flores, Gilberto (1984). "Problemas Latinoamericanos en Administración Pública y Dependencia Tecnológica", Oscar Oszlak (compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

De Márquez, Vivianne y Godau, Rainer (1984). "Burocracia Pública y Teoría Organizacional", Oscar Oszlak (compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo (2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 18, octubre.

Graham, Lawrence (1968) "Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice", University of Texas Press, Austin.

Haggard, Stephan, "La reforma del Estado en América Latina", en *Revista Reforma y Democracia* N° 11, CLAD, junio 1998.

Heady, Ferrel (1996) "Configurations of Civil Service Systems", en *Civil service systems in comparative perspective*, Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed., Bloomington, Indiana University Press, (Public Affairs)

Kliksberg, Bernardo (1979). *Formación de Administradores para el Sector Público de América Latina*. Caracas: CLAD.

Lawrence, Paul y Lorsch, Jay (1967) *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration.

March, James G y Olsen, Johan P. (1983) *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government*, EE.UU.

Morgan, E. P. and Perry, J. L. (1988) "Re-orienting the comparative study of civil service systems, in Review of Public Personnel Administration N° 8.

Morgan, Philip (1996) "Analyzing fields of change: civil service systems in developing countries, en Civil service systems in comparative perspective, Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed., Bloomington, Indiana University Press, (Public Affairs)

Oszlak, Oscar (1972) "Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya", en Naciones Unidas, Informe Técnico N° DP/SF/UN/75, Nueva York.

Oszlak, Oscar (1979) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Revista Desarrollo Económico, v. 19, N° 74 (Jul/Sept).

Oszlak, Oscar (1980) Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas, Serie Estudios CEDES N° 3.

Oszlak, Oscar (1987), "Monitoring, Control and Evaluation in the Argentine Public Administration". Informe de investigación, Banco Interamericano para el Desarrollo – BID, Washington, D.C., U.S.A.

Oszlak, Oscar (1994) "Las demandas de formación de Administradores Públicos frente al nuevo perfil del Estado", publicación del INAP en el marco de la II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Córdoba, Argentina.

Oszlak, Oscar (1998). "El Estado Irresponsable: Conceptos foráneos y conductas autóctonas", en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 5, No. 11, Invierno 1998.

Oszlak, Oscar (1999) "Senior civil service in Argentina: Creating an elite managerial corps", en Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean, Chaudhry, Reid, and Malik, Washington, 1994.

Raadschelders, Jos C. N.; Rutgers, Mark R., (1996) "The evolution of civil service systems", en Civil service systems in comparative perspective, Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed., Bloomington, Indiana University Press., (Public Affairs).

Rahman, (1998) Civil Service Reform, Final Report, mimeo.

Reid, Gary (1992) Civil Service Reform in Latin America: Lessons from Experience, Documento 4, PNUD.

Siegel, Gilbert (1964) "The vicissitudes of governmental reform in Brazil: A study of the DASP", disertación de doctorado, University of Pittsburgh, inédito.

Spink, Peter (1997) Technical possibilities and political imperatives in 70 years of Administrative Reform, Fundacao Getulio Vargas, mimeo.

Stevens, Mike (1994) "Preparing for civil service pay and Employment reform", en Lindauer, David and Nunberg Barbara: Rehabilitating Government: Pay and employment reform in Africa, World Bank, Washington D.C.

Thompson, J.D. (1967) Organizations in Action. USA.

Bibliografía de referencia

Ackoff, Russell L. Un nuevo enfoque a la planeación del desarrollo nacional /. - México : INAP, 1978. - 24 p.. - (Praxis ; 13)

Alvarez Acuña, Daniel, Dos modelos europeos para la formación de funcionarios superiores : su aporte a la experiencia argentina. - pp. 48-72 // EN: Revista Argentina de Administración Pública. - Buenos Aires. - Año 1 No. 2, (Ene.-Mar. 1980)

Amezquita Prada, Leonardo Augusto, Bases para el desarrollo de una política de adiestramiento /. - Bogotá : ESAP, 1973. - 38 p. y anexos.

Amjad Chaudhry, Shahid - REID, Gary J. - HAIDER MALIK, Waleed (eds.), Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean (Proceedings of a Conference) - The World Bank - Washington D.C., EE.UU. - 1994.

Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación. Banco Mundial, 1997.

Banco Mundial, Más Allá del Consenso de Washington; la hora de la reforma institucional. Banco Mundial, 1998.

Barbosa, Livia, Meritocracia a la brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil?, Revista Reforma y Democracia N° 14, 1998.

Barzelay, Michael, La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros), Revista Reforma y Democracia N° 19, CLAD, febrero 2001.

Barzelay, Michael, The new public management : improving research and policy dialogue. - Berkeley : University of California Press, 2000. - 194 p.

Bekke, Hans A. G. M.; Perry, James L.; Toonen, Theo A. J., Introduction : conceptualizing civil service systems. - pp. 1-10 // EN: Civil service systems in comparative perspective / Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed. . - Bloomington : Indiana University Press, 1996. - 346 p.. - (Public Affairs)

Bjur, Wesley E.; Caiden, Gerald E., Administrative reform and institutional bureaucracies /. - pp. 365-378 // EN: Dynamics of development : an international perspective / Shama, S. K., ed. - New Delhi : Concept Publishing, 1979. - v.1

Bresser Pereira, Luiz Carlos, Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil, Revista Reforma y Democracia N° 9, CLAD, octubre 1997.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999) La reforma del Estado para la ciudadanía, CLAD, Eudeba.

Caiden, Gerald C., Administrative reform: a prospectus /. - pp. 106-120 // EN: International Review of Administrative Sciences. - Brussels. - Vol. 45, (1979)

Colombia. Departamento Administrativo del Servicio Civil, Racionalización de la gestión pública /. - Bogotá : Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1985. - 116 p.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Una nueva gestión pública para América Latina, CLAD, 1998.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Caracas, Informe CLAD 2000.

Cunill Grau, Nuria, ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación, en Revista Nueva Sociedad N°160, 1999.

Cuñaro, Alicia, La Reforma del Estado y los recursos humanos, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 4, N° 9, Buenos Aires, 1997.

Derry Ormond y Elke Löffler, Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, Revista Reforma y Democracia N°13, CLAD, febrero 1999.

Deutsch, Karl W., Programa Conjunto de Capacitación del Servicio Civil – Oficina Nacional del Servicio civil Organización de las Naciones Unidas – Documento n° 221/72 - Montevideo, Uruguay 1972

Dickson, Guillermo José; Carbone, Roberto, Experiencias nacionales en reforma administrativa en Argentina. - pp. 12-28 // EN: Experiencias nacionales en reforma administrativa : primer coloquio . - Caracas : CLAD, 1979. - 301 p.

