
LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO
EN AMÉRICA LATINA

Editores:

FRANCISCO LONGO

Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

CARLES RAMIÓ

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (UPF)

Contribuciones de:

DAVID ARELLANO

Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México

KOLDO ECHEBARRÍA

Representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile y profesor visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Profesor de Derecho en ESADE y en la UPF

RODRIGO LAVANDEROS

Subdirector de Alta Dirección Pública del Servicio Civil del Estado de Chile

FRANCISCO LONGO

Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

REGINA SILVIA PACHECO

Profesora de la Fundação Getúlio Vargas y ex directora de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil

SALVADOR PARRADO

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

CARLES RAMIÓ

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la UPF

MIQUEL SALVADOR

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la UPF

FRANCISCO SILVA

Subdirector de Alta Dirección Pública del Servicio Civil del Estado de Chile

MANUEL VILLORIA

Director del Departamento de Gobierno y Administración del Instituto Universitario Ortega y Gasset y profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

FRANCISCO LONGO Y CARLES RAMIÓ (eds.)

LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL EMPLEO PÚBLICO
EN AMÉRICA LATINA

© 2008 para cada uno de los trabajos:
David Arellano, Koldo Echebarría, Rafael Jiménez Asensio, Rodrigo Lavanderos,
Francisco Longo, Regina Silvia Pacheco, Salvador Parrado, Carles Ramió,
Miquel Salvador, Francisco Silva y Manuel Villoria.

© 2008 Fundació CIDOB
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripcions@cidob.org

© de la fotografía de la cubierta Getty Images

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-95-6
Depósito Legal: B. 23.603-2008

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

Índice

Introducción, *Francisco Longo y Carles Ramió*, 9

PRIMERA PARTE

Estudios generales

1. El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina, *Koldo Echebarría*, 27
2. La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión, *Francisco Longo*, 45
3. Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas, *Miquel Salvador y Carles Ramió*, 79
4. Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina, *Manuel Villoria*, 101

SEGUNDA PARTE

Estudios de país

5. La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México, *David Arellano*, 143

8 La profesionalización del empleo público en América Latina

6. Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública, *Regina Silvia Pacheco*, 171
7. El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la Ley 909, *Rafael Jiménez Asensio*, 199
8. Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana, *Salvador Parrado*, 219

TERCERA PARTE

Estudios temáticos

9. La profesionalización de las agencias reguladoras en América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana, *Carles Ramió*, 263
10. Profesionalización de la función pública: el caso chileno. Selección de gerentes públicos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración civil del Estado de Chile, *Rodrigo Lavanderos y Francisco Silva*, 313

Introducción

América Latina lleva casi dos décadas intentando implantar modelos de servicio civil como una estrategia para fortalecer sus instituciones y mejorar el rendimiento de éstas. Este objetivo todavía no se ha logrado y siguen generándose estrategias de profesionalización del empleo público.

La intención de este libro consiste en analizar, desde una pluralidad de perspectivas, los recientes intentos de profesionalización del empleo público en América Latina. Los diez capítulos que agrupa este trabajo están en el marco de un enfoque de institucionalización de las administraciones públicas de la región con el objetivo de ofrecer una panorámica actual de sus experiencias de profesionalización del empleo público.

En este libro se presentan los resultados del «Seminario Internacional sobre profesionalización del empleo público en América Latina», organizado por la Fundación Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB) y celebrado los días 10 y 11 de enero de 2007. El evento fue inaugurado por Narcís Serra, presidente de la Fundació CIDOB y por los dos coordinadores del seminario, Francisco Longo de ESADE y Carles Ramió de la UPF. Durante el seminario se presentaron diez ponencias elaboradas por especialistas en la materia procedentes de América Latina y de España (Koldo Echebarría, Miquel Salvador, Manuel Villoria, David Arellano, Regina Silvia Pacheco, Rafael Jiménez Asensio, Salvador Parrado, Rodrigo Lavanderos, Francisco Silva, Francisco Longo y Carles Ramió). Los autores de los diez capítulos del libro están vinculados a prestigiosos centros de investigación de España y de América Latina (ESADE, UPF, CIDE, Fundação Getúlio Vargas, Instituto Universitario Ortega y Gasset y UNED) y a una institución pública protagonista de una experiencia innovadora (la Administración del Estado de Chile).

Además las ponencias fueron objeto de análisis crítico por parte de relatores que incentivaron un debate entre los autores de las mismas, los relatores y el resto de asistentes al seminario, todos ellos especialistas en gestión de recursos humanos. Los relatores de las diez ponencias fueron los siguientes: Jacint Jordana, director del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y profesor de Ciencia Política y de la Administración de la UPF, Joan Xirau, director del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalidad de Cataluña, Alfred Vernís y Manuel Férrez, profesores de ESADE, David Sancho, profesor de Ciencia Política y de la Administración de la UPF y Xavier Sisternas, especialista en recursos humanos de la Generalidad de Cataluña. A todos ellos nuestro agradecimiento. Además también participaron como relatores ponentes con la presentación de otras ponencias, como fue el caso de los profesores Manuel Villoria, Miquel Salvador, Francisco Longo y Carles Ramió.

El análisis de los sistemas de servicio civil en los países de América Latina ofrece un espectro muy variado de modelos y submodelos. Las variaciones incluyen desde países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados con base profesional (opción mayoritaria en la práctica) hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil. Entre estos dos polos existe una amplia variedad de situaciones intermedias: países que no poseen modelos generales de servicio civil, pero que adoptan sistemas similares para colectivos profesionales muy concretos (como la carrera diplomática de las cancillerías), países que en la última década han intentado con mayor o menor éxito implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (por ejemplo Bolivia, República Dominicana, México o Nicaragua), o países que han visto desvirtuar su modelo histórico de servicio civil por las dictaduras militares de los años ochenta y que actualmente están impulsado su revisión (por ejemplo Chile y Argentina). Este amplio espectro se encuentra enriquecido también con modelos maduros de servicio civil de carrera cuestionados desde hace un tiempo por manifestar patologías de carácter corporativo (por ejemplo en el caso de Brasil).

A pesar de las enormes diferencias existentes, se pueden establecer algunos puntos de contacto entre los mismos. En términos generales los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, en un contexto donde los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos

implican una gran inestabilidad de los recursos humanos de las administraciones públicas de la región.

Este libro pretende dar un salto hacia delante en un contexto de una amplia literatura (libros, artículos científicos e incluso revistas especializadas) sobre un tema que ha florecido de forma exponencial durante los dos últimos años.

El libro se articula en tres apartados: estudios de carácter general, estudios de país y estudios temáticos.

En primer lugar, los estudios de carácter general tienen como objetivo ofrecer una visión comparada, desde un punto de vista conceptual y por países. Conceptualmente se hace un repaso sobre la situación de las instituciones públicas de la región, de sus esfuerzos en el ámbito de la ética pública y de sus procesos de profesionalización en el marco de un contexto global de referencias y estímulos internacionales de difusión. Se hace una referencia general a todos los países de la región y especialmente a los de la comunidad iberoamericana.

Una segunda parte presenta los estudios de país, que tienen como objeto analizar la situación de la profesionalización del empleo público en un contexto nacional o territorial específico. Por una parte se presenta la situación de los dos países más grandes de la región: Brasil y México y, por otra, el caso de Colombia, que está en una situación de relativa avanzadilla en el contexto regional. Estos tres países son un ejemplo de la complejidad y de una situación relativamente madura con sus puntos fuertes y débiles respecto a la profesionalización. Finalmente hay un capítulo que, de forma comparada, analiza la situación de los países de Centroamérica (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) y República Dominicana. Estos siete países son, salvo el caso de Costa Rica, un ejemplo de las dificultades de institucionalizar un modelo de profesionalización de empleo público.

En la tercera parte se abordan los estudios de carácter temático. Se analizan dos experiencias de profesionalización: la primera, el proceso de profesionalización en las agencias reguladoras de América Latina y más en concreto en Perú y en República Dominicana. Aquí se trata de analizar el éxito o el fracaso de los intentos de imponer modelos meritocráticos y flexibles en instituciones muy recientes y clave para el desarrollo de los países de la región. La segunda se refiere a la construcción de la Alta Dirección Pública de Chile, ejemplo avanzado de profesionalización de la franja de dirección pública.

En síntesis, este libro trata temas como los procesos de institucionalización y sus modelos, los mecanismos de difusión y emulación de las políticas de recursos humanos, la ética y lucha contra la corrupción, la concepción de la nueva gerencia pública, el rendimiento de las agencias reguladoras, la construcción de un espacio directivo profesional y todo ello vinculado al tema central y transversal del libro: la profesionalización del empleo público en América Latina. Se analizan todos los países de forma global en los cuatro primeros capítulos y se hace un análisis más concreto, desde diferentes perspectivas, de doce de los diecinueve países de la región de habla española y portuguesa.

Haremos un breve repaso de los títulos, autores y contenidos de los diez capítulos que configuran este trabajo. El primero de ellos, que inicia la parte de los estudios generales, es de Koldo Echebarría, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile y profesor visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, «El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina». Este capítulo trata de hacer balance de la situación de la burocracia en los países de América Latina. Se empieza por hacer un compendio de información de los países, tanto cuantitativa como cualitativamente, y con ello surgen algunas conclusiones agrupando a los países en diversas modalidades. Se distingue entre burocracias clientelistas, administrativas, meritocráticas y paralelas y se hace un análisis y valoración de las mismas en los países de la región. Finalmente, el estudio plantea algunas conclusiones relevantes sobre la evolución de la burocracia latinoamericana en los últimos años: el impacto de las políticas fiscales sobre el tamaño y coste del empleo público, la continuidad del clientelismo como fenómeno político, el fortalecimiento relativo de las burocracias fiscales y de regulación económica y, por último, el escaso rendimiento que han obtenido las reformas administrativas clásicas para profesionalizar el empleo público.

El segundo capítulo, a cargo de Francisco Longo, director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, es «La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión». En este capítulo, en primer lugar se presenta una definición de profesionalización y se explican los atributos de un sistema de empleo público profesional. Posteriormente se analizan los escenarios actuales de profesionalización del empleo público en América Latina, haciendo una exposición de la situación actual del servicio civil en esa zona, de la canti-

dad y calidad de las burocracias públicas en la región y del equilibrio entre mérito y flexibilidad. En tercer lugar se estudian los principales obstáculos a la profesionalización del empleo público en los países de América Latina, es decir, los intereses opuestos o divergentes, los factores de orden cultural, los problemas derivados del diseño institucional del sistema político, los déficits de liderazgo político y las carencias de capacidad interna. En el último apartado el autor presenta un conjunto de propuestas para la construcción de estrategias de profesionalización del empleo público, que ponen el acento en la presión para el cambio, la construcción de coaliciones, la construcción de un discurso reformador y el liderazgo de los procesos de cambio.

El tercer capítulo, elaborado por Miquel Salvador y Carles Ramió, profesores de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra, es «Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas». Este capítulo propone reinterpretar los procesos de reforma administrativa desde una perspectiva neoinstitucionalista que permita identificar las dinámicas de cambio en los sistemas de servicio civil y las dificultades que éstos deben afrontar. A modo de visión complementaria, esta aproximación permite introducir el impacto y los resultados efectivos del creciente peso de los referentes internacionales y las presiones para reformar la administración pública. Además este capítulo pretende identificar algunos de los principales factores que explican tanto el alcance de los impactos de las iniciativas modernizadoras como las dificultades para su posterior consolidación en los sistemas de servicio civil de buena parte de los países de la región. Para desarrollar este argumento, la primera parte se inicia con una revisión de los procesos de modernización y reforma de las administraciones públicas latinoamericanas, identificando una suerte de oleadas o «generaciones» que revelan la influencia de las dinámicas de globalización. La segunda se centra en los principales resultados de estas estrategias de reforma en los sistemas de servicio civil proponiendo, a partir de ellos, una tipología de países. La tercera arranca de dos modelos administrativos de referencia para revisar el rol desempeñado por el sistema de servicio civil en el conjunto del sistema político y administrativo y para reinterpretarlo a partir de distintas dinámicas institucionales vinculadas a las oleadas modernizadoras. Siguiendo esta aproximación, la cuarta parte analiza la inestabilidad y la permeabilidad como dos ca-

racterísticas destacadas de las instituciones que caracterizan a los sistemas de servicio civil de diversos países de América Latina, y las vincula al papel desempeñado por los principales actores vinculados a esta arena política. De este diagnóstico se derivan importantes implicaciones en cuanto a la capacidad efectiva para consolidar determinadas reformas. A modo de conclusión se comenta el impacto de los referentes internacionales y de las presiones para la globalización en el campo de la gestión pública, así como su incidencia en la configuración de procesos de aprendizaje institucional en países caracterizados por un bajo nivel de institucionalización.

El cuarto capítulo, que cierra los estudios generales, corresponde a Manuel Villoria, director del Departamento de Gobierno y Administración del Instituto Universitario Ortega y Gasset y profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, y se titula «Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina». Este texto comienza demostrando con datos empíricos la extensión y gravedad de la corrupción en la mayoría de los países de América Latina. Tras esta evidencia, se pregunta por las causas de la corrupción y define un círculo vicioso en el que las variables se retroalimentan generando situaciones de corrupción sistémica. Para evitar caer en esta situación e intentar salir de ella, el texto considera como factor clave la construcción de un servicio civil de carrera, con una serie de rasgos de independencia y objetividad, que reduzca las posibilidades de uso clientelar de la Administración y promueva la integridad de los servidores públicos. Más adelante se pregunta si ese servicio civil de carrera existe en América Latina y, siguiendo estudios del BID, concluye que no, salvo en Brasil y, hasta cierto punto, en Chile y Costa Rica. Asumida esta premisa, la pregunta que se hace es la del porqué del fracaso en la implantación del sistema de mérito, máxime cuando existe conciencia del problema y soluciones prácticas para hacerle frente. La conclusión es que no hay interés político en la implantación del sistema de mérito. Las razones se basan en criterios de racionalidad egoísta vinculados a intereses partidistas y en la *path dependency* del sistema clientelar. De ahí que se considere que la única forma de salir del dilema de elección colectiva, y de la consiguiente trampa social, es esperar líderes cargados de moralidad y visión a largo plazo, o buscar acuerdos entre partidos que, antes de las elecciones, asuman obligaciones mutuas de implantación del servicio civil de carre-

ra con un sistema de sanciones en caso de incumplimiento y reglas claras de seguimiento y control.

El quinto capítulo, que abre los estudios por países, corresponde a David Arellano, profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México: «La implementación de un servicio civil meritocrático. ¿Un asunto técnico? El caso de México». El servicio profesional o servicio civil es una realidad en México, después de más de setenta años de un sistema de «cuasi botín». Sin embargo, la ejecución de este servicio está siendo sumamente problemática ante los errores de la ley y la falta de una reflexión y debate sobre el papel político de la burocracia en un país como México. Los supuestos limitados de la Nueva Gestión Pública para construir una institución política como el servicio civil se han agravado en México ante la ingenuidad de un discurso que asume que la invocación de la meritocracia es suficiente para defender que un servicio profesional funcionará en el país. En el texto se realiza una descripción de la historia política reciente de la administración pública mexicana con el fin de comprender cómo esta «denominación de origen» de la burocracia y su papel político serán indispensables para diseñar e implementar un servicio civil realista y efectivo. Se realiza una crítica a los argumentos sobre la «meritocracia» como un asunto técnico fácil de resolver, con el fin de establecer con claridad las bases analíticas realistas para analizar el papel administrativo y político que se trataría de construir para la burocracia en México.