Dubhashi, P. R., Administrative reforms : lessons from experiences abroad. - pp. 276-283 // EN: The Indian Journal of Public Administration. - New Delhi. - Vol. 29 No. 2, (Apr.-Jun. 1983)

Echebarria Ariznabarreta, Koldo, Reinvidicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales, Revista Reforma y Democracia N° 18, octubre 2000.

Echebarria Ariznabarreta, Koldo, Reivindicación de la reforma administrativa : significado y modelos conceptuales /. - pp. 77-96 // EN: Revista del CLAD Reforma y Democracia. - Caracas. - No. 18, (Oct. 2000)

Fernandez Marcelino, Gileno, The national school of public administration: an experiment in forming management teams - Conference of 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 – Documento presentado al Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública – Brasil, 1996

Firme, Ramón E., Perspectivas y limitaciones de los sistemas de servicio civil en el marco de la reforma del Estado /. - pp. 85-94 // EN: Etica, profesionalización y reformas en la función pública . - Caracas : CLAD, 1997. - Anales 4, 366 p.

Fleury, Sonia, Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?, en Nueva Sociedad N° 160, 1999.

Garnier Rímolo, Leonardo Planificación económica y racionalización del Estado : el caso de Costa Rica. - San José : Ministerio de Planificación y Política Económica, 1987. - 19 p.
Geoffrey Shepherd, El desafío de la reforma administrativa en América Latina, Revista Reforma y Democracia N°13, CLAD, febrero 1999.

Graham, Lawrence S., Civil Service Reform in Brazil (principles versus practice) - University of Texas Press - Texas, EE.UU. - 1968

Guatemala. Dirección General de Estadística, Primer censo nacional de funcionarios y empleados públicos, levantado en febrero de 1977; Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección Técnica del Presupuesto; Oficina Nacional de Servicio Civil; 1980. - 271 p.

Haggard, Stephan, La reforma del Estado en América Latina, Revista Reforma y Democracia N° 11, CLAD, junio 1998.

Haque, M. Shamsul, Legitimation crisis : a challenge for public service in the next century /. - pp. 13-26 // EN: International Review of Administrative Sciences. - Brussels. - Vol. 64 No. 1, (Mar. 1998)

Honduras. Dirección General de Servicio Civil, ¿Quiénes y cuántos son los servidores públicos? : datos del primer censo nacional de funcionarios y empleados públicos, realizado en septiembre de 1976. - Tegucigalpa : Dirección General de Servicio Civil, 1976. - 19 p.

Hopkins, Jack W., Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies, en Ali Farazmand, comp., Handbook of Comparative and Development Public Administration, Nueva York: M. Dekker, 1991.

Ilchman, Warren F., Civil Service Systems and Civil Society Systems / Some Observations - Conferencia sobre "Civil Service Systems in Comparative Perspective" Indiana University - Bloomington, Indiana, EE.UU., abril 1997.

Jalbra, Joseph G.; Jalbra, Nancy W., Public service ethics in the third world : a comparative perspective - pp. 131-147 // EN: Ethics in the public service : comparative perspectives / Kernaghan, Kenneth, ed.; Dwivedi, Onkar P., ed. . - Brussels : International Institute of Administrative Sciences, 1983. - 174 p.

Jones, Lawrence R. y Thompson, Fred, Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado, Revista Reforma y Democracia N° 15, octubre 1999.

Jurado Paternina, Rubén D., La modernización de la administración pública panameña /. - pp. 378-380 // EN: La reforma del Estado : actualidad y escenarios futuros . - Caracas : CLAD, 1997. - Anales 5, 660 p.

Korac Kakabadse, Andrew; Korac Kakabadse, Nada; Myers, Andrew, Leadership and the public sector : an internationally comparative benchmarking analysis. - pp. 377-396 // EN: Public Administration and Development. - London. - Vol. 16 No. 4 : John Wiley and Sons, (Oct. 1996)

Lindblom, Charles E., Una estrategia para la toma de decisiones. - Montevideo : Oficina Nacional del Servicio Civil. División Racionalización Administrativa, 1974. - 23 p.

Mbowe, G. F. Decision structures in public enterprises. - pp. 197-215 // EN: Pricing policy and investment criteria in public enterprises / Ahmed, Zia U., ed. . - Ljubljana : ICPE, 1982. - 297 p.

Mallea R., Verónica, La reforma del Estado y el servicio civil en Bolivia /. - pp. 74-78 // EN: Etica, profesionalización y reformas en la función pública . - Caracas : CLAD, 1997. - Anales 4, 366 p.

Mcgregor, John; Peterson, Stephen B.; Schuftan, Claudio, Downsizing the civil service in developing countries : the golden handshake /. - pp. 61-76 // EN: Public Administration and Development. - London. - Vol. 18 No. 1 : John Wiley and Sons, (Feb. 1998)

Méndez, José Luis, ¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa, Revista Reforma y Democracia N°13, CLAD, febrero 1999.

Mir Bago, Josep, 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, 1999. - 14 p.

Moctezuma Barragán, Esteban; Roemer, Andrés, 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, 1999. - 318 p

Naciones Unidas. Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, Changing perspectives on human resources development. - New York : Naciones Unidas, 1998. - 94 p.

Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Professionalism and ethics in the public service : issues and practices in selected regions /; Yi Armstrong, Elia . - New York : Naciones Unidas, 2000. - 61 p.

Nicaragua. Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, La modernización del sector público en Nicaragua : introducción y antecedentes /. - Managua : UCRESEP, 1997. - 16 p.. - (Cuadernos de UCRESEP)

Nicaragua. Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, Sistema de servicio civil : la modernización del sector público en Nicaragua; Nicaragua. Ministerio de Finanzas. Dirección General de la Función Pública . - Managua : UCRESEP, 1997. - 27 p.. - (Cuadernos de UCRESEP)

Nunberg, Barbara; Nellis, John R., Civil service reform and the World Bank /. - Washington : Banco Mundial, 1995. - 43 p.. - (World Bank Discussion Papers ; 161)

Ospina Bozzi, Sonia, Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano, Revista Reforma y Democracia N° 19, CLAD, febrero 2001.

Oszlak, Oscar; Estado y Sociedad: las nuevas fronteras, en Bernardo Kliksberg (comp.), El Rediseño del Perfil del Estado (México: Fondo de Cultura Económica), 1994.

Oszlak, Oscar, Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?, Revista Reforma y Democracia, No. 9. Caracas: CLAD, 1997

Oszlak, Oscar, De Menor a Mejor: El Desafío de la “Segunda” Reforma del Estado, Revista Nueva Sociedad, No.160, Marzo-Abril, `1999. Caracas.

Oszlak, Oscar, Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles), en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6 N° 14, 1999

Oszlak, Oscar (1999) “Senior civil service in Argentina: Creating an elite managerial corps”, en Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean, Chaudhry, Reid, and Malik, Washington, 1994.

Prats i Català, Joan, Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista, Revista Reforma y Democracia N° 11, CLAD, junio 1998.

Prats i Catalá, Joan, Servicio civil y gobernabilidad democrática /. - pp. 21-68 // EN: Revista Iberoamericana de Administración Pública. - Madrid. - No. 1, (Jul.-Dic. 1998)

Pinto, Rogerio F, .Innovations in the provision of public goods and services / . - pp. 387-397 // EN: Public Administration and Development. - London. - Vol. 18 No. 4 : John Wiley and Sons, (Oct. 1998)

Raadschelders, Jos C. N.; Rutgers, Mark R., The evolution of civil service systems /. - pp. 67-99 // EN: Civil service systems in comparative perspective / Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed. . - Bloomington : Indiana University Press, 1996. - 346 p.. - (Public Affairs)

Rahman, Civil Service Reform. Final Report, 1998, mimeo.

Rainey, Hal G., Public agencies and private firms : incentive structures, goals, and individual roles /. - pp. 207-242 // EN: Administration and Society. - Beverly Hills. - Vol. 15 No. 2 : Sage Publications, (Aug. 1983)

Reid, Gary J., Documento 4: Civil Service Reform in Latin America: Lessons from Experience - PNUD, 1992

Richards, Sue, New labour-new civil service? /. - pp. 311-320 // EN: The Political Quarterly. - Oxford. - Vol. 67 No. 4 : Basil Blackwell, (Oct.-Dec. 1996)

Ring, Peter Smith; Perry, James L., Reforming the upper levels of the bureaucracy : a longitudinal study of the senior executive service. - pp. 119-144 // EN: Administration and Society. - Beverly Hills. - Vol. 15 No. 1 : Sage Publications, (May 1983)

Salas, Eduardo Arturo, Algunas consideraciones en torno a la modernización de la función pública en Argentina. - Buenos Aires : Secretaría de la Función Pública, 1998. - 13 p.

Saltzstein, Grace Hall, Institutional barriers to employment in bureaucracy : the residual effects of organizational reform. - pp. 77-90 // EN: Administration and Society. - Beverly Hills. - Vol. 18 No. 1 : Sage Publications, (May 1987)

Scarman, Lord, The shifting state : public administration in the time of change /. - pp. 1-5 // EN: Public Administration. - London. - Vol. 63 No. 1 : Basil Blackwell, (Spring 1985)

Sivanand, Rabindranath, Public service reform and issues in modernisation of public management : a Caribbean perspective and Guyana's experience /. - pp. 357-365 // EN: La reforma del Estado : actualidad y escenarios futuros . - Caracas : CLAD, 1997. - Anales 5, 660 p.

Tesoro, José Luis, Reflexiones acerca de la profesionalización del servicio civil /. - pp. 15-30 // EN: Temas : Estado, Administración y Políticas Públicas. - Buenos Aires. - Año 5 No. 17, (Jun. 1999)

Tobelem Alain, Institutional Development in the Latin America and Caribbean Región: lessons of experience and recommendations for improvement, LATPS Occasional Paper Series, Nº 7, June 23, 1992.

Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil, Propuesta de acciones de reforma en la administración pública /. - pp. 13-30 // EN: Revista de Administración Pública Uruguaya. - Montevideo. - Vol. 1 No. 4, (May. 1987)

Apéndice

Sistemas de Servicio Civil: conceptualización y modelos

1. Problemas definicionales

La noción de servicio civil admite múltiples interpretaciones que, en general, se relacionan con diferentes tradiciones teóricas y culturales, las cuales suponen notorias diferencias acerca de los elementos que legítimamente pueden incluirse en el concepto. A menudo, sobre todo en los países anglosajones, se llega a identificar el término con el propio aparato estatal, de modo que una “reforma del servicio civil” puede equivaler, en un extremo, a una “reforma del estado”. En el otro extremo, existen versiones mucho más acotadas del término, en que *servicio civil* se aplica únicamente al conjunto (o incluso a un estrato) de los servidores públicos de un país.

Con excepción de los países caribeños de tradición británica, el concepto de servicio civil no ha tenido, en el resto de la región, una difusión y aceptación cultural apreciable. En realidad, se trata de uno de esos típicos términos que la literatura especializada de tradición norteamericana o inglesa, así como las misiones de asistencia técnica en la materia, han intentado imponer con éxito relativo. Es mucho más frecuente referirse, simplemente, a la burocracia (un término, sin duda, menos específico), a la dotación de personal al servicio del estado o a los funcionarios públicos a secas.⁵² También ha “calado” más en la cultura latinoamericana y el Caribe francófono, la noción de “función pública”, como modo de referirse, a la vez, a un ámbito de gestión pero también al cuerpo de personal que la ejerce.

Morgan y Perry (1988) definen al servicio civil como un sistema formal de instituciones mediadoras que movilizan recursos humanos al servicio de los “asuntos” del estado en un territorio específico. Esta definición sugiere que los sistemas de servicio civil son estructuras, esto es, una combinación de reglas y relaciones de autoridad que actúan como puente entre las políticas de estado y la administración de las organizaciones. Dicha conceptualización también supone que el dominio específico del sistema de servicio civil involucra a personas, derechos, y recursos tanto financieros como humanos (Bekke, Perry y Toonen, 1996: 2).

Desde otra perspectiva, Katorobo⁵³ postula que el análisis de los problemas relacionados con la misión, estrategias y objetivos del servicio civil requieren un concepto que no está estrictamente enlazado con la administración de los recursos humanos y tiene un carácter más abarcativo, propio de la tradición anglosajona antes comentada. Rahman (1998), en cambio, distingue tres tipos de reformas referidas a áreas que recientemente han sufrido importantes cambios: la política, la administrativa y la de reforma del servicio civil. El autor recalca los límites precisos acerca de estos dominios y sugiere, sobre la base de la experiencia histórica, la coincidencia entre las reformas de la administración pública y las de los servicios civiles. Esta comparación permite -según el autor- aprehender y articular los distintos objetivos presupuestos en las reformas.

⁵² Cabe aclarar que el término “funcionario” puede tener, a su vez, diferentes acepciones según el país que se considere. En algunos casos designa únicamente al personal político de libre nombramiento y remoción. En otros se aplica a la totalidad del personal empleado por un gobierno o, inclusive, a un estrato del mismo (v.g. el empleado por la Administración Central o el que desarrolla funciones de “cuello blanco”).