El sexto capítulo lo ha elaborado Regina Silvia Pacheco, profesora de la Fundação Getúlio Vargas y ex directora de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil: «Brasil; politización, corporativismo y profesionalización de la fundación pública». Este texto analiza la profesionalización del sector público en Brasil haciendo una especial referencia a la situación actual. En primer lugar contextualiza los esfuerzos de constitución de una burocracia permanente en el Estado de Brasil a partir de 1930 que ha llevado a considerar a Brasil como un caso destacado de profesionalización de la función pública entre los países de América Latina. Pero las disfunciones que presenta esta burocracia como, por ejemplo: la rigidez de las relaciones de trabajo o el privilegiado sistema de pensiones y la permanencia vitalicia en el puesto desvinculada del desempeño, etcétera, genera un sistema que confunde totalmente el mérito con la igualdad. En segundo lugar, el capítulo expone cómo se ha ido produciendo una politización y un uso clientelar del empleo público que

no ha permitido consolidar una auténtica burocracia profesional en el Estado de Brasil. Es decir, en el sector público han convergido dos lógicas perversas: por una parte unas dinámicas profesionales extremadamente corporativas y, por otra, una importante politización que ha generado relevantes bolsas de clientelismo. En tercer lugar, y abandonando el análisis histórico, el texto repasa las acciones emprendidas por el gobierno federal en materia de función pública durante la última década. Estas acciones han intentado abordar y superar los dos grandes problemas históricos antes comentados. En este sentido se ha hecho un esfuerzo por relanzar la profesionalización de los empleados públicos intentando distinguir con nitidez los conceptos de mérito, protección del funcionariado y profesionalización. Se ha establecido un debate que muchas veces confunde el mérito con la protección de los funcionarios y es muy necesario distinguir estos dos principios si se desea responder a la presión social para lograr mejorar y ampliar los servicios promovidos por el Estado.

El séptimo capítulo lo ha escrito Rafael Jiménez Asensio, profesor de Derecho en la Universitat Pompeu Fabra y tiene como título «El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la Ley 909». En la primera parte hace un repaso conceptual a los modelos de gerencia pública o de dirección pública como expresión de la función directiva en el sector público. En la segunda parte del capítulo se expone el proceso de institucionalización de la gerencia pública en Colombia mediante un análisis temporal sobre su pasado, su presente y su futuro. Aquí se hace énfasis en indicar que en Colombia la función directiva procede de un pasado claramente imbuido por la confianza política como elemento determinante. El trabajo finaliza con el análisis de la Ley 909 de 2004, que supone un punto de inflexión de la situación de la gerencia pública en Colombia. En este sentido conviene advertir que la Ley 909 sigue a grandes líneas los postulados aprobados por los ministros de la región en la Carta Iberoamericana de Función Pública, pudiéndose afirmar que ésta es posiblemente la primera Ley de la región que implementa de forma efectiva un sistema de gerencia pública de acuerdo con las previsiones de la citada Carta (aunque hay otra experiencia de mucho interés y mucho más avanzada en su institucionalización como es la «Alta Dirección Pública en Chile», que se puso en marcha a partir de 2002, antes, por tanto, que la Carta Iberoamericana). En este punto radica uno de los elementos más positivos de esta regulación, que se analiza de forma detallada.

El octavo capítulo, que cierra el apartado de análisis de países, corresponde a Salvador Parrado, profesor de la Universidad Nacional a Distancia (UNED). En él se hace un análisis comparado de países de Centroamérica y del Caribe: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana y tiene como título: «Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana». En este texto se examinan las reformas de la función pública de los países centroamericanos y de República Dominicana atendiendo a las cuestiones planteadas anteriormente de radicalidad o sedimentación de los cambios. Aquí se defenderá que la introducción de la meritocracia no precisa un cambio sistémico para que sea exitosa y que también puede ser alcanzada mediante sedimentación y difusión a partir de la profesionalización de áreas específicas de las administraciones públicas. Además, en la argumentación del texto se mantiene que la introducción de la meritocracia es prioritaria sobre la flexibilidad en un sistema de función pública, incluso a costa de causar rigideces en la gestión de las personas. Por ello, respecto a las dimensiones del servicio civil, en este capítulo se pone énfasis en el reclutamiento y la carrera. Aunque la gestión de recursos humanos engloba otras dimensiones como la productividad, la estructuración del empleo en torno a competencias, la introducción de mecanismos de flexibilidad y responsabilidad para los directivos públicos y la capacitación en nuevas técnicas de gestión, aquí se sostiene que las propuestas sobre estas dimensiones sin un servicio civil de mérito, base indispensable del sistema, están destinadas al fracaso. El capítulo se divide en tres apartados. En el primero se exponen los argumentos que justifican que un servicio civil meritocrático sea la base del desarrollo económico. En el segundo apartado se plantea el diagnóstico del servicio civil de los países que son objeto de estudio. En el tercero se abordan los retos para mejorar el servicio civil de carrera en torno a dos cuestiones: globalidad o parcialidad de la reforma y la combinación del mérito y la flexibilidad.

El noveno capítulo, que abre la tercera parte sobre los estudios temáticos, corresponde a Carles Ramió, profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra y actual director de la Escuela Catalana de Administración Pública de Cataluña, «La profesionalización de las agencias reguladoras en América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana». Este capítulo presenta los resultados parciales de una investigación en curso sobre la fortaleza institucional de

las nuevas agencias reguladoras en América latina. En particular, la investigación se propone responder a la siguiente pregunta: ¿han logrado las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina superar la debilidad institucional dominante de las administraciones públicas de esta región? El tema objeto de la investigación se abordará, en este capítulo, desde dos dimensiones de análisis: a) dimensión de recursos humanos y servicio civil, centrada en el análisis del grado de profesionalización de los empleados públicos y la gestión de los recursos humanos; y b) dimensión de redes profesionales que analiza las comunidades profesionales-epistémicas que se generan en torno a las nuevas agencias reguladoras y a la actividad de regulación. Las hipótesis que se confirman con el análisis empírico son dos: por una parte, los sistemas reguladores que funcionan con mayor eficacia y eficiencia son aquellos que han definido un modelo de gestión de recursos humanos profesionalizado en el que predominan los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso. Se trata de modelos de gestión de personal que cuentan con incentivos económicos equilibrados y competitivos, y con una carrera profesional en relación con las instituciones públicas y las operadoras reguladas que configuran su entorno. Por otra parte, las agencias que logran mantener su autonomía e independencia de las interferencias políticas serán aquellas que desplieguen una sutil gestión relacional para buscar «defensores» de su autonomía. En este vector, las comunidades profesionales-epistémicas tienen un papel muy importante. Estas tareas relacionales suelen tener como destinatario a personal político del gobierno y la oposición, a los medios de comunicación y a las asociaciones internacionales que agrupan los entes reguladores de un determinado sector a organizaciones internacionales.

El décimo y último capítulo ha sido elaborado por Rodrigo Lavanderos y Francisco Silva, subdirectores de Alta Dirección Pública del Servicio Civil del Estado de Chile: «Profesionalización de la función pública: el caso chileno. Selección de gerentes públicos de primer y segundo nivel jerárquico de la Administración Civil del Estado de Chile». Este capítulo se centra en la descripción de las directrices generales aplicables al modelo de alta dirección pública, que se constituye en un pilar del fortalecimiento de la democracia y del establecimiento de políticas públicas de dirección de recursos humanos, siempre con el objetivo de poner a disposición del sistema político, de la presidencia y de los ministerios, un cuerpo gerencial que garantice la gestión de aquellos servicios públicos

que brindan atención directa a la ciudadanía. La reforma legal impulsada en Chile respecto a la estructura directiva de la Administración tiene por objeto, entre otras medidas, seleccionar directivos públicos de primer y segundo nivel jerárquico según perfiles propuestos por la autoridad y aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública, que incorporan competencias básicas que buscan asegurar el desempeño de los gerentes públicos, lo que se apoya en convenios y programas que soporten su gestión.

Cada capítulo tiene sus propias conclusiones en función del análisis y de la evidencia empírica manejada por cada autor. Por otra parte, durante el seminario se produjeron interesantes debates y sinergias que han permitido establecer unas reflexiones compartidas por todos los autores. Estas conclusiones son las siguientes:

1. *La profesionalización del empleo público es una de las principales vías para lograr la fortaleza de las instituciones públicas de América Latina*

Esta conclusión, no por conocida y compartida desde hace tiempo por los especialistas y por los operadores de las administraciones públicas de la región, hay que obviarla. Se adopta como punto de partida al diagnóstico que anuncia que uno de los principales retos para lograr el desarrollo económico y humano en los países de América Latina pasa, de forma ineludible, por fortalecer las instituciones públicas. A partir de este principio se establece que para lograrlo la condición necesaria consiste en establecer los principales mecanismos para alcanzar la fortaleza institucional. En este sentido los autores de este libro consideran que la profesionalización del empleo público, entendido éste como un sistema de mérito y acceso en la carrera, es la principal vía y el primer escalón de un proceso de fortalecimiento institucional.

2. *Sería deseable que los países de la región fueran capaces de establecer unas bases generales de servicio civil de carrera mediante un pacto político que implicase tanto al partido en el gobierno como a los principales partidos de la oposición. Sólo de esta manera se puede lograr la imprescindible continuidad de un servicio civil de carrera*

La profesionalización del empleo público requiere necesariamente una transformación de la cultura política y de la cultura institucional de los países de la región. Se hace imprescindible abandonar las lógicas políticas a corto plazo y la opción por un clientelismo vinculado a la opción política que, en su momento, logra legítimamente el gobierno. Un cambio en el partido político gobernante no debe implicar una transformación de las reglas institucionales y, en concreto, del modelo que regule el empleo público. Las instituciones públicas y sus profesionales requieren continuidad y ésta sólo se logra si se edifica un modelo de servicio civil (o cualquier otra opción general o sectorial de profesionalización del empleo público) sobre la base de la negociación y el acuerdo entre los principales partidos que operan en cada país. El modelo de profesionalización del empleo público no es una opción del partido en el gobierno, sino que es una política de Estado en la que deben participar los principales actores políticos y sociales. Sin duda este requisito requiere otro de carácter previo: el cambio de la cultura política de una buena parte de los partidos políticos y de los principales actores sociales (por ejemplo los sindicatos) de los países de la región.

3. *La profesionalización del empleo público, ya se implante por medio de la creación de un servicio civil de carrera o mediante otros mecanismos, es una de las estrategias básicas para combatir la corrupción en las instituciones públicas de América Latina*

Este trabajo colectivo lleva como título «la profesionalización del empleo público», descartando de forma explícita la opción clásica que representa el término «servicio civil de carrera». Es decir, se parte de la consideración de que no existe un único mecanismo y que la única vía no es elaborar un modelo formal completo y homogeneizador tal y como implica la opción de generar un servicio civil de carrera. Sin duda ésta puede ser una buena opción, pero en algunos países puede significar una vía maximalista que sólo logre su implantación jurídica formal pero, en cambio, tenga serias dificultades para implementar materialmente sus postulados. En este sentido, hay otras opciones más concretas e instrumentales, más generales o sectoriales, que también pueden lograr el objetivo de la profesionalización del empleo público. Es decir, cada ámbito o nivel de administración puede diseñar sus criterios para conseguir la meta de la profesionalización que implica lograr que prevalezca el prin-

cipio de mérito en el acceso y en la carrera profesional y la estabilidad del personal mediante una equilibrada política retributiva.

Por otra parte, la profesionalización del empleo público supone una de las principales armas para combatir la corrupción. Es evidente que los empleados públicos profesionalmente competentes, con valores públicos, estables y racionalmente retribuidos, son más impermeables a los estímulos de la corrupción.

4. La profesionalización del empleo público en América Latina debe hacer compatibles los principios de mérito y de flexibilidad con el objetivo de lograr instituciones públicas sólidas pero también flexibles y eficientes

En materia de profesionalización del empleo público, un vivo y, en ocasiones, visceral debate académico está contraponiendo las nociones de mérito y de flexibilidad. Dicho de otro modo, se contraponen dos visiones: por una parte los autores que abogan por definir y consolidar un modelo burocrático rígido como el único camino para asegurar un sistema meritocrático de empleo público y que consideran, en cambio, que la flexibilidad que caracteriza a las reformas de la gestión pública en el mundo desarrollado lleva aparejada la relajación en los sistemas de reclutamiento y favorece desacoples negativos entre el modelo formal de profesionalización y la práctica de la misma. Y por otra parte, los autores que consideran que en pleno siglo XXI no se pueden proponer modelos propios del pasado que tienen como principal externalidad negativa un bajo rendimiento institucional. Esta segunda opción considera que hay que apostar por sistemas de gestión flexibles, modernos y de arquitectura variable.

Esta dicotomía conduce al debate conocido en algunos ámbitos como «de la secuencia»: ¿es imprescindible burocratizar primero las instituciones públicas para posteriormente lograr una profesionalización del empleo público? O bien, ¿es posible la profesionalización mediante mecanismos institucionales flexibles y compatibles con la moderna gestión pública sin pasar previamente por una fase de carácter burocratizador?

A nuestro juicio, es urgente superar un debate que tiene unas evidentes consecuencias paralizantes, y plantear resueltamente reformas que hagan compatible el mérito con la flexibilidad. Esta orientación implica apoyar el avance de dos vectores que convergen: por una parte

alentar a la institucionalización de los aparatos públicos con unas normas, reglas del juego y valores fuertes y constantes sin que esto persiga de ningún modo una burocratización en el sentido más peyorativo del término. Esta institucionalización debe ser sólida en cuanto al empleo público en los sistemas de acceso, carrera administrativa y estabilidad de los profesionales públicos. Por otra parte, sobre el principio anterior y las más de las veces actuando simultánea y paralelamente, deberían crearse modelos flexibles que faciliten el acceso y la gestión de los mejores profesionales. Modelos capaces de hacer posible una gestión contingente de los recursos humanos, adaptada a las necesidades y especificidades de cada una de las organizaciones y los colectivos de profesionales, que permitan utilizar, por ejemplo, instrumentos como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño y las retribuciones variables.

5. *Un proceso de profesionalización del empleo público abarca a todos los empleados públicos del país y a todos los ámbitos especializados de gestión*

Esta conclusión quiere dejar claro que el objetivo final es lograr que todo el empleo público siga el sendero de la profesionalización. Es decir, no tiene sentido, ya que tendría consecuencias muy negativas, dejar espacios públicos sectoriales fuera de esta lógica general de profesionalización.

6. *No se descartan, como estrategia de implantación paulatina de la profesionalización del empleo en las instituciones públicas de América Latina, la implementación de modelos profesionales en ámbitos de gestión concretos: agencias reguladoras, ámbitos de gestión económico-financieros, etc. Estos enclaves institucionales de «éxito» o de «buenas prácticas» pueden difundirse de forma incremental con el resto de los ámbitos de gestión del país y contribuir a una profesionalización más amplia*

A pesar de lo anunciado en la conclusión anterior, hay que reconocer las dificultades para profesionalizar a la vez, al alimón, a todos los organismos públicos y a todos los ámbitos sectoriales y niveles profesionales. En este sentido hay que reconocer que, por una parte, no todos los ámbi-

tos de gestión tienen la misma madurez institucional para alcanzar una rápida profesionalización y, por otra, considerar que hay ámbitos de gestión que son clave para el desarrollo económico y humano de los países de la región.

Aquí también se trata de superar un viejo y enconado debate académico entre los que defienden que hay que profesionalizar a la vez a todo el sector público de un país y entre los que consideran esta opción como una quimera y abogan por la profesionalización de sólo unos ámbitos estratégicos de las instituciones públicas (básicamente los ámbitos de regulación y los económicos y fiscales). Esta segunda opción tiene el peligro, según los primeros, de generar «islas de excelencia» en el marco de una práctica externa de clientelismo que degeneran en quistes que se convierten en «islas de privilegios» de carácter corporativo que aportan externalidades negativas en el sistema general.

Nuestra conclusión, de nuevo alejada de los maximalismos y controversias excluyentes, aboga por un modelo global de profesionalización del empleo público, pero que reconoce que en el ámbito metodológico y de proceso puede ser útil iniciar sectorialmente la profesionalización y que ésta, mediante mecanismos de emulación, se vaya difundiendo y extendiendo al resto de los organismos públicos.