⁵³ Correspondencia personal con el autor (Marzo, 1999)

Por su parte, un documento del Diálogo⁵⁴ señala que existe acuerdo en una definición de Servicio Civil que incluya y busque integrar los dos sentidos en que puede entenderse la expresión: por un lado, su sentido más profundo de carácter institucional, que hace del Servicio Civil un componente esencial del Estado democrático de derecho, como el conjunto de reglas que garantizan la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos y que incluyen el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso, la carrera y la remoción; y por otro lado, el sentido instrumental del Servicio Civil, como el conjunto de políticas y técnicas de gestión de los recursos humanos que trabajan para el Estado y que deben ordenarse para que su utilización sea lo más eficiente posible y responda a la satisfacción de las necesidades sociales que el Estado tenga planteadas en cada momento, lo que implica adoptar las técnicas más modernas de manejo de los recursos humanos en las organizaciones.

Si bien concordamos con el trasfondo normativo de esta última conceptualización, creemos que una definición precisa debe abstraerse de los elementos valorativos que puedan orientar tal definición en un sentido prescriptivo. De otro modo, se estaría negando el carácter de Servicio Civil a cualquier referente empírico que mostrara otros atributos, con lo cual el fenómeno descrito no tendría posibilidad de integrar ninguna tipología de SC, a menos que revelara adhesión a los valores de transparencia, equidad, democracia y capacidad como requisito previo. Por lo tanto, nos hemos inclinado por rescatar de la definición de Morgan y Perry, la idea de **sistema** y, del documento del Diálogo, su explícita mención a **reglas de juego**. De esta forma, hemos propuesto la definición incluida en el punto 1.2 del cuerpo principal del documento.

Si se acuerda que, convencionalmente, esa definición de *Sistema de Servicio Civil* resulta apropiada y utilizable a efectos comparativos, procederemos ahora a analizar el concepto de servidor público (*civil servant*), adoptando para ello una perspectiva histórica.

2. Transformaciones en la naturaleza de los servidores públicos

Sin perjuicio de incluir o excluir determinadas clases de personal dentro del alcance de una definición sobre SC, según lo hemos discutido en el Capítulo 1, es posible analizar de qué manera evolucionó esta institución a lo largo de la historia de la administración pública, sobre todo el concepto de *civil servant* (o servidor público). Una breve reseña histórica permitirá ubicar diferentes momentos del proceso constitutivo de los sistemas de SC en ALC. Para ello, pueden plantearse enfoques alternativos, que toman en cuenta diferentes dimensiones o rasgos de ese proceso constitutivo. Por ejemplo, 1) las características del rol asumido por los servidores públicos, 2) las áreas de la gestión que se van desarrollando en cada etapa del proceso histórico y 3) los estratos de empleados públicos que van apareciendo.

Con relación al primer criterio clasificatorio, Raadschelders y Rutgers (1996) proponen cinco etapas en el desarrollo de estos sistemas que toman como referencia a la experiencia europea:

⁵⁴ Documento elaborado por los participantes de la Reunión del Grupo Impulsor de la Red de Diálogo de Políticas sobre Transparencia y Gestión Pública, "Conceptualización del objeto del diálogo", Washington, 27 de noviembre de 2000.

Civil servants como *servidores personales* de un gobernante, donde no existe estricta demarcación entre las esferas pública y privada (alta y tardía Edad Media);

Civil Servants como *servidores del estado*, donde comienzan a separarse el patrimonio estatal del patrimonio personal del gobernante y los funcionarios pasan a ser empleados sea del estado o de quien gobierna (Siglos 17 y 18).

Civil Servants como *servidores públicos*, donde éstos sirven al público (no sólo al estado). La administración comienza a ser un instrumento independiente del poder estatal, o es percibida como tal. Se reconocen dicotomías tales como público-privado, política-administración, responsabilidad ministerial versus anonimato del servidor público, y se desarrollan sistemas de carrera y pensiones, de fijación de rangos y grados, de entrenamiento pre- y post-incorporación al puesto de trabajo (1780-1880).

Servicio Civil como *servicio protegido*, en que se generaliza la legislación que preserva la propiedad privada frente al estado y se mejoran las condiciones de empleo en el servicio civil mediante leyes de servicio civil, garantías de estabilidad en el empleo (*tenure*) en lugar de contratos de servicios, etc. (1880-1940).

Servicio Civil como *servicio profesional*, donde se reduce la preeminencia de criterios juricistas en la organización del SC y, con el advenimiento del Estado de Bienestar, se incrementa la demanda de servicios profesionales especializados para fortalecer el SC en sectores tales como educación, salud, ingeniería, economía, medio ambiente, etc. (1940 hasta el presente).

De adoptarse esta periodización, quedarían inmediatamente excluidas las primeras dos categorías, en tanto la experiencia histórica de América Latina, se inició recién en el siglo 19 y tuvo como característica común el rompimiento con los lazos coloniales y el surgimiento de los estados nacionales a partir del proceso independentista que siguió a su autonomización de las metrópolis (España, Portugal, Inglaterra, Francia, Holanda). Podría retenerse la noción de *servidores públicos* para denotar no sólo el carácter que asumió inicialmente el SC de estos países, sino también el que mantuvo a todo lo largo de su desarrollo histórico. En tal sentido, el concepto de *servicio protegido* aludiría, simplemente, a un aspecto particular de la relación entre el estado y sus servidores públicos, es decir, el reconocimiento de ciertos derechos a la estabilidad en el empleo y a ciertas compensaciones al terminar esta relación (pensiones y jubilaciones) que, por lo general, caracterizaron la evolución del Estado de Bienestar en la mayor parte de ALC. En la mayoría de los casos, estas tendencias tuvieron su punto culminante luego de la segunda guerra mundial, involucrando una creciente profesionalización del empleo público y la creación de ciertos estratos o cuadros medios y altos dentro de la burocracia, que podrían ser caracterizados como *servicio profesional*.

El segundo criterio clasificatorio propuesto concierne a la distribución de los empleados estatales de acuerdo con las áreas de gestión pública que surgen y se van desarrollando, lo cual es un indicador sumamente revelador de la naturaleza y rol del estado en la sociedad. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que en las etapas iniciales de su formación, el estado nacional funcionó como un aparato represivo, de coerción, más inclinado a imponer el orden que a promover el progreso, las dos cuestiones centrales de su agenda en esta incipiente etapa formativa. Un indicador elocuente es el alto peso que tuvo, tanto en la composición de la dotación de personal como en su participación en el gasto, el sostenimiento del aparato bélico de los nuevos estados nacionales. Este rasgo fue mucho más pronunciado en aquéllos países que atravesaron por largos períodos de enfrentamiento armado entre facciones y banderías, antes de lograr niveles de organización nacional relativamente estables (v.g. Argentina, Venezuela, Colombia, México, Uruguay, entre otros).

Este rasgo notorio de la primera etapa de conformación de los estados desapareció o se atenuó considerablemente hacia fines del siglo 19 y comienzos del 20, cuando la pacificación de los países y su notable proceso de incorporación a la economía mundial, encontró al estado nacional listo para promover y acompañar estos procesos, jugando un rol central en el desarrollo de la infraestructura física, del comercio y la industria, del conocimiento científico y tecnológico, y hasta del entrenamiento de la fuerza laboral. Fue en esta etapa pionera que comenzaron a extenderse los servicios del estado nacional en el interior de los países y surgieron verdaderos “adelantados” del SC, que asumieron la responsabilidad de crear, entre otros, servicios de aduanas y rentas, de enseñanza, de administración portuaria, de postas y caminos, de correos y de otras múltiples actividades, dando vida a un aparato institucional cada vez más extendido y actuando en cierto modo como una cabecera de puente del desarrollo socioeconómico en el interior de los países.

El tercer criterio clasificatorio puede, a su vez, dar lugar a distintas conclusiones. En general, los estratos o tipos de servidores públicos que se fueron conformando a través de las décadas, tuvieron una íntima relación con las particulares circunstancias en que se desarrollaron los procesos históricos en cada país. Sin embargo, pueden señalarse algunos patrones comunes. Antes de la definitiva formación de los estados nacionales, los referentes de pertenencia e identificación social eran locales. El estado se consolidó como instancia que coronaba un sistema institucional nacional en la medida en que el proceso de expropiación funcional que caracterizó su formación le permitió establecer su propia agenda de intervención social, lo cual, paradójicamente, fue también condición de su propia legitimación como instancia nacional abarcadora. Este proceso aceleró, a su vez, la profesionalización del cuerpo de funcionarios y empleados que se fueron haciendo cargo de las diferentes responsabilidades que iban definiendo el papel de esta nueva instancia frente a la sociedad. Desde entonces, se creó un importante hiato entre el SC nacional y los SC subnacionales, en tanto éstos últimos nunca consiguieron, ni siquiera en etapas del desarrollo histórico más próximas en el tiempo, niveles comparables de profesionalidad, manteniendo en muchos casos instituciones típicas de la época colonial con algunos rasgos modernizantes.⁵⁵

A esta primera diferenciación pueden adicionarse otras dos. La primera se relaciona con la índole de las funciones que fue desarrollando el aparato estatal. En sus orígenes, se trataban de actividades relativamente simples de administración hacendal, representación exterior, promoción de obras y servicios, educación, preservación de la higiene pública y otras similares, además de las vinculadas con la conducción de la guerra. Con los años, constituyeron el núcleo de lo que serían las funciones indelegables de la Administración Central. En esta primera época también se asistió al surgimiento de los contratistas del gobierno, como consecuencia de la necesidad de impulsar las obras y servicios cada vez más especializados que exigía el crecimiento de la economía. Muchas de estas funciones serían más tarde asumidas por las empresas públicas y los organismos descentralizados, surgidos a instancias de las corrientes estatizadoras posteriores a la Gran Depresión y la segunda guerra mundial. De este modo, se estableció una segunda diferenciación entre servidores públicos de la Administración Central y del sector autónomo y/o autárquico del estado, constituido por dichas empresas públicas, entes descentralizados, bancos oficiales, etc., cuyos regímenes de SC fueron adquiriendo rasgos singulares,

⁵⁵ Es probable que la situación haya sido diferente en los países del Caribe, donde los procesos de descolonización fueron más tardíos y los aparatos institucionales creados por las metrópolis tuvieron mayor arraigo y una concepción más profesional, perdurando con fuerza luego de la independencia.

generalmente más favorables para el personal.

Un último criterio de diferenciación toma en cuenta la etapa de mayor expansión del sector público, cuando el estado nacional se asumió a la vez como empresario, empleador, subsidiario, regulador y promotor del bienestar social (aproximadamente entre 1945 y 1980). Esta mayor presencia y grado de intervención exigió aún mayor diferenciación y sofisticación en los perfiles ocupacionales del personal, así como mayores grados de flexibilidad en su disponibilidad, por razones de temporalidad de los servicios, necesidades coyunturales de refuerzo de las dotaciones, etc. Ello condujo a la creación de plantas de personal no permanentes o transitorias, que comenzaron a tener un peso significativo en los planteles y, a menudo, acabaron por convertirse en, o integrarse a, plantas permanentes. Las crisis fiscales y los procesos de ajuste, que tuvieron su expresión en el aparato estatal bajo la forma de congelamiento de vacantes, supresiones de cargos y regímenes de retiro voluntario, acentuaron la tendencia a la creación de plantas no permanentes y abrieron el camino, asimismo, a la constitución de plantas paralelas, a través de contrataciones financiadas por organismos multilaterales. De esta forma, surgió este tercer tipo de diferenciación entre personal con derechos adquiridos a la estabilidad en el empleo y personal contratado, sea bajo regímenes especiales del sector público o de los vigentes en el mercado de trabajo privado.

Hechas estas distinciones conceptuales, pasaremos a examinar qué dimensiones analíticas y variables resultan más apropiadas para abordar el análisis de los sistemas de SC en la región.

3. Criterios de clasificación para la formulación de modelos

Todo intento de clasificación supone una teoría o, al menos, una hipótesis que explique la relevancia de las variables que se tienen en cuenta para agrupar los casos considerados. Incluso puede afirmarse que teorías, hipótesis y modelos a menudo tienen su primera formulación explícita en los criterios de clasificación elegidos. La historia de las teorías biológicas a lo largo de los siglos XVIII y XIX brinda un ejemplo claro del papel central de la taxonomía en la formulación de los modelos explicativos en pugna.

En las ciencias sociales, la mayor parte de las clasificaciones descansa en el supuesto de que los diferentes tipos a los que se hacen corresponder los casos concretos constituyen categorías abstractas, relativamente estilizadas, que expresan momentos significativos a lo largo de procesos evolutivos por los que necesaria o probablemente deberán pasar las formaciones sociales. Así, ubicar los sistemas de servicio civil “realmente existentes” en una tipología supone una operación inevitablemente reduccionista, que obliga a agrupar, sobre la base de algunos rasgos comunes, fenómenos que en otros aspectos no serían asimilables. Por lo tanto, para la clasificación de los sistemas de servicio civil vale la observación general, aplicable en todas las disciplinas sociales, en el sentido de que las tipologías expresan casos “puros”, “ideales”, a los que no necesariamente se ajusta de manera estricta ningún caso concreto.