7. Tiene sentido iniciar un proceso de profesionalización del empleo público en el ámbito de dirección pública, para proseguir a continuación con el resto de niveles y ámbitos de gestión

Del mismo modo que en la conclusión anterior, es difícil profesionalizar de una vez a todos los niveles y categorías de empleados públicos. En el marco de esta lógica tiene sentido priorizar los esfuerzos de profesionalización en los niveles profesionales más altos. Es decir, en los niveles directivos. La profesionalización de los directivos públicos supone la transformación que aporta más valor a la calidad de las instituciones públicas y una vez implantada sigue una lógica incremental pero imparable de profesionalización «de arriba abajo» hasta alcanzar a todos los niveles profesionales. Esta estrategia intenta adaptarse a la realidad de las instituciones públicas de la región, ya que en muchas de ellas la cultura clientelar está mucho más arraigada en los niveles más operativos y, por tanto, éstos son los más difíciles de profesionalizar.

Estas conclusiones, producto del debate entre los participantes del seminario, se reflejan en las aportaciones de los distintos especialistas en los capítulos que articulan este libro. No obstante, son el fruto del análisis que sobre tales contribuciones hemos realizado los editores y sólo a nosotros, en definitiva, nos son imputables. Es evidente que cada autor tiene sus propias ideas, y sus contribuciones al seminario y al libro enfatizan más unas conclusiones que otras, como el lector podrá comprobar por sí mismo. De todos modos, estas conclusiones ofrecen un punto de contacto y de convergencia entre las distintas opciones académicas representadas y entre los diferentes análisis de una evidencia empírica que es compleja y que muestra múltiples contradicciones que hacen imposible, y probablemente indeseable, una interpretación monolítica.

Por último, cabe informar que este libro forma parte de una de las actividades vinculadas a la investigación «Transformación del Estado en América Latina: nuevos diseños institucionales, servicio civil y políticas regulativas», proyecto financiado por la CICYT (SEJ2004-03358), iniciada en diciembre de 2004 y que ha finalizado en diciembre de 2007. Este trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar la independencia y las relaciones institucionales de las agencias reguladoras de los países de América Latina desde la perspectiva de gestión de las instituciones y las políticas públicas y del análisis de redes. Los mecanismos de profesionalización del empleo público son una de las dimensiones más importantes que forman parte de este trabajo.

En el apartado de los agradecimientos, los coordinadores debemos reconocer el trabajo y el esfuerzo realizados por los autores de los capítulos, por los relatores de las ponencias y por todos los participantes en el seminario. Merece una mención especial la Fundació CIDOB, en las figuras de su presidente Narcís Serra, de su director Josep Rivera y de la coordinadora del programa de América Latina, Anna Ayuso. Muchas gracias a todos ellos por su confianza en este proyecto y por sus esfuerzos para que haya logrado fructificar.

FRANCISCO LONGO Y CARLES RAMIÓ
Barcelona, marzo de 2008

PRIMERA PARTE

ESTUDIOS GENERALES

1. El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina

Koldo Echebarría

Introducción

La burocracia es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho. Es importante subrayar que la burocracia, vista desde esta perspectiva, es algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. La burocracia, en su modelo ideal weberiano, está conectada, por un lado, con la efectividad de la democracia, que requiere estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas y, por otro lado, con la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley. La burocracia sería un actor clave para reforzar el carácter intertemporal de los acuerdos políticos, especialmente en su papel de agente de implantación y cumplimiento efectivo de los mismos.

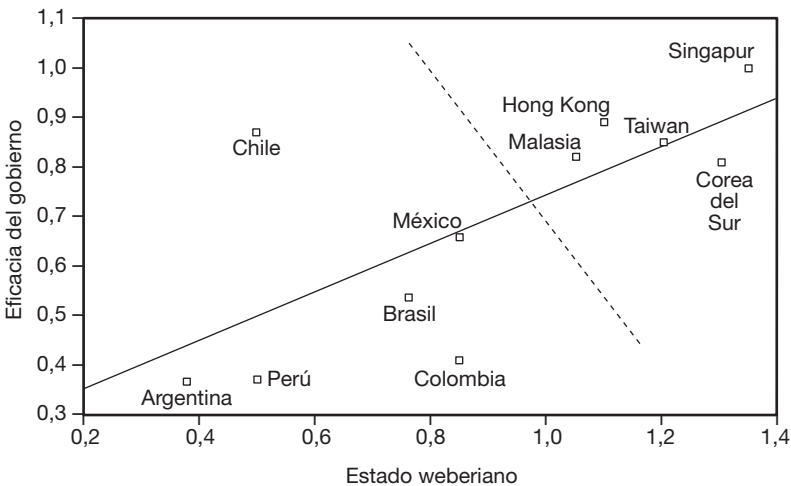
América Latina ha sido percibida tradicionalmente como una región con estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables. La burocracia ha sido considerada como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. Esta debilidad es coherente con las patologías de ineficiencia, desproporcionalidad

de dotaciones y formalismo e hiperregulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infra-burocratización real.

La debilidad de la burocracia ha sido uno de los factores que han tenido más peso en la debilidad del poder ejecutivo de los países de la región, tanto frente a otros actores políticos como frente a los intereses organizados. Esto hace que dicha debilidad burocrática se haya situado como una de las causas del fracaso en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal. Es patente la contraposición con los tigres asiáticos, en los que un Estado fuerte y autónomo, apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática, se considera un factor clave de su éxito, ilustra este argumento. En el gráfico 1 podemos ver los valores que reciben algunos países de Asia y América Latina para indicadores asociados con el grado de cumplimiento de los requisitos del modelo burocrático (según un índice comparativo mundial preparado por Rauch y Evans, 2000) y su correlación con la efectividad de las instituciones, de acuerdo con los índices de gobernabilidad del

GRÁFICO 1

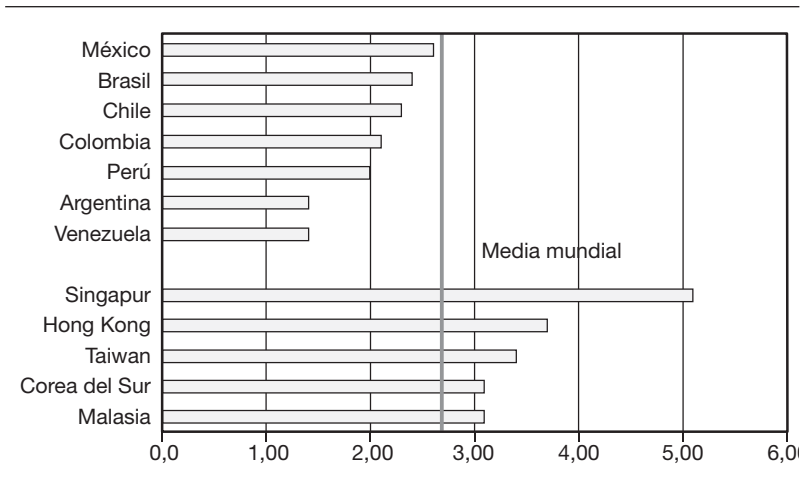
Nivel de Estado weberiano y efectividad gubernamental (comparación entre países asiáticos y latinoamericanos)



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Banco Mundial. En el gráfico 2 relacionamos la eficacia gubernamental con la percepción de competencia de los funcionarios públicos que surge de los índices de competitividad del World Economic Forum.

GRÁFICO 2
Competencia de los funcionarios públicos (comparación entre países asiáticos y latinoamericanos)



FUENTE: World Economic Forum (2003).

La paradoja de la burocracia y sus roles

La paradoja de la burocracia es que, siendo uno de los anclajes institucionales básicos del Estado democrático de Derecho, su posición organizativa en el sistema constitucional está subordinada al gobierno. Dicho de otro modo, la burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable, sino una parte del ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno. La explicación normativa es que el papel de la burocracia era concebido como puramente mecánico y subordinado a la ejecución de mandatos legales susceptibles de predeterminar el comportamiento de los funcionarios públicos. Con esta ficción, se pretendía obviar el conflicto entre democracia y burocracia que emerge del carácter no representativo de esta última.

De hecho, el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos siempre ha estado unido a cierta tensión para incrementar la subordinación de la burocracia al poder político, generando retrocesos clientelistas en muchos casos. Esto puede obedecer tanto a la necesidad de utilizar el empleo público como recurso para premiar con el mismo a los partidarios del partido ganador (*spoils system*) que intercambiaban sus votos por trabajo, como para reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios suelen obtener en ciertos sectores y que pueden ser percibidos como captura (corporativismo) y limitación de la acción política del gobierno. Históricamente, la democracia ha tardado en superar este dilema, procesando lentamente la necesidad del Estado de convertirse en un actor dotado de autonomía y capacidad profesional, subordinado y responsable ante el gobierno, pero dotado de estabilidad y regido por un acceso meritocrático e igualitario.

Como conclusión, la burocracia puede cumplir roles diversos y contradictorios en el proceso de elaboración de políticas, según ésta se contemple desde su dimensión ideal de actor neutral y profesional, que garantiza la estabilidad, adaptabilidad e interés público de las políticas o desde su carácter de recurso privado, bien de los partidos políticos que lo intercambian por votos o de los propios empleados públicos que defienden sus intereses a través de la inamovilidad de sus condiciones de trabajo. El grado en el que la burocracia satisface unos u otros roles podemos suponer que está relacionado con algunas de las características de calidad de las políticas públicas.

No obstante, tampoco podemos presumir una relación de carácter mecánico entre unas y otras variables; por ejemplo, una burocracia de corte weberiano ha sido asociada empíricamente a la apropiación de rentas por funcionarios públicos que explotan su autonomía; del mismo modo, la utilización del empleo como recurso político puede permitir absorber los costes requeridos por la adaptación de algunas políticas a nuevas circunstancias, o una subordinación más estrecha entre los directivos públicos y los gobernantes electos puede asociarse a una mayor preocupación por políticas más próximas a las necesidades de los ciudadanos. También es importante señalar que el grado en que la autonomía burocrática es necesaria para asegurar la calidad de una política no es igual según cada sector.

Las burocracias latinoamericanas: caracterización

El análisis de la burocracia está asociado empíricamente a la situación del empleo público que es su materia constitutiva fundamental. El empleo público tiene, no obstante, una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Esta segunda es la que resulta más relevante para reconocer los atributos institucionales de la burocracia, más allá del sistema de empleo. No obstante, abordaremos el análisis de ambas dimensiones y estableceremos cruces entre las mismas para intentar caracterizar algunos modelos y realizar comparaciones entre ellos.

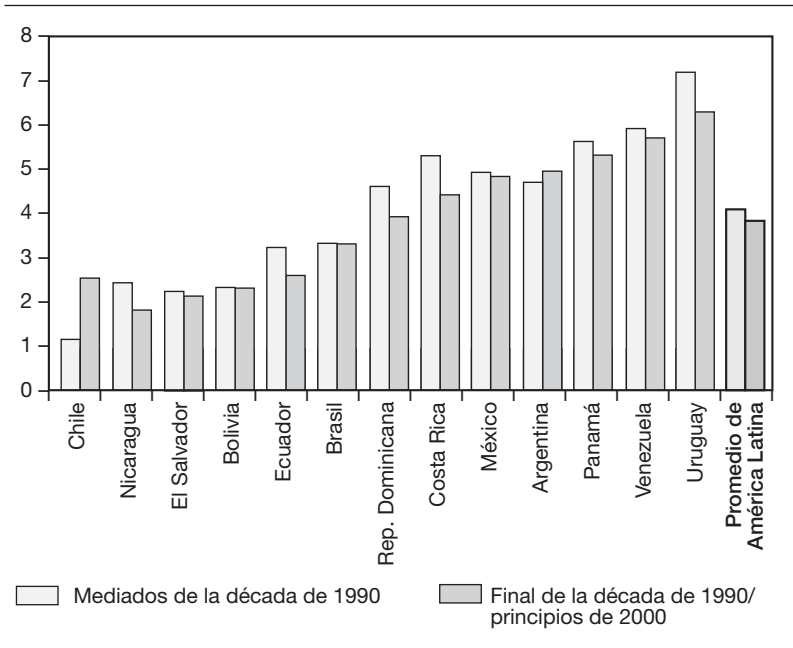
Los datos sobre el volumen del empleo público en la región presentan un panorama bastante variado de los países y alguna tendencia convergente. El empleo público civil con relación a la población se sitúa en una media del 4,1%, destacando por encima el caso de Uruguay (6,3%) y por debajo el de Nicaragua (1,8%), lo que indica una amplia dispersión entre los países (véase el gráfico 3). Al medir el tamaño en términos de coste, la media del impacto de la factura salarial sobre el gasto público es del 33,8%, oscilando entre el 45% de México y El Salvador y el 18% de Nicaragua. Es convergente la evolución reciente de los países que durante los años noventa experimentaron cierta reducción del empleo público con relación a la población y contuvieron la factura salarial, fruto de los esfuerzos en materia de disciplina fiscal.

Estos datos nos dicen poco sobre la capacidad de las burocracias de cumplir unos u otros roles con relación al proceso de elaboración e implantación de políticas públicas, dado que, más allá de su tamaño, hay otros rasgos que definen su grado de autonomía y capacidad. Es significativo, no obstante, que las tendencias recientes apuntan hacia una mayor disciplina en el manejo del empleo que establecería limitaciones en su valor como recurso de intercambio político. No obstante, el tamaño relativo del empleo público con relación al empleo total sigue siendo alto en bastantes países de la región, a lo que se une el hecho de que, como media, los salarios del sector público casi duplican los salarios en el sector manufacturero.

Una aproximación cualitativa al análisis de la burocracia nos lleva a examinar en qué medida éstas están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos que tienen atribuidos en una democracia representativa. Para realizar este análisis vamos a apoyarnos en los datos y conclusiones de un estudio de diag-

GRÁFICO 3

Evolución del tamaño del empleo público como porcentaje de la población (1995-1999)



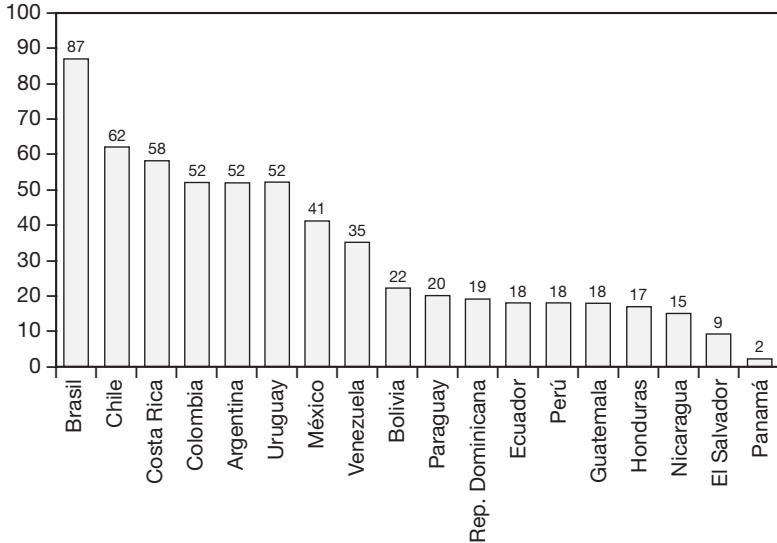
FUENTE: Carlson y Payne (2002).

nóstico institucional del servicio civil realizado en dieciocho países de la región y que evalúa, a través de diversos índices, su grado de conformidad con diversos requerimientos institucionales básicos de una burocracia autónoma y, al mismo tiempo, dotada de capacidad técnica para ejercer su papel en la elaboración e implantación de políticas públicas.