En el caso específico de los sistemas de servicio civil, la clasificación necesariamente debe remitir a los tipos de regímenes políticos en cuyo marco se han desarrollado y con cuya evolución y características guardan una estrecha relación. Para el escenario de ALC, los regímenes políticos relevantes atraviesan un espectro que, partiendo de los correspondientes al tipo de dominación patrimonialista, ha evolucionado de manera

irregular y discontinua hacia aquéllos que mejor corresponden al tipo de dominación legal-racional. Esta tendencia a largo plazo se ha manifestado con relativa independencia del grado de componentes democráticos o autoritarios que, a otros efectos, resultan insoslayables para lograr una acertada caracterización de dichos regímenes.

Por lo tanto, un primer criterio de clasificación consiste en situar los sistemas de SC observables en el escenario de América Latina y el Caribe a lo largo de un continuo que va desde un “polo tradicional”, donde subsisten importantes rasgos propios de regímenes neo-patrimonialistas,⁵⁶ hasta un “polo gerencial”, donde la racionalidad legal-formal no solamente se expresa mediante una burocracia de tipo weberiano, sino también a través de la incorporación de prácticas y valores provenientes de la cultura empresarial lucrativa.⁵⁷

Por supuesto, ninguna de las experiencias de la región se ajusta a esta somera caracterización. La aplicación del criterio de clasificación planteado conduce a que la mayor parte de los casos tienda a situarse en algún punto intermedio entre ambos polos. Es que si las variables que definen un determinado modelo son las que se han planteado al hacer referencia a las dimensiones analíticas relevantes, los sistemas de SC “realmente existentes” expresarán combinaciones de opciones (o de estados de las variables) que, no casualmente, corresponden a las que sirvieron para definir los atributos de esos sistemas. Dicho de otro modo, si aspectos tales como el manejo de la microestructura organizativa, las normas y prácticas que conforman la carrera administrativa y las pautas utilizadas para definir la estructura y composición de las remuneraciones son algunos de los más relevantes para caracterizar un determinado SC, es muy probable que las situaciones empíricas muestren combinaciones diversas de las opciones de cada tipo de gestión, variedad que, a su vez, admitiría factores explicativos igualmente diferentes: por ejemplo, incorporación acrítica de modelos ajenos, criterios fiscalistas, contextos políticos inestables, resabios de subculturas supuestamente desterradas, etc. Surge entonces un interrogante clave: ¿Cómo identificar en esta diversidad regularidades, patrones típicos o **configuraciones**?

La literatura registra diversos intentos en este sentido, algunos de los cuales introducen interesantes sofisticaciones. Heady (1996), por ejemplo, identifica cinco variables para caracterizar configuraciones de sistemas de SC: 1) relación del SC con el régimen político; 2) contexto socioeconómico del SC; 3) foco de las funciones de gestión de personal en el sistema de SC; 4) requisitos de calificación para integrar el SC; y 5) sentido de misión de los servidores públicos. Para cada variable, Heady plantea cuatro opciones posibles, lo cual da lugar a una matriz de veinte celdas(ver apéndice).⁵⁸ También Morgan (1996) propone un ejercicio similar, arribando a otra configuración (o conjunto de “*fields*”, como los denomina), que toma en cuenta: 1) la relación entre estado y sociedad, vista en términos de dos parámetros: nivel de institucionalización del estado nación y actitudes públicas pro- o anti-estado; y 2) las características del sistema de SC, que también

⁵⁶ El concepto de régimen neo-patrimonialista ha sido desarrollado en Oszlak, 1978.

⁵⁷ Podría sostenerse que, en las concepciones actuales del SC, habría que referirse a un sistema de dominación post-burocrático en el que el componente racional-legal que caracterizaba a la organización burocrática ha sido reemplazado por uno nuevo, todavía no bien definido, que algunos asocian vagamente con la noción de democracia. A nuestro juicio, a pesar de los sentimientos encontrados que Max Weber expresara sobre este punto (v.g. la creencia de que la burocracia era la forma de organización más compatible con la forma racional-legal de dominación pero, a la vez, la burocratización entrañaba un riesgo para la democracia), no hay duda que en su concepción, burocracia y democracia eran parte y condición de un único sistema.

⁵⁸ Ver matriz al final de este Anexo.

conceptualiza a base de dos parámetros: nivel de independencia del SC y grado de tensión entre procesos y resultados (ver apéndice).⁵⁹ A nuestro juicio, estos intentos adolecen de serios problemas de construcción y conceptualización, sobre los que no podemos extendernos, pero hemos observado en un trabajo anterior.⁶⁰

En otro intento más reciente (Echebarría, 2000) se conceptualizan cuatro modelos de reforma administrativa, dentro de los cuales se identifica su respectiva orientación política respecto al SC (ver Apéndice).⁶¹ En el modelo que el autor denomina *garantista*, la política de empleo público se orienta a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos para aislarlos del doble riesgo de politización de sus decisiones y clientelización de sus intereses personales o corporativos. En el modelo *eficientista*, el empleo se percibe como un factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo (análisis de cargas, clasificación y valoración de puestos, retribución por resultados). El modelo *contractualista* rompe, según el autor, con la idea de una gestión centralizada de los recursos humanos, cobrando fuerza la figura de los directivos, que emergen como gozne de articulación entre el principal-político y el agente-productor, siendo responsables de hacer cumplir los contratos. Ello exige un régimen específico para este personal, en tanto el resto sólo continúa observando normas generales y queda fragmentado en regímenes diferentes según las condiciones del entorno de trabajo. Por último, en el modelo *servicial*, “el empleo se percibe como el sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas” (Echebarría, 2000). El funcionario público es percibido como un profesional del que se espera participación y compromiso con los objetivos y metas de las políticas públicas.

En este resumen de la propuesta analizada, no se han considerado otros aspectos que también conforman los modelos, tales como las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. En tal sentido, estos modelos poco sirven para nuestro ejercicio, ya que su propósito es caracterizar reformas administrativas y no, específicamente, sistemas de SC. De todos modos, sirven para tomar conciencia de las dificultades que entraña la construcción de tipologías, ya que los aspectos de SC que esos modelos identifican no son estados de una única variable, sino énfasis relativos que, con relación a este tema, tienden a marcar estrategias opcionales de reforma administrativa.

Luego de este breve *excursus*, retornemos al eje de nuestro análisis. Habíamos dejado pendiente la cuestión de si resulta suficiente trabajar con tipos polares de un continuo (v.g. polo tradicional vs. polo gerencial) o es conveniente plantear tipos intermedios, lo cual nos enfrenta a la necesidad de “modelizar” combinaciones heterogéneas de rasgos que configuran patrones no fácilmente inteligibles. Hemos optado por considerar que los modelos descriptivos de las situaciones polares son suficientemente conocidos y proponer, luego, las bases de un posible modelo analítico que, seguramente, requerirá desarrollos ulteriores.