El grado de autonomía de la burocracia puede medirse a través del índice de mérito (véase el gráfico 4), que evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalidad en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

Pueden distinguirse tres grupos de países en términos del grado de autonomía de la burocracia, de acuerdo con los valores del índice de mérito. Costa Rica, Chile y Brasil lideran el grupo, con índices entre 60 y 90 (sobre 100), reflejando una instalación generalizada de los principios de

GRÁFICO 4
Índice de mérito

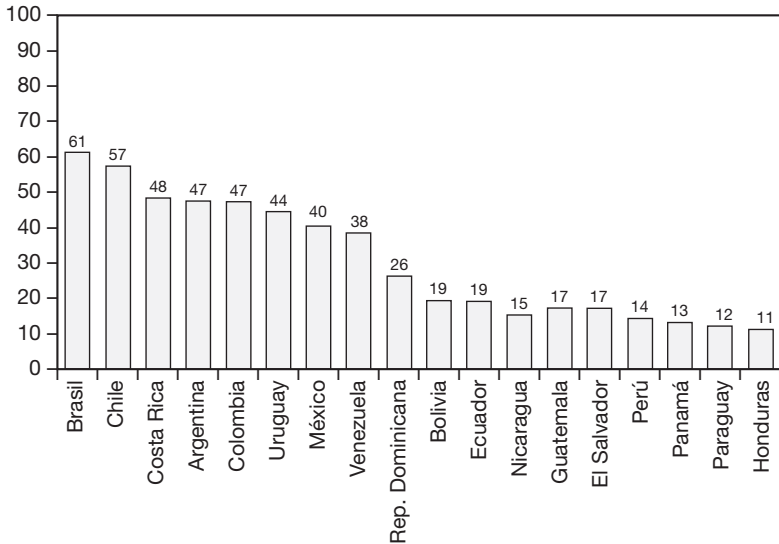


FUENTE: elaboración a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Zuñavic y Iacoviello, 2005).

mérito en las decisiones de selección, promoción y desvinculación. Les sigue un grupo de países con índices entre 30 y 50, incluyendo Argentina, Venezuela, México, Colombia y Uruguay, en los cuales coexisten espacios de mérito con tradiciones clientelares. Por último, un amplio grupo que comprende Ecuador, Perú, Bolivia, y todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presenta índices por debajo de 20, reflejando una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

Para poder desempeñar roles sustantivos en el diseño e implantación de las políticas públicas, además de autonomía, la burocracia requiere capacidades técnicas adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo. El índice de capacidad funcional (véase el gráfico 5) es una buena aproximación a esta capacidad, considerando variables relacionadas con la gestión de las remuneraciones y la gestión del rendimiento. Los salarios constituyen la contraprestación por los servicios prestados por los funcionarios, pero al mismo tiempo expresan la política institu-

GRÁFICO 5
Índice de capacidad funcional



FUENTE: Zuvanic y Iacoviello (2005).

cional en materia de retención y desarrollo de carrera de las personas y grupos en la organización. El sistema salarial contiene potencialmente los incentivos para promover la permanencia en la organización, la asunción de responsabilidades, el desarrollo de competencias y el ajuste entre los objetivos individuales y organizacionales. Por otro lado, cualquier intento de fijación de políticas de remuneración variable requiere algún grado de desarrollo de la gestión del rendimiento, ya que no es posible asociar el pago a alguna medida de desempeño o cumplimiento de metas individuales, grupales o institucionales sin procedimientos de evaluación en funcionamiento.

Distinguimos tres grupos de países en relación con la capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados. Brasil y Chile destacan dentro del grupo de países de la región, con índices cercanos a 60 sobre 100. Este puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, y procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de

países con índices entre 40 y 50 (sobre 100), formado por Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Estos casos se caracterizan por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. En estos países ha habido intentos de aplicación de sistemas generalizados de evaluación de desempeño, persistiendo dificultades en su implementación. El grupo con peores resultados presenta índices entre 10 y 25 (sobre 100), y está formado por Honduras, Paraguay, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y República Dominicana. Estos países presentan como puntos en común la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de inequidad y ausencia de evaluación de desempeño (pese a estar enunciada en las normas) o intentos de aplicación parcial con fuerte sesgo hacia la benevolencia. La competitividad salarial varía dentro de este grupo, pero en general, aun en casos de competitividad razonable en términos de comparación de promedios de salarios entre sector público y privado, persisten los sectores con baja competitividad debido a la dispersión de sistemas salariales.

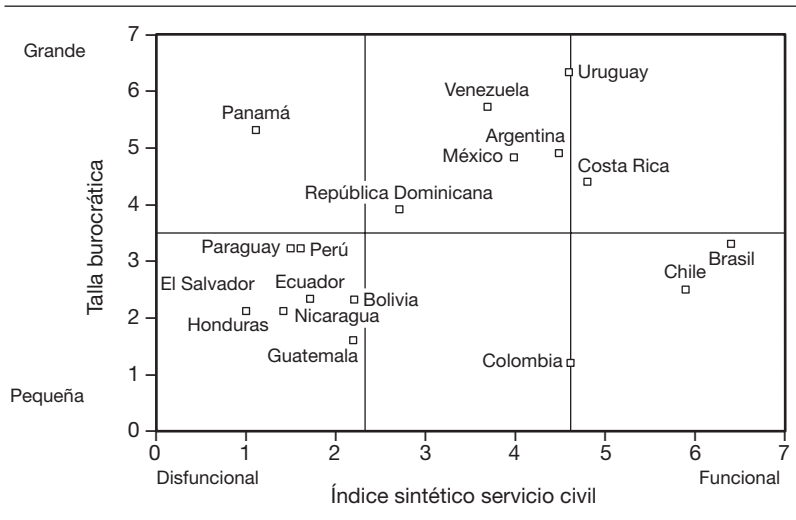
Considerando conjuntamente ambos índices, podemos agrupar los países analizados en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático. Un primer grupo de países presenta burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios; este grupo incluye países con bajo nivel en ambos índices, incluyendo Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. El segundo grupo identificado presenta sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva disponibilidad de capacidades; es la situación de Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Por último se destacan, en términos de ambos índices, Chile y Brasil, con sistemas de perfiles diferenciados pero más institucionalizados que el resto de los países de la región.

Ambos índices están correlacionados y no se percibe el *trade-off* que podría esperarse (salvo en el caso de Brasil) considerando que, en principio, una valoración fuerte del mérito sería contraproducente en tér-

minos de flexibilidad o capacidad incentivadora de la burocracia. Esta situación se podría deber al bajo grado general de desarrollo de la burocracia en la región, de manera que el déficit de mérito no genera una mayor flexibilidad (y por lo tanto un índice de capacidad funcional superior), sino una desintegración general del sistema (y por ende bajos puntajes para todos los índices).

Podemos finalmente cruzar los datos cuantitativos con los cualitativos y relacionar el tamaño con la calidad de la burocracia (véase el gráfico 6). Para esto último, utilizamos el índice sintético de servicio civil que incorpora las dimensiones de mérito y capacidad funcional, así como otros índices cualitativos. El resultado pone de manifiesto que la cantidad y la calidad no están necesariamente correlacionadas, apareciendo países caracterizados por burocracias disfuncionales grandes o pequeñas. Sólo es apreciable una correlación positiva entre buena calidad y tamaño más reducido especialmente en los casos de Brasil y Chile.

GRÁFICO 6
Cantidad y calidad de las burocracias



NOTA: la talla de la burocracia representa el tamaño del empleo público expresado como porcentaje de la población (extraída de Carlson y Payne, 2002). El índice sintético de servicio civil es una valoración total por país en porcentaje sobre la suma de índices que miden eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora del servicio civil (extraído de Longo, 2005).

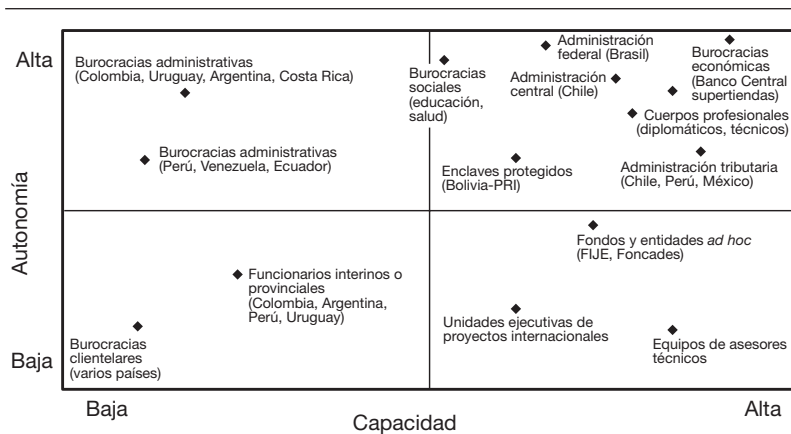
FUENTE: elaboración propia.

Configuraciones burocráticas y roles prevalecientes

Más allá de la caracterización general anterior, en el interior de los países de América Latina la burocracia no se presenta como un actor único y homogéneo. Dada la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, en el interior de los países ésta se presenta como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad. Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden cumplir roles distintos y hasta contradictorios en un mismo país.

Tomando como punto de partida esta afirmación, se desarrolla una descripción de las formas que puede tomar el actor-burocracia en el interior de los países (véase el gráfico 7). Todos, en mayor o menor medida, han desarrollado estas formas o «tipos», que distan de ser ideales y que se proponen con fines exclusivamente descriptivos. Estos tipos pueden coexistir de forma simultánea en el aparato estatal, aunque su grado de presencia puede variar de país en país y cada uno de ellos se ha conformado de acuerdo con los contextos históricos y las prácticas políticas

GRÁFICO 7
Configuraciones burocráticas



FUENTE: elaboración propia.

predominantes. Asimismo, cada tipo de burocracia entendemos que muestra una «propensión» a determinados roles en el proceso de elaboración de políticas, aunque pueden existir excepciones que exceden el marco del actual análisis:

1. *La burocracia administrativa clásica.* Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito suele estar cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican y que representan los intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana clásica; los funcionarios han accedido por criterios más políticos que meritocráticos, pero pueden tener estabilidad. Su grado de competencia técnica y la capacidad de incentivación de comportamientos son bajos; y son los ámbitos más afectados por recortes presupuestarios (en algunos países como Perú o Uruguay, el ingreso a estos cuerpos está congelado). Aquí situaríamos, en distintos grados de autonomía y capacidad, las burocracias administrativas de Perú, Ecuador o Venezuela (en el nivel más bajo) y de Colombia, Costa Rica y Uruguay en el nivel más alto.

Esta burocracia tiene una reducida capacidad de ejercer un papel activo en relación con el ciclo de las políticas públicas. Su escasa capacidad impide una influencia efectiva en la fase decisional, de la que está desconectada y que se sustancia en la superestructura política de los ministerios. Pueden desempeñar algún papel en la implantación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos y no hacia la gestión de los servicios. Su virtualidad como recurso para el intercambio político es reducido, como consecuencia de la estabilidad de sus miembros y el progresivo declive de su importancia cuantitativa.

2. *La burocracia clientelar.* Se caracteriza por la baja autonomía y la baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios que ingresan temporalmente en el gobierno bajo criterios de confianza o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas y pueden implicar cambios masivos de funcionarios.

Surge un subconjunto de estas burocracias cuando el control del acceso y la permanencia no está en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales o gremios. Los casos más acentuados se dan en los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica), en la República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). En México el control del aparato gubernamental se ha dividido tradicionalmente entre el partido gobernante para los cuadros (hasta la recientemente aprobada Ley de carrera) y los sindicatos para los restantes puestos de trabajo. Paralelamente, es posible encontrar núcleos de estas características en otros países, como Argentina (designaciones transitorias), Colombia (provisionales), Uruguay (contratados) o Perú (laborales), al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y desvinculaciones.

Los roles de esta configuración están vinculados a su carácter de recurso político del partido gobernante que los intercambia por votos o apoyos políticos. Esta burocracia es una extensión más del actor político partidario y puede tener alguna capacidad de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su papel en la elaboración de políticas o su implantación es casi irrelevante, salvo en el plano más operativo de las tareas más simples y rutinarias.

3. *La burocracia paralela* («equipos técnicos» o de «proyectos»). Lo propio de esta modalidad es la baja autonomía y la alta capacidad. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, que se han expandido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los noventa, mostrando tendencias a consolidarse. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. No forman parte de las estructuras permanentes aunque en varios países la renovación de estos cuerpos se realiza sucesivamente. Estos grupos de funcionarios no responden estrictamente a un partido político y presentan un conocimiento experto en alguna área temática de la política. En la mayoría de los casos se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas y algunas veces han desarrollado habilidades técnico-políticas. Suelen configurar institucio-

nes paralelas o lo que se ha denominado «ministerios paralelos» fuera o en el interior de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y soportar más o menos resistencia por los otros actores burocráticos internos.

Su participación en el ciclo de las políticas públicas es diferente, según la posición que ocupen. Una de sus versiones es la de los equipos de asesores técnicos que desempeñan un papel clave en el diseño de las alternativas de política próximas a la cabeza del poder ejecutivo. Otra de las versiones está más bien centrada en asegurar la ejecución de las políticas, los proyectos o la entrega efectiva de determinados servicios públicos. Aquí podemos situar, en diversas combinaciones de autonomía y capacidad, las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales.

4. *La burocracia meritocrática*. Se caracteriza por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo tanto burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como los bancos centrales, las entidades regulatorias o las administraciones tributarias - SUNAT y el Servicio de Impuestos Internos en Perú y Chile) y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como México o Brasil, los administradores gubernamentales en Argentina y algunos técnicos, como economistas, abogados o ingenieros en otros países). A medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, aunque dependiendo de los países y de los sectores, se situarían las burocracias de los sectores sociales (personal de los sectores de educación y salud).

Estamos hablando de burocracias que opinan y actúan. La mayoría de estos cuerpos tienen una incumbencia específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento dife-

rencial, lo que les atribuye opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan, lo que les convierte en un actor importante para sostener la estabilidad y orientación en el interés público de las políticas. Conforman un actor y presentan culturas específicas, que pueden ser cerradas y con fuerte espíritu de cuerpo, lo que produce sesgos corporativos (esto es lo que en Brasil se ha denominado «insulamento burocrático»). Esto les puede hacer más proclives a participar en el diseño que en la implantación de las políticas y a reivindicar espacios decisores autónomos, lo que les genera conflictos con el poder político; también es normal que puedan establecer alianzas con otros poderes del Estado y e incluso con intereses externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de interlocución externa, pero les hace susceptibles de captura.

Balance y perspectivas

En los últimos quince años, las burocracias latinoamericanas han experimentado transformaciones que, dentro de un panorama general de acusada debilidad, se ha traducido en una mayor diversidad, tanto entre países, como en el seno de los propios países. Las burocracias se han convertido en el objeto de transacción de cambios políticos y económicos que han producido consecuencias relevantes sobre sus configuraciones y roles en el proceso de elaboración e implantación de políticas públicas. Dicho en otras palabras, las transformaciones de las burocracias se han producido, mayoritariamente, no por reformas administrativas específicamente dirigidas a su reforma, sino por el efecto que reformas de otra naturaleza (económicas y políticas) han tenido sobre la autonomía y capacidad de la burocracia.

Las lecciones que se pueden extraer de estas transformaciones y el panorama que se deduce de las mismas son distintos. En primer lugar, el peso que han impuesto las políticas fiscales sobre el peso y el coste del empleo público. Con mayor o menor impacto, en función de las circunstancias de los países, el empleo público ha dejado de crecer y, en su conformación tradicional, ha quedado constreñido a las funciones administrativo-burocráticas tradicionales. Esto, que desde el punto de vista fiscal constituye una buena noticia, no ha dejado de generar efectos secundarios importantes de otra naturaleza: 1) el progresivo envejecimiento y

pérdida de funcionalidad de las burocracias administrativas tradicionales, que sufren el desgaste de la falta de renovación de efectivos y la pérdida de los funcionarios más capaces por la merma del poder adquisitivo de sus remuneraciones; y 2) la aparición de burocracias paralelas, de distinta naturaleza, ya por la aparición de regímenes de contratación nacional que terminan constituyendo una planta separada o por la multiplicación de unidades de proyecto que encubren dotaciones de profesionales en sectores de alta sensibilidad política.

En segundo lugar, la extensión y profundización en la mayoría de los países de democracias electorales altamente competitivas, pero poco apegadas a la necesidad de una burocracia estable e imparcial, ha provocado que el fenómeno del clientelismo siga constituyendo una lacra en casi todos los países. Si bien la disciplina fiscal ha impedido un desarrollo mayor de este fenómeno en las burocracias estatales, en numerosos países miles y miles de empleos cambian de titular con los cambios de gobierno, dañando irremisiblemente la capacidad de la burocracia de contribuir de forma efectiva a la calidad de las políticas públicas. Además, hay razones para pensar que el clientelismo ha exacerbado su influencia por otros cauces. Por un lado, la privatización de numerosos servicios y quehaceres públicos se ha constituido en un vehículo indirecto de favores de empleo y, por otro lado, los procesos de descentralización y democratización de los poderes regionales y locales han supuesto un fuerte y, a menudo poco conocido, incremento de las nóminas de funcionarios, sin garantía de transparencia y regularidad en el acceso.

En tercer lugar, se constata el fortalecimiento de ámbitos burocráticos en lo que podemos denominar sectores de consenso internacional sobre la irrenunciabilidad del poder estatal en la gestión económica. Los últimos años han visto un considerable fortalecimiento en casi todos los países de lo que genéricamente vamos a denominar «burocracias fiscales», que están constituidas por los ministerios de hacienda y finanzas, los bancos centrales, las oficinas de recaudación de impuestos, las agencias regulatorias de servicios privatizados y, eventualmente, las agencias de control y auditoría del gasto. Con amplias variaciones entre países, el rol decisonal y ejecutivo de esta parte de la burocracia estatal se ha fortalecido en coherencia con la prioridad acordada hacia las políticas de disciplina fiscal y de regulación de los mercados. En algunos países, este esquema se ha extendido a la creación de fondos sociales, en principio de emergencia, que gestionan inversiones en los sectores sociales; es-

tos fondos operan, sin embargo, como un subproducto, por un lado, de la gestión fiscal (conteniendo la inversión en alcances estrictos y autocontenidos) y, por otro lado, de la búsqueda de legitimidad de los líderes políticos en los sectores más desfavorecidos.

Finalmente, estas transformaciones ponen de manifiesto el escaso rendimiento en este período de las políticas de reforma administrativa clásica (centradas en las instituciones administrativas en sí mismas, como la reforma del servicio civil), cuando se han formulado aisladas de las prioridades de política fiscal. Se ha generalizado la elaboración de nuevas leyes de servicio civil, la realización de reestructuras formales de la planta ministerial y la adopción sobre el papel de toda clase de fórmulas innovadoras de organización y gestión de servicios, pero su puesta en práctica ha sido poco efectiva, más allá de las propias burocracias fiscales. El reto de construir burocracias estables y con alta capacidad profesional sigue estando presente en la mayoría de los países de la región. No obstante, el agotamiento del modelo uniforme y tecnocrático en el que se ha concebido históricamente la reforma administrativa hasta ahora y su desbordamiento por factores políticos y económicos, coloca sobre la mesa la necesidad de plantearse nuevas estrategias de reforma más encuadradas en el contexto de los países y con una visión más plural y variada de la realidad burocrática entre y en los países.

Bibliografía

- Carlson, I. y J. Mark Payne (2002), «Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe», en Koldo Echebarría, ed., *Servicio civil: temas para un diálogo*, Red de Gestión y Transparencia de la Política pública (edición 2004) [en línea], BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Washington, D.C. [consultado el 4 de abril de 2002] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=631084>.
- Longo, F. (2005), *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*, documento presentado a la V Reunión del Diálogo de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 17-18 de marzo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. [consultado el 8 de noviembre de 2005] <http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=622660>.
- Rauch, J. y P. Evans (2000), «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries», *Journal of Public Economics*, n° 75

(2002), pp. 49-71, http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/evans_pdf/burperf.pdf.

Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2005), *El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., sin publicar.

2. La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión

Francisco Longo

Profesionalización: de qué estamos hablando

Por mucho que se haya hablado y escrito, en los últimos años, sobre profesionalización de la gestión del empleo público en América Latina, conviene, ante todo, evitar el riesgo de que el concepto se difumine en visiones más o menos parecidas, pero no estrictamente coincidentes. Éste es un peligro que se puede evitar recurriendo a un referente crecientemente aceptado como marco común en la región. Nos referimos a la Carta Iberoamericana de la Función Pública.¹

La Carta Iberoamericana entiende, en su preámbulo, por profesionalización «la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia». La propia Carta, en su epígrafe 2, relaciona la posesión de estos atributos con la existencia de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos orientado a la producción de las mencionadas garantías, esto es, a «compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos».

Desde el punto de vista de sus contenidos, la orientación de la Carta Iberoamericana apunta a la combinación, en el diseño de los sistemas de función pública, de dos tipos de ingredientes:

- a) Los que involucran las garantías propias de un sistema meritocrático, esenciales para preservar la profesionalidad de la Admi-

nistración. Estos elementos combaten la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político.

- b) Los que persiguen introducir mayor flexibilidad en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, para hacer posible administraciones receptivas a las prioridades políticas de los gobiernos, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables. Estos elementos sustentan la mayor parte de las orientaciones de cambio en los sistemas de función pública de las democracias avanzadas (Longo, 2004b: 153 y ss.), y se oponen específicamente a la burocratización, el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas.

Una característica importante de la Carta es que asume esta orientación bifronte de manera simultánea, y no secuencial. Esto es, no considera que las reformas de la función pública deban proceder necesariamente por fases, de modo que hubiera que crear primero burocracias meritocráticas de tipo weberiano para impulsar sólo después las reformas de signo flexibilizador. Por el contrario, asume que ambas dimensiones deben desarrollarse en paralelo y retroalimentarse, encarnándose en arreglos institucionales que hagan posibles los avances recíprocos en ambos sentidos. Ésta es una cuestión central sobre la que volveremos más adelante.

En una línea concordante con los pronunciamientos y enfoques de la Carta, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina (BID, 2006a: 5), entiende que servicio civil está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, y precisa que «en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos».

Así pues, cuando hablamos de profesionalización del empleo público en América Latina, desde el punto de vista de los contenidos, lo ha-

ce mos con un criterio genérico de valoración del sistema de empleo público vigente en un entorno institucional determinado, caracterizado por tener en cuenta atributos que combinan los dos tipos de ingredientes o finalidades que hemos mencionado. Desde el ángulo del proceso, el concepto de profesionalización nos hablaría de los itinerarios desarrollados para alcanzar y perfeccionar sistemas dotados de esos atributos, esto es, de las iniciativas, estrategias, planes, incentivos, obstáculos, resistencias e incidentes diversos que los caracterizan, y también del grado de éxito o fracaso de los mismos. De ambas perspectivas nos ocuparemos en los siguientes apartados.

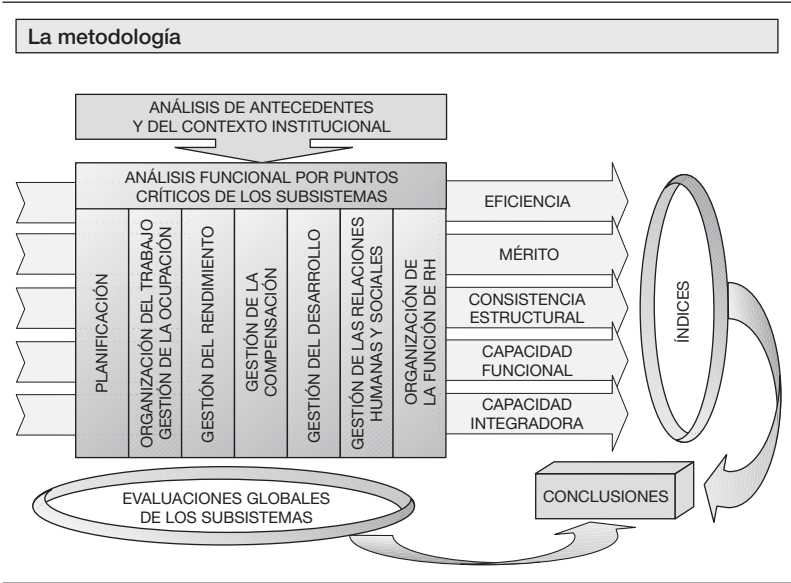
Los atributos de un sistema de empleo público profesional

En el marco analítico que en su día elaboramos para el BID y que, adoptado por éste ha sido utilizado como metodología para la realización de 18 diagnósticos nacionales en América Latina (BID, 2006a: 3-70), se intentó concentrar la evaluación de sistemas de servicio civil² en un conjunto de dimensiones capaces de concretar, por una parte, los principales atributos de calidad de aquéllos y de trascender, por otra, a las peculiaridades propias de cada entorno nacional, y de adaptarse, por último, a una metodología de análisis cualitativo capaz de convertir a tales dimensiones, mediante la asignación de valores numéricos, en cinco índices, permitiendo así el análisis comparado. El gráfico 1 resume el método utilizado, cuya detenida descripción se encuentra en el Informe referenciado.

Nos sigue pareciendo que estas cinco dimensiones o atributos sintetizan satisfactoriamente los elementos de contenido que atribuíamos en el apartado que precede al concepto de profesionalización, por lo que las reseñamos a continuación, indicando su denominación y el criterio de evaluación asociado:³

1. *Eficiencia*: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de ésta con la política fiscal y con sus mercados de referencia.
2. *Mérito*: evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

GRÁFICO 1
Metodología de análisis



FUENTE: elaboración propia.

3. *Consistencia estructural*: evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Se despliega en tres subíndices:
 - 3.1. *Coherencia estratégica*: mide el grado de vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas de los gobiernos.
 - 3.2. *Consistencia directiva*: mide el grado de desarrollo de la función de dirección, en lo que afecta a la gestión de las personas.
 - 3.3. *Consistencia de los procesos*: mide el grado de desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y las personas, así como las adecuadas relaciones entre ellos.
4. *Capacidad funcional*: evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Se despliega en tres subíndices:

- 4.1. Competencia: mide la eficacia con la que se aseguran niveles de cualificación profesional adecuados.
- 4.2. Eficacia incentivadora: mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de RH contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
- 4.3. Flexibilidad: mide el grado en que las políticas y prácticas facilitan la adaptación a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.
5. *Capacidad integradora*: evalúa la eficacia con la que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia de los empleados y reduciendo la conflictividad.

Escenarios actuales de profesionalización del empleo público en América Latina

La situación del servicio civil en América Latina

Al dar cuenta de las evaluaciones realizadas en aplicación de estos índices, el Informe del BID que acabamos de referenciar muestra, como no podría ser de otra manera, la considerable diversidad de la región en cuanto al desarrollo institucional de sus países. En definitiva, los sistemas de gestión del empleo público son parte de esos marcos institucionales fuertemente influidos por los factores contextuales, y en particular por la historia y las tradiciones nacionales. No tendría sentido, por otra parte, reproducir aquí las conclusiones detalladas del estudio, accesibles para cualquier interesado. Nos limitaremos a enunciar algunos trazos que nos parecen particularmente destacables para la valoración global del estado de la cuestión.

- a) Un alto nivel de consistencia interna en la situación de cada país

En primer lugar, cabe destacar que existe una coincidencia relevante entre las valoraciones alcanzadas por los países en los diversos índices.

Así, las fortalezas constatables en una dimensión determinada de un sistema de gestión del empleo público parece que se corresponden, en general, con valoraciones positivas en otros atributos del sistema. Las excepciones a esta regla, que desde luego existen, no parecen contradecir esta conclusión de alcance general. Dicho de otro modo, el Informe presenta entornos institucionales nacionales con grados diversos de desarrollo de la profesionalización del empleo público que ofrecen una gran coherencia en los diversos atributos medidos.

Esta circunstancia resulta particularmente significativa si la valoramos en relación con los dos grandes ingredientes (meritocracia frente a eficiencia/flexibilidad) en los que se fundamentaba, como vimos, la noción de profesionalización manejada tanto por la Carta Iberoamericana como por el BID. La conclusión sería que no parece existir contradicción entre el grado de desarrollo de los atributos más relacionados con uno u otro ingrediente. Así, si se comparan las valoraciones de los índices de mérito y de eficiencia, los mismos países figuran en los segmentos respectivamente superior e inferior de la tabla. Lo mismo sucede si nos fijamos en el índice de capacidad funcional e incluso si lo hacemos, más específicamente, en el subíndice de flexibilidad.

b) La «cuestión de la secuencia»

Así pues, no parece que el Informe sustente la posición mantenida por algunos, entre otros por el Banco Mundial (2003), en torno a lo que Bresser Pereira (2005) ha llamado «la cuestión de la secuencia». Según aquellos, la extensión de las prácticas de clientelismo en el manejo del empleo público en América Latina obligaría a las reformas de signo profesionalizador a construir primero burocracias weberianas sólidas, basadas en el mérito, para después, sólo una vez consolidadas éstas, incorporar los elementos de flexibilidad que caracterizan a las reformas del empleo público en muchos países del ámbito de la OCDE.

Por el contrario, el Informe que comentamos parece evidenciar que no existe contradicción entre los avances en una y otra dirección. Los sistemas menos meritocráticos son también, con frecuencia, los más rígidos e ineficientes. Los atributos de gestión del empleo público relacionados con las dos grandes dimensiones citadas no se hallan en una relación de suma cero, sino que, por el contrario, se encuentran en la misma fre-

cuencia de onda que la reforma institucional. Los progresos en una dimensión retroalimentan los que se producen en la otra. Esto no impide que los énfasis puedan estar situados preferentemente en una de ellas, como veremos más adelante al contrastar la evolución de la profesionalización en dos países.

c) La norma no es la realidad

Naturalmente, para reparar en esta interrelación es preciso que la evaluación profundice en el análisis del funcionamiento real de los sistemas de gestión, esto es, en las formas mediante las cuales se preparan, adoptan, ejecutan y revisan, en la realidad, las decisiones que afectan al empleo público. Como dijimos, la metodología utilizada por el BID obligaba a ir más allá de las normas legales y las estructuras formales existentes en cada entorno institucional, cuestionando por principio su grado de vigencia efectiva, esto es, su traducción en comportamientos concordantes. Esta aproximación ha permitido llegar a otra de la que cabe considerar como conclusión central del Informe: la significativa falta de concordancia entre las leyes, y en general de las regulaciones formales, y el funcionamiento efectivo de los sistemas de gestión del empleo público.

La cuestión se hace evidente en el análisis del índice de mérito. El panorama es, desde luego, poco alentador. Dos terceras partes de los países se hallan por debajo de la mitad de la evaluación potencial máxima, y en realidad solamente Brasil, Chile y hasta cierto punto Costa Rica presentan evidencias de cierta solidez meritocrática en las prácticas de acceso y el resto de subsistemas de gestión. El valor promedio del índice en los 18 países es el más bajo de los cinco índices analizados.

Estos resultados permiten constatar la persistencia en la región de las tradiciones de manejo del empleo público como recurso político, ampliamente estudiadas. Por otra parte, ponen de manifiesto, más que en ninguna otra de las áreas analizadas, el alto grado de discordancia entre los marcos legales y los comportamientos sociales. La gran mayoría de los países posee leyes que establecen el reclutamiento competitivo de los servidores públicos así como otros elementos característicos de los sistemas de mérito, lo que no impide el mantenimiento generalizado de las prácticas de clientelismo. La reforma legal no parece, por tanto, el instrumento más idóneo para cambiar este estado de cosas, si no va acompañada

por estrategias más globales, capaces de afrontar en profundidad el verdadero alcance del problema.

d) Importancia de los sistemas de información

El Informe pone de manifiesto una correlación alta entre el grado de desarrollo de los sistemas de información aplicados al empleo público y la evaluación obtenida en el conjunto de los índices considerados, afectando de forma más explícita a los de eficiencia y consistencia estructural. Es lógico que sea así, ya que sin una base fiable e integrada de información, se hace imposible un desarrollo mínimo del subsistema de planificación del empleo público, y por ende el de los demás subsistemas que caracterizan a un sistema integrado de gestión de recursos humanos. En aquellos países donde los déficit de información sobre el empleo público son muy significativos, esta carencia compromete, desde su mismo inicio, el éxito de cualquier iniciativa de fortalecimiento. Todo apunta a que la inversión en este campo constituye un primer escalón fundamental para el éxito de las estrategias de profesionalización.

e) Escasa presencia en la agenda real

Incluso en aquellos países en los que existe un grado apreciable de desarrollo de los sistemas de información sobre el personal, es constatable un déficit en lo que podemos llamar la configuración estratégica de las políticas y prácticas relacionadas con el empleo público. La carencia es apreciable tanto en el análisis por subsistemas como en el que toma como referencia los índices mencionados. En el primer caso, el escasísimo desarrollo del subsistema de planificación de recursos humanos refleja una inversión puramente reactiva en este campo, que se manifiesta en general en ciclos de estímulo-respuesta y muestra planteamientos a corto plazo. A su vez, los resultados de la evaluación del subíndice de coherencia estratégica coinciden en atribuir a éste el nivel absoluto más bajo de desarrollo entre todos los atributos (índices y subíndices) analizados.