4. Apuntes para la construcción de una nueva tipología

Consideramos que, si bien los modelos descriptos pueden reflejar aproximadamente las situaciones polares a las que podrían tender los sistemas de SC existentes, de ninguna

⁵⁹ Ver gráficos al final de este Anexo.

⁶⁰ Para una minuciosa crítica de estos modelos, véase Oszlak (1999).

⁶¹ Ver cuadro al final de este Anexo.

manera nos ofrecen elementos que permitan construir conceptualmente configuraciones intermedias, que son las que predominan en la región.

No obstante, no queremos abandonar este tema sin hacer referencia a una posible manera de abordar el problema teórico y metodológico implicado con alguna perspectiva de éxito. Para ello, sugerimos retomar las tres dimensiones analíticas consideradas relevantes para nuestro análisis, o sea, la administración de estructuras, de recursos humanos y de salarios, y plantear para cada una de ellas, situaciones dicotómicas que guarden alguna relación de correspondencia entre sí.

El referente común de las tres dimensiones son las personas que se incorporan a cada una de las tres estructuras antes examinadas: organizativa (puestos de trabajo), escalafonaria o de carrera (niveles y grados) y retributiva (composición salarial). De esta forma, en lugar de considerar globalmente las situaciones polares, como hiciéramos anteriormente, las estaríamos refiriendo a cada una de estas dimensiones relevantes. El resultado de cruzar dos estados posibles y extremos de estas tres variables podría reflejarse en un “cubo” con ocho situaciones diferentes.

Trataremos de “bajar a tierra” esta abstracta conceptualización. En la dimensión organizativa (que limitaremos a la microestructura o relación entre puestos de trabajo) distinguiremos una variable que describe qué se hace en los puestos de trabajo, a la que provisoriamente denominaremos **orientación del ocupante del puesto**. Podríamos considerar que sus ocupantes pueden adoptar alguna de las siguientes orientaciones: a) observar las normas formales (o las subculturas vigentes) que fijan qué cosas deben hacerse y cómo deben hacerse (v.g. los procesos de gestión), reglas que no siempre están formalizadas, pero que quienes ocupan los puestos rápidamente “aprenden” para legitimar el “cumplimiento” de su responsabilidad; y b) observar qué resultados deben derivarse de su tarea y para quiénes deben ser producidos. Se trata, en suma, de la típica orientación a procesos o a resultados.

En la segunda dimensión, en la que consideraremos la variable **desarrollo de las personas**, estableceremos una distinción entre: a) reglas de juego que apuntan a disponer de una dotación de personal y reponerla todas las veces que sea necesario, sin interesar mayormente cómo se lo obtiene, cómo se lo ubica en una carrera o a través de qué procedimientos se lo evalúa o promueve; y b) reglas de juego que se orientan a jerarquizar el personal disponible, aplicando procedimientos en los que el *cursus honorum* constituye el criterio dominante de la carrera.

En la tercera dimensión, en la que la variable considerada es **orientación de la retribución**, se distinguirían dos situaciones: a) estructuras y conceptos de composición de las remuneraciones que tienden a compensar preferentemente las características personales del empleado; y b) curvas salariales y conceptos de composición orientados a retribuir principalmente las responsabilidades del puesto de trabajo y el nivel de desempeño de su ocupante.

Aunque aún no hemos sometido este proto-modelo tridimensional a un test de consistencia, prevemos que los ocho cubos menores que integrarían el cubo resultante del cruce de las variables y sus opciones, podrían tener que reducirse en número porque frente a un contraste lógico con situaciones empíricas, podría mostrar alguna(s) contradicciones insalvables.

CONFIGURATION OF FERREL HEADY

CONFIGURATIONS OF CIVIL SERVICE SYSTEMS

Variables	Ruler Trustworthy	Party Controlled	Policy Receptive	Collaborative
Relation to political regime	Ruler responsive	Single party or majority party responsive	Majority party responsive	Military responsive
Socio-economic context	Traditional	Corporatist or planned centrally	Pluralist competitive or mixed	Corporatist or planned centrally
Focus for personnel management	Chief executive or ministry-by-ministry	Chief executive or ministry-by-ministry	Independent agency or divided	Chief executive or ministry-by-ministry
Qualification requirements	Patrimony	Party loyalty or party patronage	Professional performance	Bureaucratic determination
Sense of mission	Compliance or guidance	Compliance or cooperation	Policy or constitutional responsiveness	Cooperation or guidance
Examples	Saudi Arabia Iran Brunei	China Cuba Egypt	France Great Britain United States	South Korea Indonesia Ghana