Las conclusiones que cabe extraer de estos datos apuntan a una escasa presencia efectiva de las cuestiones relativas al empleo y los recursos humanos en los ejes de prioridades que guían la elaboración e imple-

mentación de las políticas públicas y en definitiva la acción de gobierno. En realidad, el mayor desarrollo de los elementos de coherencia estratégica de las políticas de empleo público hay que buscarlo, paradójicamente, en aquellos países donde las prioridades del ajuste fiscal han marcado una agenda centrada en la restricción presupuestaria y, como consecuencia, en el recorte y la reducción de efectivos. Más allá de estos casos, incluso en aquellos países que han vivido reformas significativas de sus sistemas de empleo público, en los gobiernos de América Latina y sus organizaciones la función de recursos humanos aparece todavía como accesoria y de segundo orden.

Esta carencia estratégica se traduce en debilidad de los mecanismos de organización de la función de recursos humanos. Si hablamos de los órganos rectores del sistema de empleo público, el Informe presenta una situación en la que sólo cuatro países disponen de unidades centrales reconocibles como instancias que aportan valor a la gestión gubernamental. En el resto, o se halla una profunda descapitalización técnica y directiva que conduce a un rol meramente administrativo y burocrático, o bien los elementos de desarrollo e innovación que se aprecian carecen del apoyo político necesario para su funcionamiento efectivo.

f) Fragmentación normativa

El Informe detecta una considerable fragmentación de los sistemas nacionales de empleo público, que deriva en la coexistencia de distintas normativas, diferentes interpretaciones de la norma, sistemas mixtos y dispersión de regímenes de empleo.

Sin perjuicio de las experiencias positivas aisladas en las que esta atomización ha permitido espacios autónomos para la innovación y la modernización de la gestión de recursos humanos, facilitando el trabajo a algunos reformadores, en general las evaluaciones de cada país acentúan los rasgos negativos de la dispersión: insularidades, administraciones paralelas, reductos de opacidad, privilegios corporativos, inequidades y carencia, en definitiva, de los elementos básicos de cohesión del sistema. Una parte de este escenario tiene su origen en la regulación diferenciada de las condiciones de empleo de ciertos sectores de la administración pública, o de determinados colectivos, profesiones o carreras. Es una dife-

renciación que refleja con frecuencia tensiones de poder en el interior del sistema político-administrativo.

g) Mecanismos de huida y «enclaves de excelencia»

La fragmentación del sistema también se utiliza como mecanismo de huida de la rigidez de algunos sistemas de regulación de la función pública, ya sea por la vía de la diversificación contractual (contratación temporal, a término, extrapresupuestaria, fuera de plantas, o cualquier otra modalidad análoga), o por la de las administraciones paralelas (administraciones peculiares, centros piloto, islas privilegiadas, administraciones paralelas con financiación externa, etc.).

Forma parte de este escenario de fragmentación el hecho de que el Informe detecte en casi todos los países la existencia de «enclaves de excelencia», donde las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos alcanzan un grado de desarrollo que las sitúa muy por encima del promedio constatable en su entorno. Esta singularidad se manifiesta especialmente en la aplicación de criterios meritocráticos de acceso y carrera, dando lugar a áreas protegidas de la arbitrariedad, en las que se detecta un nivel avanzado de profesionalización del empleo. La necesidad sentida por los organismos multilaterales de financiación al desarrollo de encontrar interlocutores fiables en los ámbitos de decisión propios de la política económica y fiscal les ha llevado a concentrar sus esfuerzos en estos sectores (bancos centrales, aduanas, algunas agencias reguladoras) pero sin que estas experiencias hayan tenido, en general, ningún efecto multiplicador, ni hayan servido para mejorar sustancialmente el conjunto del sistema.

h) Un panorama de debilidad extendida

En síntesis, el Informe del BID pone de manifiesto un panorama desigual, como dijimos antes, en cuanto al grado de desarrollo de la profesionalización de la gestión del empleo público en la región, pero con un claro predominio de los entornos institucionales deficitarios en atributos esenciales de la noción de profesionalización que estamos manejando. Estas carencias resultan evidentes en los componentes meritocráticos del concepto, y se manifiestan especialmente en la persistencia de las prácti-

cas de clientelismo y patronazgo político de cargos, pero se extienden igualmente a los elementos más conectados con la flexibilidad y la eficiencia en el funcionamiento de los diferentes subsistemas. Los casos de Brasil y Chile destacan como aquellos en los que la profesionalización ha registrado, en ambos sentidos, mayores avances, pero debe tenerse en cuenta que esta preeminencia se produce en un entorno regional de debilidad generalizada de los sistemas de gestión del empleo público, que siguen constituyendo un punto débil en lo que respecta a la capacidad institucional de los países de América Latina.

Cantidad y calidad de las burocracias públicas en América Latina

El propio Banco Interamericano de Desarrollo ha analizado, en otro Informe reciente (BID, 2006b), las características de la burocracia en la región. En este Informe, la burocracia es vista como algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye —dice— un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y asegurar a la vez un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. No obstante el Informe añade: «para analizar la burocracia se requiere un análisis del empleo público, que es su materia constitutiva fundamental» (BID, 2006b: 71 y ss.). Por ello, el Informe ha utilizado algunos de los hallazgos de la investigación sobre sistemas de servicio civil a la que nos hemos referido para realizar su análisis de las burocracias latinoamericanas.

Así, combinando los resultados obtenidos en las evaluaciones de los índices de mérito y de capacidad funcional, el Informe comienza por clasificar a los países en tres niveles de desarrollo burocrático. En el primero, correspondiente al nivel superior, se hallarían Brasil y Chile. El segundo nivel, intermedio, presenta burocracias relativamente estructuradas pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas efectivas de gestión, y estaría integrado por México, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Venezuela. En el tercer nivel incluye a países con una baja puntuación en ambos índices: Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia.

Después el Informe combina el nivel cualitativo de desarrollo burocrático con la dimensión cuantitativa de las burocracias nacionales. El tamaño de la burocracia se define como el porcentaje de la población total del país empleada en el sector público. El gráfico de la p. 36 pone de manifiesto que la correlación entre la cantidad y la calidad es relativamente débil (2,6), esto es, que tanto entre los países con sistemas de mayor funcionalidad como entre los que cuentan con burocracias más débiles, figuran aparatos burocráticos de tamaños diversos.

Según los estudios de caso y las conclusiones generales del primero de los informes citados, este segundo Informe procede, con finalidades meramente ilustrativas, a una categorización de las burocracias latinoamericanas en cuatro tipos. La prevalencia de estos tipos de burocracia, señala el Informe, varía de un país a otro, y los distintos tipos también pueden coexistir en un mismo país. La categorización contempla dos dimensiones básicas: la autonomía de la burocracia y su grado de capacidad. En este mismo libro, Koldo Echebarría presenta una categorización de las burocracias latinoamericanas en cuatro tipos, que surge de la consideración de estas dos dimensiones.

El equilibrio entre mérito y flexibilidad

¿Hacia dónde están encaminando los cambios aquellos países latinoamericanos que se han empeñado en iniciativas de profesionalización del empleo público? En las reformas en curso constatables —aunque en diversas fases de desarrollo— en diversos países de América Latina, como Colombia, México, República Dominicana o Chile, queda de manifiesto una orientación preferente a la introducción de las garantías propias de los sistemas de mérito. Como decíamos antes, la consideración del empleo público como recurso político y el consiguiente manejo del mismo mediante prácticas de clientelismo tienen un hondo arraigo en buena parte de los países analizados. Expresiones como las de «servicio civil profesional», «concursabilidad», «carrera administrativa» y otras tienden a convertirse en lemas para el cambio de este estado de cosas.

Paralelamente —y en esto los diagnósticos de país que fundamentan los informes citados no son menos concluyentes— los cambios suelen perseguir al mismo tiempo la introducción, en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, de elementos que potencien la efica-

cia de las políticas públicas, la agilidad de respuesta de las burocracias públicas a los programas de gobierno y los incentivos capaces de estimular la dedicación y productividad de los servidores públicos.

Estas últimas son orientaciones comunes a las reformas de los sistemas públicos de empleo en todo el mundo desarrollado, para las que la OCDE ha acuñado como término de síntesis el de «flexibilidad» (Pollitt y Bouckaert, 2000; Farnham y Horton, 2000; Longo, 2004b). Políticas como la diversidad contractual, la evaluación del rendimiento, la remuneración variable e incluso la gestión por competencias forman parte del repertorio de prácticas de gestión que los reformadores del empleo público pretenden introducir, también en América Latina, junto al reclutamiento abierto y la selección por el mérito y la capacidad.

a) Consideración formal y material del concepto de mérito

En realidad la combinación del mérito y la flexibilidad en el empleo público y el debate acerca de las formas y contornos de esa combinación son cuestiones indisolubles del uso que se haga de la noción de mérito, y, más concretamente, de las dimensiones sustantiva o formal de dicha noción. Por eso resulta, a nuestro juicio, muy conveniente distinguir entre ambas.

Frecuentemente el mérito, en tanto que atributo del empleo público, es pensado fundamentalmente en la primera de estas dimensiones. Así concebido, un sistema de mérito se convierte en un conjunto de garantías formales cuyos efectos beneficiosos se producirían —diríamos, con fraseología jurídica— *erga omnes*, esto es, proyectándose hacia el exterior de los gobiernos y organizaciones públicas y pensando en las necesidades de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción, resulta socialmente imprescindible crear estas garantías.

Ahora bien, hacia dentro de las organizaciones, esto es, para el gobernante o directivo público, dichas garantías operan, básicamente, como limitaciones, como condicionamientos a sus decisiones de manejo del empleo público que restringen su margen de decisión discrecional. Es fácil, a partir de aquí, deducir que estas limitaciones pueden comprometer la eficacia de las decisiones y procesos de gestión de las personas y que

necesitan, por ello, ser contrarrestadas por políticas flexibles que restablezcan un equilibrio adecuado en cada caso. Desde esta perspectiva, mérito y flexibilidad se situarían en el marco de un *trade off*, de un dilema fundamental que enfrentaría a los requerimientos de profesionalidad de la acción pública, por un lado, y a su pretensión de eficacia, por el otro, de tal modo que los avances en un campo supondrían retrocesos en el otro y viceversa.

La cuestión cambia, a nuestro entender, de un modo fundamental, si abordamos la noción del mérito desde su dimensión material o sustantiva. En esta aproximación, las garantías del mérito protegen la profesionalidad de la Administración porque consiguen que las decisiones de manejo del empleo público persigan y aseguren la idoneidad de las personas, esto es, el más alto grado de adecuación de todas sus capacidades —de sus competencias, diríamos en la jerga contemporánea de los recursos humanos— para el desempeño de las tareas que deben realizar. Para conseguir esta idoneidad, los instrumentos de gestión deben garantizar adecuadamente la búsqueda, la elección, el estímulo y la recompensa de los mejores en cada caso.

Desde este ángulo, esas decisiones sobre el empleo deben ser meritocráticas en los gobiernos y organizaciones del sector público no sólo para proteger a los ciudadanos y a los mercados de la arbitrariedad y de la corrupción, sino, además, por razones similares a aquellas que hacen aconsejables los arreglos meritocráticos también en otros tipos de organización, incluyendo a las empresas del sector privado. Esto es, para producir resultados de éxito de acuerdo con las estrategias y objetivos de cada una.

b) Una relación de suma positiva

Cuando entendemos el mérito de esta forma, la profesionalidad de los servidores públicos deja de ser vista como una limitación a la eficacia de los gobiernos y se convierte, por el contrario, en un prerequisite de ésta. La superación del botín, el clientelismo y la captura y su sustitución por modelos meritocráticos de empleo público no producen únicamente mayor seguridad jurídica en las sociedades que realizan dichos cambios, sino también bancos centrales, inspecciones de tributos, policías, hospitales y servicios sociales más eficaces, eficientes y efectivos. La relación

entre mérito y flexibilidad deja de ser de confrontación. En realidad, si queremos perseguir la idoneidad de las personas en los entornos contemporáneos necesitaremos —en el acceso, en la carrera, en la capacitación y en la compensación— fórmulas cada vez más flexibles, y esta flexibilidad reforzará, en lugar de debilitar, la dimensión meritocrática del empleo público.

Así pues, no se trata solamente del influjo de las modas, aunque no quepa desconocer del todo las influencias de este carácter. Más allá de éstas, la búsqueda de la flexibilidad tiene que ver con factores de mayor peso: por una parte, la necesidad de los gobiernos de contar con aparatos burocráticos receptivos y eficaces; por otra, la frecuente combinación, como vimos antes, en el entorno regional, de las prácticas de clientelismo con la rigidez interna de los sistemas de gestión del empleo (inamovilidad excesiva de los funcionarios, exceso de protección sindical y judicial); en tercer lugar, y especialmente, la necesidad de manejar el empleo público en entornos de creciente austeridad fiscal, lo que conduce a la búsqueda de una mayor eficiencia: más y mejores resultados con plantas de personal más reducidas y flexibles (Longo, 2004a).

c) Los casos de Brasil y Chile como ejemplos

Aunque no resulta fácil dilucidar, en los diagnósticos nacionales, cuál es el peso relativo y la eventual preponderancia de una y otra orientación, el análisis, a título de ejemplo, de los casos de Brasil y Chile, que son precisamente, como dijimos, los países mejor puntuados en ambos informes, permite hacer algunas consideraciones a este respecto. En ambos casos, los dos ingredientes de las reformas de signo profesionalizador que mencionábamos al principio son del todo patentes. La inspiración gerencialista, con su corolario de prácticas flexibles, coincide en los dos países con políticas de claro signo meritocrático.

Sin perjuicio de estas semejanzas, los resultados de los diagnósticos varían en el énfasis relativo de cada uno de estos componentes genéricos. En el caso brasileño, nos hallamos ante el sistema de mérito más completo y consolidado de la región. La puntuación, también destacada, en el subíndice de consistencia de los procesos, que mide el grado de desarrollo y formalización de los procedimientos de personal, parece coherente con dicha característica.

Sin embargo, Brasil se halla netamente por detrás de Chile en el índice de consistencia estructural, que, como hemos visto, considera, junto al subíndice indicado, los de coherencia estratégica (mide la sintonía entre las políticas de personal y la estrategia de gobierno) y consistencia directiva (mide el grado de desarrollo de la función de dirección). Ambas cosas son coherentes, asimismo, con la ventaja brasileña en el índice de capacidad integradora (capacidad del sistema para armonizar los intereses en presencia y reducir los conflictos), y la mejor puntuación chilena en el índice de eficiencia (relación entre las políticas de recursos humanos y sus costes). Lo mismo cabría decir del subíndice de competencia, que se correlaciona con la ventaja brasileña en mérito, y el de eficacia incentivadora, donde Chile puntúa mejor con claridad.

En resumen, los casos de Brasil y Chile nos muestran, sobre un fondo en el que coexisten las dos macroorientaciones expuestas, énfasis distintos en sus procesos de modernización del empleo público. En Brasil, parece haber sido predominante la construcción de un entramado más sólido de burocracia weberiana clásica. En Chile, la conexión de las políticas de empleo público con las presupuestarias ha impuesto una consistente orientación flexibilizadora, basada más en la introducción de incentivos que en la definición de reglas, si bien las reformas más recientes han acentuado la dimensión meritocrática de los cambios. Es de resaltar, en este sentido, que la principal prioridad de este signo, en este último país, ha sido la profesionalización de la alta dirección pública, lo que concuerda plenamente con el énfasis gerencialista indicado. En ambos casos, el relato de sus ventajas relativas nos muestra asimismo la lectura de sus puntos más débiles, que apuntarían en el caso de Brasil a peligros de corporativismo y rigidez y en el chileno a un exceso, todavía constatable, de informalidad en algunas prácticas de contratación y promoción.

Los principales obstáculos a la profesionalización del empleo público en la región

Los intentos de profesionalización del empleo público en América Latina, si bien han ganado extensión y presencia en los últimos años, en especial cuando se han integrado en los paquetes de reformas institucionales denominadas «de segunda generación», no son rigurosamente re-

cientes. Iniciativas más o menos sólidas de reformas con esta orientación han proliferado a lo largo de las últimas décadas, y han posibilitado valoraciones y estudios de caso que ponen, en general, de manifiesto, la existencia de poderosos obstáculos para la producción, y en especial para la consolidación e institucionalización, de esta clase de cambios (Arellano *et al.*, 2003; Echebarría, 2003; Cortázar, 2002; Heredia, 2002b; Heredia y Gaetani, 2002; Filgueira *et al.*, 2002).

Los obstáculos a la profesionalización no deben ser vistos, en lo fundamental, como problemas de naturaleza técnica, entendiendo por tales aquellos que se pueden resolver eligiendo los medios recomendados por el «saber hacer» existente en un área determinada del conocimiento disponible. En su mayor parte son problemas que deben ser abordados en clave de gestión del cambio organizativo y de la economía política de las reformas institucionales. Estos enfoques, más aptos para escenarios complejos, obligan a explorar los intereses, incentivos, pautas implícitas de pensamiento y conducta, y valores afectados por los procesos de transformación que las reformas de este signo implican. Por ello, para el análisis del tema que nos ocupa, las consideraciones de proceso, esto es, la reflexión sobre los principales obstáculos y sobre las estrategias adecuadas para afrontarlos, son tan importantes como las de contenido, a las que hasta ahora hemos hecho referencia.

Los intereses opuestos o divergentes

La existencia de actores interesados en el mantenimiento del *statu quo*, así como sus previsibles resistencias a los cambios constituyen el primero de los obstáculos que deben tenerse en cuenta. Como es lógico, la activación de estas resistencias depende de factores propios de cada contexto institucional y social. Sin perjuicio de ello, los estudios sobre experiencias de reforma de la función pública han detectado evidencias de comportamientos resistentes en una serie de actores, entre los que se cuentan:

a) Las clases políticas gobernantes

Para los políticos de gobierno, el principal motivo de discrepancia con las reformas de signo profesionalizador del empleo público es el que

Barbara Geddes (1994) ha llamado «dilema del político», que puede expresarse así: para quien gobierna, el desarrollo de competencia burocrática no debe hacerse al precio de perjudicar sus intereses políticos. Dicho de otro modo, cuando para el gobernante son mayores los costes de renunciar al clientelismo que los beneficios de introducir un sistema meritocrático, se inclinará a oponerse a esta clase de reforma.

b) La oposición política

El primer interés contrapuesto de los políticos de oposición es, obviamente, evitar que triunfen iniciativas del adversario político. Forma parte de la lógica política al uso el hecho de que las reformas se reclamen a veces desde la oposición para combatirlos después en sus iniciativas o manifestaciones concretas. De hecho, eludir o minimizar estas resistencias requiere escenarios institucionales que favorezcan mínimamente el consenso político, así como estrategias de reforma razonablemente incluyentes.

c) Los aparatos de partido

Los funcionarios de los aparatos partidarios se cuentan entre los resistentes más previsibles. Los gobernantes, confrontados con la necesidad de hacer funcionar eficazmente la maquinaria administrativa, se hacen en ocasiones permeables a las necesidades de profesionalización del empleo público. Los políticos de oposición pueden haber vivido antes experiencias similares y adoptado por ello actitudes menos opuestas. En cambio, los funcionarios de partido tienden a pensar predominantemente en clave de mercado electoral, acostumbran a ser a menudo los gestores interpuestos de las prácticas de clientelismo, y tienden a percibir por ello el control del empleo público como un recurso de poder irrenunciable.

d) Las tecnoestructuras horizontales y los órganos de control

En ocasiones, las instancias que asumen funciones de planificación y control de la acción del ejecutivo pueden oponer resistencias a las reformas. Entre estas instancias suelen encontrarse:

- Las burocracias fiscales y los órganos de administración presupuestaria, cuando temen que las reformas impliquen incremento o relajación de los mecanismos de control del gasto. (Este tipo de resistencias compromete la viabilidad de los cambios de un modo especialmente grave.)
- Las propias unidades centrales de personal, acostumbradas a una administración burocrática o rutinaria, y que pueden ver amenazada su posición en el sistema o cuestionada su capacidad para adaptarse a un nuevo papel.
- Las contralorías, tribunales de cuentas y otros órganos internos o externos de control de la regularidad de los procedimientos disienten a veces activamente de aquellos aspectos de las reformas más conectados con la introducción de flexibilidad en la gestión del empleo público, al ver debilitada su capacidad para fiscalizar procesos y decisiones.

e) Los empleados públicos

Diferentes tipos y colectivos de empleados pueden reaccionar de maneras muy distintas, en función de cuáles sean los contenidos específicos de las reformas y la situación de partida. Desde luego, cuando la aplicación de la Carta se enmarca en reformas que implican políticas de ajuste y reducción de efectivos, es habitual que susciten la oposición de amplios sectores de empleados, especialmente aquéllos que se puedan sentir su empleo amenazado más directamente. Por otra parte, cabe considerar posibles resistencias de dos tipos:

- La dimensión meritocrática de las reformas (acceso reglado, incompatibilidades, promoción por mérito...) puede ser rechazada por aquellos grupos y colectivos que, conscientes de haber accedido a la función pública de un modo irregular o clientelar, vean amenazado su empleo por las nuevas regulaciones.
- La introducción de flexibilidad en la gestión de recursos humanos (polivalencia de los cargos, evaluación del rendimiento, movilidad funcional...) será vista como un perjuicio por sectores y colectivos acostumbrados a un entorno de trabajo rutinario, protector y de baja exigencia.

f) Los sindicatos de empleados públicos

Lo que hemos dicho sobre los empleados públicos resulta, en general, aplicable a los gremios, asociaciones y sindicatos funcionariales, si bien debe considerarse que el poder de estos actores es sensiblemente desigual en los diferentes países de la región. En términos generales, se opondrán sobre todo a las amenazas, reales o percibidas, de reducción de empleos, a las reformas que lleven consigo la privatización de la gestión de ciertas actividades, a las que afecten a los niveles inferiores del empleo público — más sindicalizados, en general — o a colectivos profesionales de fuerte afiliación, y a los cambios de signo flexibilizador que tienden a la personalización de las relaciones de trabajo y, por tanto, al debilitamiento de la dimensión colectiva de aquéllas, en la que los sindicatos cifran su poder.

g) Los directivos y mandos medios

La profesionalización de la función directiva será vivida, según los casos, como una oportunidad o una amenaza. Por otra parte, deberá contarse con probables resistencias de los directivos y mandos allí donde el componente meritocrático de la profesionalización sea percibido como una limitación a su control discrecional sobre parcelas del empleo público.

Los factores de orden cultural

Una parte no pequeña de las resistencias se desarrolla en un territorio menos visible, pero no por ello menos trascendente: el de la cultura de los grupos sociales, integrada por las «convicciones tácitas, aprendidas y compartidas, en las que las personas basan su comportamiento cotidiano» (Schein, 1999: 24). Hablamos de valores, creencias y modelos mentales que configuran patrones de conducta colectiva basados en una determinada percepción de lo que es apropiado y lo que no lo es. Estas normas no escritas son estables y resistentes al cambio. Las rutinas de pensamiento y acción se basan en aprendizajes de los que cuesta desprenderse para afrontar escenarios nuevos. Estos escenarios aparecen

inevitablemente, en cierto grado, como más caóticos e inciertos, y producen una sensación de amenaza y ansiedad, lo que obliga a los gestores del cambio cultural a combinar los estímulos y presiones para cambiar con las medidas de reducción del estrés y de la incertidumbre.

La consideración de los factores culturales es imprescindible para acertar con las estrategias de reforma. Cuando las resistencias al cambio son de origen básicamente cultural, ni la reforma legal ni la modernización tecnológica, por ejemplo, por buenos que fueran su diseño y su potencial transformador, cambian sustancialmente el *statu quo*, si no se afrontan con eficacia aquéllas.

También aquí resulta imposible prescindir del análisis contextual de cada escenario nacional. No obstante, pueden considerarse como obstáculos culturales significativos, constatables en los intentos de profesionalización del empleo público en la región, entre otros:

- a) Los valores propios de las culturas sociales —frecuentes en América Latina— que contemplan como función de los gobiernos la generación directa de empleo para la población, lo que está en la base de los modelos de patronazgo y clientela.
- b) La sobrevaloración, por la cultura política, de los criterios de confianza o lealtad política y personal como requisitos determinantes de la idoneidad de los administradores públicos.
- c) El descrédito social de las clases políticas, la desconfianza sobre sus intenciones y capacidad, y la baja credibilidad de sus iniciativas de reforma.
- d) Los patrones culturales propios del modelo burocrático, que conducen a preferir el orden a la eficacia, así como a vincular la práctica de las organizaciones públicas con el seguimiento de rutinas administrativas, más que con el logro de resultados.
- e) Las visiones colectivistas que llevan a entender las relaciones entre empleadores y empleados en clave de reparto o confrontación de poder, y que implican modelos de relaciones laborales y prácticas sindicales muy resistentes a los cambios.
- f) Los modelos mentales que tienden a leer la realidad preferentemente desde el ángulo de las regulaciones formales, lo que lleva a la incapacidad para entender la lógica de los cambios que es necesario producir.

Los problemas derivados del diseño institucional del sistema político

Un enfoque habitual en los textos sobre economía política de la reforma institucional, basados en la aproximación teórica conocida como «elección racional», ha sido asociar la probabilidad de la reforma de los sistemas públicos de personal a ciertos rasgos del diseño del sistema político. De acuerdo con ello, los escenarios que hacen más viable el éxito de las iniciativas de reforma estarían caracterizados por:

- el equilibrio entre las fuerzas políticas en cuanto a su capacidad de acceso a los recursos derivados del manejo de clientelas;
- un sistema bipartidista;
- el presidencialismo, combinado con aparatos de partido disciplinados;
- la concurrencia electoral (en lugar de procesos electorales dispersos) y los distritos uninominales;
- un alto grado de control del ejecutivo sobre el Parlamento; y
- el bajo nivel de fragmentación política.

Sin negar frontalmente que tales rasgos puedan favorecer la viabilidad de las reformas y que, por el contrario, sus opuestos (pluripartidismo, debilidad presidencial, fragmentación política, etc.) puedan ser considerados, bajo ciertas premisas, como obstáculos dignos de ser tenidos en cuenta, los estudios empíricos sobre experiencias de reforma en la región no parecen aportar evidencias que sustenten aquellas afirmaciones. De igual modo, la realidad desmiente una supuesta superioridad de los regímenes autoritarios para la implantación de estas reformas, poniendo de manifiesto que tales sistemas tienden a crear su propio repertorio de obstáculos.

No parece existir, pues, un elenco de rasgos de diseño del sistema político que constituya condición necesaria —y mucho menos suficiente— para esta clase de cambio institucional. Los estudios contabilizan iniciativas fracasadas en escenarios supuestamente favorables y a la inversa. Como se ha dicho, hablando del poder presidencial, más que la concentración de poder en el presidente, es importante la voluntad reformadora de éste, lo que plantea un problema de motivación, más que de diseño político (Heredia, 2002a: 23).

Lo que convendría, no obstante, tener en cuenta son las resistencias potencialmente derivadas de ciertos contextos. Así, parece claro que el

número de puntos de veto, formales o informales, que deben sortear las iniciativas de reforma es una variable significativa, ya que un elevado número de actores tiende a elevar los costes de transacción de aquéllas. En este sentido, por ejemplo, la constitucionalización de materias propias de la gestión del empleo público —que caracteriza a algunos países latinoamericanos— puede introducir dificultades adicionales a las iniciativas de reforma legal necesarias para la aplicación de la CIFP.

Otro obstáculo importante a las reformas es el constituido por la inestabilidad política. Así, se ha analizado cómo los escenarios de transición política estimulan las prácticas de clientela y dificultan por ello los cambios de signo opuesto (Geddes, 1994: 194 y ss.). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las reformas que conducen a la profesionalización del empleo público exigen períodos de diseño, maduración, ejecución e institucionalización que trascienden el ciclo electoral ordinario, y que por tanto encajan difícilmente en coyunturas de precariedad del ejecutivo.

Los déficits de liderazgo político

El liderazgo es una variable crucial del éxito de los procesos de cambio. La existencia de un liderazgo político comprometido con los objetivos de profesionalización es un presupuesto básico de viabilidad de aquéllos. Por el contrario, su debilidad compromete seriamente el éxito de las reformas.

Factores que pueden contribuir a debilitar el liderazgo necesario son, entre otros:

- El carácter secundario de las reformas de la función pública en la agenda gubernamental. Los numerosos obstáculos y resistencias que se han ido apuntando ponen de manifiesto la necesidad de un propósito político articulado y firme, más allá de la retórica. Es frecuente que este tipo de cuestiones consten formalmente en las agendas reformadoras de los gobiernos, sin que luego se dedique a las mismas una atención significativa. Cuando esto ocurre, los déficits de liderazgo acaban por destruir el impulso reformador necesario.
- La primacía de otras visiones. La profesionalización implica cierta visión acerca de cómo deberían diseñarse y funcionar los sis-

temas de gestión del empleo y los recursos humanos en el sector público. Si en lugar de aquélla, predominasen en el gobierno otras visiones, el liderazgo preciso quedaría dañado. Piénsese, por ejemplo, en la eventual primacía de enfoques orientados al mero ajuste presupuestario acompañado por la reducción de efectivos, o de visiones burocráticas y legalistas sobre el servicio civil.

- La escasa implicación presidencial. Los casos de éxito en esta clase de reformas aparecen vinculados al compromiso activo del presidente en su impulso y desarrollo. Con frecuencia, la figura presidencial será requerida para arbitrar controversias entre actores, de cuya resolución dependerán señales cruciales para el éxito de los cambios. La falta de apoyo a éstos en momentos significativos puede hundir irreversiblemente la credibilidad de los procesos, lo que constituye, como se verá más adelante, un atributo imprescindible de los mismos.
- Las diferencias y rivalidades en el seno del gobierno. Los conflictos de intereses y puntos de vista, así como las disputas de poder o de protagonismo en el interior de los equipos gobernantes son, asimismo, factores de debilitamiento del liderazgo político.

Las carencias de capacidad interna

Algunas de las restricciones y obstáculos pueden corresponder, a veces, a limitaciones de capacidad interna para poner en marcha las innovaciones que exige gestionar un sistema de empleo público profesional. Dependiendo de su naturaleza y magnitud, tales dificultades pueden limitarse a complicar o retrasar la aplicación de las reformas, dilatando en el tiempo su eficacia e incrementando las demandas de liderazgo, esfuerzo reformador y tenacidad, o bien constituirse en verdaderos impedimentos para el cambio. En este último caso, el hecho de subsanarlas sería un prerrequisito de viabilidad.

Resultaría imposible el enunciado de todas las posibles carencias de capacidad que comprometen el éxito de las reformas. No obstante, cabría considerar entre ellas las siguientes:

- La indisponibilidad o debilidad de algunas infraestructuras o elementos de base: sistemas elementales de información, etc.

- Las carencias de cualificación técnica en las áreas básicas de la gestión del empleo y las personas.
- La hiperfragmentación del empleo público, que podría dificultar e incluso impedir la puesta en marcha de una reforma de alcance global.
- La hipercentralización de las estructuras y procedimientos básicos de personal, que podría obstaculizar seriamente la puesta en marcha de aquellas innovaciones de la Carta que exigen una mínima descentralización de capacidades.
- Los déficits de capacidad directiva para impulsar y gestionar adecuadamente la implementación de los cambios.

Elementos centrales de las estrategias de profesionalización del empleo público

La presión para el cambio

Toda la literatura sobre gestión del cambio coincide en la necesidad de que se produzca, entre los afectados, una percepción de necesidad y urgencia. Esta tensión desestabilizadora resulta necesaria para que los poderosos obstáculos y resistencias que hemos mencionado puedan ser superados. Entre los detonantes de esta presión hacia las reformas pueden encontrarse dos grandes factores básicos, que no se excluyen entre sí, y cuya combinación tiende a incrementar las probabilidades de que las reformas hacia la profesionalización del empleo público se puedan iniciar.