CONFIGURATIONS OF PHILIP MORGAN

FIGURE 1

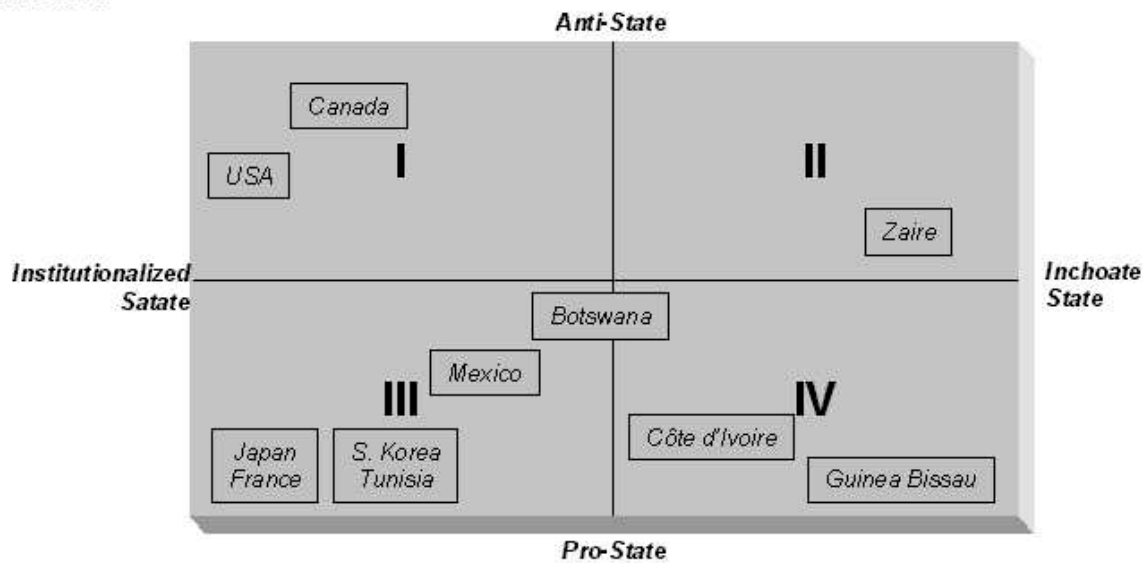


FIGURE 2

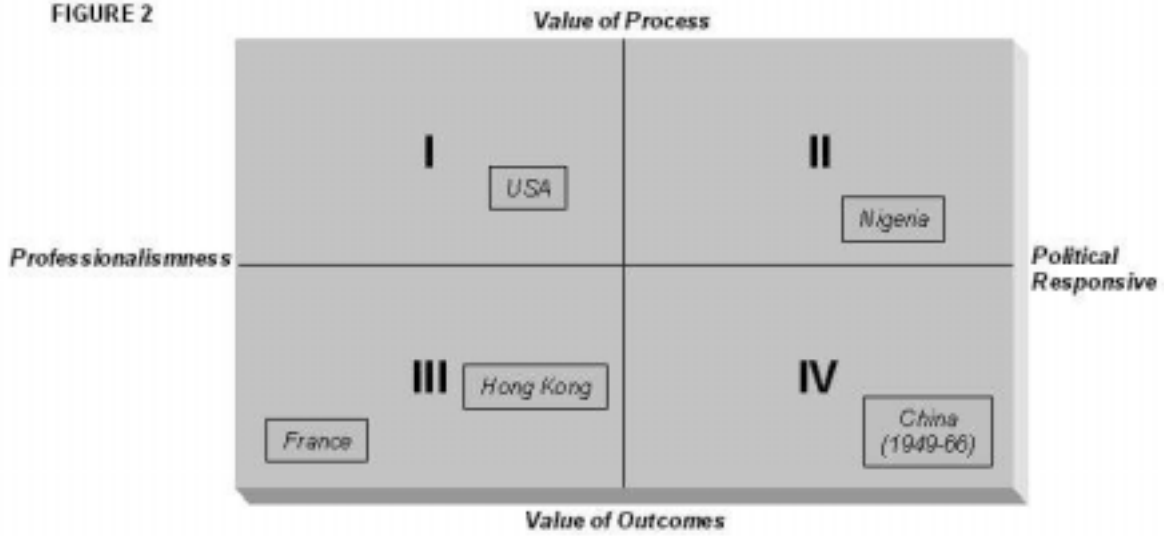
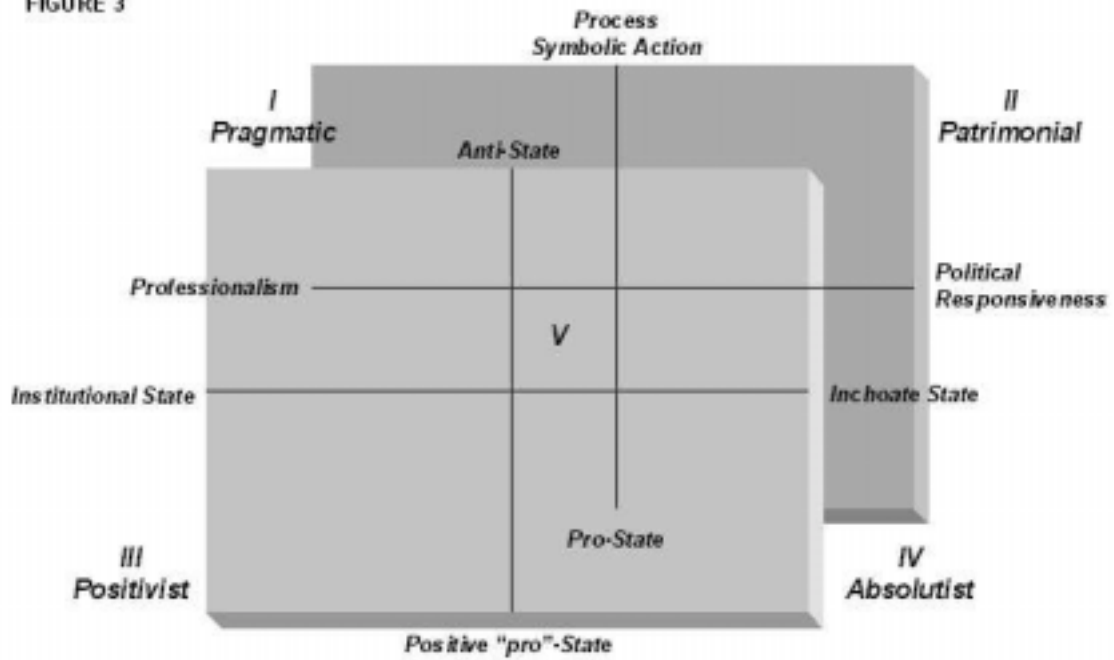


FIGURE 3



MODELOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO CIVIL

	Características generales	Servicio Civil
Garantista	Tiene como valor central la seguridad jurídica, aspirando a lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas. Promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico.	Se orienta a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos, tratando de aislarlos de la politización de sus decisiones y la vinculación preferente a atender intereses personales o corporativos. Esto se consigue a través de un régimen jurídico específico y la creación de una cultura basada en espíritu de cuerpo.
Eficientista	Su valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Asimismo, su propuesta está basada en el <i>management</i> científico. Los directores deben recibir, en tal sentido, una amplia autoridad para la utilización de los recursos. Sin embargo, el entorno político en que se desenvuelve la gestión pública ha hecho que este desarrollo institucional todavía permanezca lejano, dificultando la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.	El empleo se concibe como un factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, tales como las técnicas de análisis de cargas, la clasificación y valoración de puestos o la aplicación de retribución por resultados.
Contractualista	Brinda pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica. Sus fuentes de inspiración son el <i>public choice</i> , las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. Busca sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre los proveedores, que dispondrían de autonomía de gestión.	Rompe con la idea de una gestión centralizada de los recursos humanos, cobrando fuerza la figura de los directivos, que median en la relación principal-político/agente-productor. Esto supone un régimen específico para su acceso, remuneración y remoción, y pautas de preparación y socialización comunes. El resto del empleo apenas si necesita observar normas generales, quedando fragmentado en regímenes diferentes de acuerdo con las características de su entorno de trabajo.
Servicial	Percibe a la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática se orienta a equiparar gestión con aprendizaje. Posee tres fuentes de inspiración: las teorías de las relaciones humanas en las ciencias de gestión, la moderna sociología de las organizaciones y su razonamiento antiburocrático, y las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana.	El empleo se percibe como sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas. A su vez, el funcionario público es visto como un profesional, más allá del automatismo burocrático, y las responsabilidades directivas se basan en suscitar su participación y compromiso con las metas y objetivos de las políticas públicas.

Fuente: Basado en Koldo Echebarria (2000)