El primero de estos factores es la existencia de una crisis social de confianza en el funcionamiento de la Administración. A esta percepción se puede haber llegado por múltiples vías: evidencias de mala gestión, deterioro de los servicios, casos de corrupción, etc. No necesariamente tiene por qué ir acompañada de un descrédito de lo público. Por poner un ejemplo, la sociedad uruguaya es profundamente estatista y al mismo tiempo muy crítica con el funcionamiento del Estado (Filgueira *et al.*, 2002: 15).

La extensión e intensidad de estas percepciones negativas es una variable que favorece, para empezar, la creación de esta necesidad de urgencia. Como ha visto Horn (1995: 16 y ss.), los factores específicos que

han impulsado la construcción de burocracias profesionales han variado mucho entre países y períodos, pero en términos generales el detonante más importante ha tendido a involucrar crisis de credibilidad capaces de amenazar la supervivencia de los políticos. En otras palabras, diríamos que son necesarias presiones que incentiven a las clases políticas a superar el «dilema del político», anteriormente mencionado. El caso de las reformas chilenas de 2003 (Ley de nuevo trato y creación de la Alta Dirección Pública) representa un buen ejemplo de aprovechamiento de la crisis política para impulsar este tipo de cambios institucionales.

El segundo factor de importancia para la construcción de esta sensación de necesidad y urgencia es la crisis fiscal. Las necesidades de ajuste presupuestario no son en sí mismas condición suficiente para esta clase de reformas, pero sí acostumbran a ser —al menos cuando no son endémicas y por tanto no se hallan, por así decir, «descontadas» por la sociedad— un detonante crucial de escenarios que favorecen, si se saben utilizar, la producción de aquéllas.

En algunos casos, las presiones inducidas por la crisis fiscal pueden ser intensificadas por las posiciones de los acreedores externos, a quienes los sistemas de personal público no les interesan demasiado en sí mismos, pero cuyas exigencias de reducción del déficit público introducen presiones sobre el sistema que activan muchas de las reformas estructurales, incluidas las de los sistemas de personal (Heredía, 2002b: 15)

Desde el ángulo de las estrategias de profesionalización, lo más importante en este punto es destacar que las presiones indicadas, y en general las otras que puedan existir, deben ser, para que produzcan los efectos pretendidos, detectadas y aprovechadas por los reformadores. Corresponde a éstos, en primer lugar, reconocer los elementos de presión utilizables, divulgarlos y publicitarlos por los canales más adecuados; en segundo lugar, profundizarlos y estimularlos (por ejemplo, promoviendo o utilizando encuestas de diferente tipo, y fortaleciendo a grupos externos capaces de presionar para los cambios); en tercer lugar, asociar todo ello a los creadores de opinión, internos y externos al sistema público; y, por último y sobre todo, relacionar los factores básicos con el propósito de las reformas, esto es, la necesidad de profesionalizar el empleo público, concentrando en dicho enfoque las presiones existentes.

La construcción de coaliciones

La distribución del poder entre partidarios y opositores es una variable fundamental de estas reformas. El objetivo de los reformadores es sumar más poder que los adversarios. Por ello, uno de los presupuestos de viabilidad para la movilización de estas reformas es la materialización de pactos entre actores involucrados en ellas. Los pactos permiten resolver problemas de resistencias activas o pasivas a las reformas cuando consiguen que las coincidencias de objetivos a medio o largo plazo primen sobre las eventuales discrepancias a corto plazo. Naturalmente, uno de los problemas centrales que esto plantea es el de conseguir que la necesidad del pacto no reduzca los objetivos de las reformas por debajo de lo que puede ser considerada como una ambición razonable del propósito.

¿Con qué actores cabe pensar en construir coaliciones que permitan avances de signo profesionalizador del empleo público en la región? No existe una respuesta categórica a esta cuestión, que dependerá claramente de cada contexto institucional. Así, por ejemplo, la incorporación de los funcionarios de carrera a las reformas parece haber tenido papeles de signo opuesto en Brasil (positivo) y en Uruguay (negativo). Lo más que se puede hacer es precisar algunos criterios para la selección adecuada de los socios. En este sentido, y siguiendo a Kotter (1996: 57), citaríamos cuatro criterios básicos: una posición de poder significativa, capacidad y experiencia para hacer lo que se espera que hagan, credibilidad e influencia, y capacidad de arrastre. La aplicación de estos criterios es más importante que el número de socios, el cual, en sí mismo, no es significativo: hay socios que restan, en vez de sumar.

Sin perjuicio de la inexistencia de respuestas genéricas, parece claro que algunos actores deberán, en todo caso, ser tenidos en cuenta a la hora de construir coaliciones de esta naturaleza:

- El carácter marcadamente presidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos tenderá a convertir la implicación presidencial en un recurso básico de la reforma. El liderazgo político de ésta deberá administrar en cada caso sabiamente este recurso, que casi nunca es ilimitado. La presencia manifiesta del presidente en la coalición de cambio resulta especialmente importante en los estadios iniciales, cuando la conquista de credibilidad se hace imprescindible.

- La mayor parte de los expertos coinciden en la importancia que tiene, para el éxito de las reformas profesionalizadoras de la función pública, la alianza de los reformadores con los responsables de las políticas presupuestarias. De hecho, en los casos en que estos últimos han protagonizado o coprotagonizado las reformas éstas han tenido, en general, éxito (Chile, Brasil...), y algo parecido puede decirse en sentido inverso (México, en las reformas de la década de 1990).
- Actores de gran importancia para las reformas institucionales en la región son, indudablemente, los organismos multilaterales, y en especial el Banco Mundial y el BID. Contar con ellos en la coalición reformadora tiende a reforzar ésta, no sólo en recursos sino también, a veces, en credibilidad y peso político.
- La oposición política deberá ser asociada a la coalición reformadora cuando la reforma se vincule a una estrategia de consenso, lo que no será siempre viable. La profesionalización del empleo público afronta siempre obstáculos específicos para la institucionalización de los cambios, lo que convertirá en deseable, las más de las veces, el planteamiento de las reformas como operaciones de consenso interpartidario. También aquí la experiencia chilena reciente ofrece referencias valiosas.
- Por último, cabe referirse a la importancia que puede tener ensanchar las coaliciones a actores y grupos externos al sistema político administrativo: organizaciones de la sociedad civil, creadores de opinión, medios de comunicación, centros académicos, etc. El respaldo externo de los reformadores se traduce frecuentemente en ganancias de poder interno para llevar adelante las iniciativas de cambio.

El discurso reformador

Las iniciativas de profesionalización del empleo público necesitan fundamentarse en visiones de futuro ancladas en un discurso coherente de cambio institucional. Frecuentemente requieren discursos de reforma de la gestión pública que van más allá de las cuestiones relativas al empleo público y encuentran su fundamento en visiones o modelos más amplios acerca de la transformación de las estructuras y el funcionamiento de los sistemas públicos.

Hablando de América Latina, diversos trabajos sobre reforma del Estado han explorado en los últimos años estas diferencias de orientación global de las reformas, e intentado elaborar clasificaciones que ayuden a distinguirlas. Así, se ha hablado de enfoques «meritocráticos», «gerencialistas» y «de rendición de cuentas» (Heredia, 2002b: 7 y ss.). Otra taxonomía ha distinguido entre los modelos «eficientista», «contractualista» y «servicial» (Longo y Echebarría, 2001: 105 y ss.). No es éste el lugar para profundizar en el alcance de estas distinciones, pero parece conveniente reflexionar sobre su relación con el propósito de la profesionalización del empleo público.

En principio, el modelo de gestión del empleo y los recursos humanos que subyace al concepto de profesionalización que dibujábamos en el primer apartado de este capítulo parece compatible con diferentes discursos reformadores, sin perjuicio de que éstos puedan poner el acento en unos aspectos de aquél más que en otros. Lo importante será que el modelo de reforma resulte coherente con el diagnóstico del marco institucional de cada país, en un doble sentido:

- a) En cuanto al *contenido*: que aborde las disfunciones existentes y oriente las reformas necesarias, enfatizando aquellos aspectos del sistema de empleo público que resulta más importante y urgente reformar.
- b) En cuanto al *proceso*: que sea capaz de movilizar a los protagonistas adecuados para formar la coalición de cambio, teniendo en cuenta que los diferentes modelos de reforma pueden tener efectos diferentes en cuanto a los beneficios y amenazas percibidos por los diferentes actores y grupos de interés.

Un aspecto extremadamente importante del discurso reformador que deba acompañar a las estrategias de profesionalización es su relación con la política económica del gobierno, y en particular con dos elementos de ésta que frecuentemente aparecen asociados en los escenarios políticos de la región. Por una parte, la lucha contra el déficit público y las políticas de ajuste resultantes de la crisis fiscal. Por otra, los desafíos de competitividad resultantes de la apertura económica y la desregulación.

Para la viabilidad de las iniciativas de profesionalización será, las más de las veces, trascendente que ésta se presente como un requerimiento de la estabilización macroeconómica y la competitividad del país,

adecuadamente «empaquetada» junto a las iniciativas de modernización asociadas a estos objetivos: sistemas de planificación y evaluación de políticas y programas, gestión presupuestaria... Los estudios muestran la correlación de esta asociación con el éxito de las reformas (como ejemplos, cabe citar en positivo la reforma de Bresser en Brasil, y en negativo la de Zedillo en México). Las razones de esta correlación parecen bastante evidentes:

- El enorme peso del gasto de personal dentro del conjunto del gasto público.
- La importancia, para la economía de los países, de contar con burocracias eficientes en el manejo de las políticas presupuestarias, financieras y reguladoras.
- La mayor facilidad, que deriva de lo anterior, para ubicar las reformas de la función pública, en tanto afectan a dichas políticas, en un lugar preeminente de la agenda gubernamental.
- La mayor probabilidad de contar con el apoyo de financiadores multilaterales externos.
- La conveniencia (frecuentemente, la necesidad) de contar, en la coalición para el cambio, con las autoridades responsables de las políticas presupuestarias. (Lo que plantea la cuestión recurrente de si la alianza entre la modernización del Estado y la agenda económica debe producirse, o no, dentro de un único ministerio. No parece existir evidencia concluyente al respecto.)

Esta vinculación de las políticas de profesionalización del empleo público y las prioridades presupuestarias no está exenta de riesgos, que los reformadores deberán tener en cuenta y evitar en lo posible. Se cuentan entre ellos:

- El de quedarse en reformas puramente orientadas al ajuste y la reducción de efectivos, que no contemplaran las mejoras cualitativas y de gestión que la implantación de la Carta lleva consigo necesariamente.
- El de ceder a la tentación de crear «enclaves de excelencia» para aquellas funciones (bancos centrales, gestión tributaria, administración del presupuesto, agencias reguladoras...) más conectadas con las prioridades económicas, y abandonar el resto del empleo

público, con la consiguiente introducción de una fuerte percepción de inequidad en el sistema y las consecuencias poco favorables a las que antes se hizo referencia.

- El de incurrir en discursos de descrédito de lo público, que acabarían por tener un efecto desmovilizador.

En cualquier caso, la visión sobre la que se asienten las reformas orientadas a la profesionalización del empleo público debe fundarse en un discurso coherente de reforma caracterizado por la integración y consistencia de sus componentes, la solidez intelectual de la propuesta, un soporte adecuado de información (exactitud de los datos, manejo de estadísticas...) y la coherencia con las expectativas de los socios potenciales de las reformas.

A modo de conclusión

La profesionalización del empleo público en Latinoamérica sigue siendo una de las aspiraciones emblemáticas de los procesos de mejora de la gobernanza en la región. Aproximarse a ella requiere combinar, en las estrategias nacionales y subnacionales, los ingredientes propios de los dos componentes básicos de un empleo público profesional: mérito y flexibilidad. La Carta Iberoamericana de la Función Pública es, sin duda, el mejor referente de ámbito regional para inspirar los contenidos de esas estrategias.

Ahora bien, esos contenidos y, por tanto, los discursos reformadores que los albergan han de ser, por fuerza, netamente idiosincrásicos. Dependen de la situación de partida propia de cada entorno institucional concreto. En esto, el panorama regional es de una gran heterogeneidad, como se ha puesto de manifiesto en este capítulo. Por ello, la necesidad de invertir en diagnóstico es, en todo caso, irrenunciable, y nunca debe ser sustituida por modelos genéricos de reforma o por la mera importación de experiencias o buenas prácticas de otros países.

Por otro lado, tan importante como el contenido es el proceso de cambio. Aquí, la influencia de la historia, las tradiciones, los sistemas políticos, las reglas constitucionales y las culturas sociales de cada país es incuestionable. Profesionalizar la gestión del empleo público presenta obstáculos y resistencias en todos esos campos, ya que no es sino una

manifestación de cambio institucional. Frecuentemente, la utilización del empleo público como recurso político está todavía sólidamente enraizada en los patrones de conducta de los partidos y los gobiernos y, lo que es peor, aceptada como una rutina del comportamiento político, es decir, socialmente aceptada. Lo mismo ocurre con diferentes expresiones de gremialismo, corporativismo y judicialización que, en no pocos países, obligan a las reformas a enfrentarse a poderosos intereses organizados en el interior de los propios sistemas públicos.

Por todo ello, el diseño de las estrategias de profesionalización debe considerar cuidadosamente los instrumentos de movilización, las expresiones de liderazgo, los incentivos, las alianzas y las formas de manejo del poder que, en cada caso, pueden producir itinerarios de éxito. Sólo así, la retórica de la profesionalización, tan frecuente en las proclamas políticas, podrá ceder el paso a procesos de fortalecimiento institucional y mejora efectiva de la calidad de la gobernanza.

Notas

1. Aprobada por la Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en la reunión de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2004, y ratificada después por la Cumbre Iberoamericana del mismo año, fue luego convertida en documento oficial de las Naciones Unidas por su Asamblea General (para mayor información sobre su significado, véase «El consenso de Santa Cruz», en Aguilar, 2006: 210 y ss).

2. La expresión servicio civil, utilizada por el estudio del BID, se ha utilizado en todo caso como sinónimo de función pública, que fue la adoptada por la Carta Iberoamericana. Las referencias a una u otra en este capítulo asumen esa identidad conceptual.

3. Para una descripción más detallada del significado de los índices y, en general, del marco analítico en el que se incluyen, véase Longo (2004a).

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Arellano, D., R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco, R. (2003), *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, Caracas.
- Banco Mundial (2003), *Making Services Work for Poor People*, 2004 World Economic Report, The World Bank Group y Oxford University Press.
- BID (2006a), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, Washington, D.C.
- (2006b), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Harvard University-Planeta.
- Bresser Pereira, L. C. (2005), *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press.
- Cortázar, J. C. (2002), «Evaluación del sistema de servicio civil en el Perú», *Informe final para la Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública/BID*.
- Echebarría, K., ed. (2003), *Servicio civil. Temas para un diálogo*, BID, Washington, D.C.
- Farnham, D. y S. Horton, eds. (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, McMillan, Londres.
- Filgueira, F., B. Heredia, P. Narbondo y C. Ramos (2002), «La economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: los años 90», *Documentos del Diálogo Regional de Política*, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID, Washington, D.C.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Los Ángeles.
- Heredia, B. (2002a), «La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años 90», *Documentos del Diálogo Regional de Política*, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID.
- (2002b), *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina. Un marco de análisis*, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID, Washington, D.C.
- Heredia, B. y F. Gaetani (2002), «La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso», *Documentos del Diálogo Regional de Política*, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID, Washington, D.C.
- Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press.
- Kotter, J. P. (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston.
- Longo, F. (2004a), «La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación», *Reforma y Democracia*, n° 28.
- (2004b), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós, Barcelona,

- Longo, F. y K. Echebarría (2001), «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas», en CLAD, ed., *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*, CLAD, Caracas.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Schein, E. H. (1999), *The Corporate Culture Survival Guide: Sense and Nonsense of Cultural Change*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

3. Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas

Miquel Salvador y Carles Ramió

Introducción

En este capítulo se propone reinterpretar los procesos de reforma administrativa desde una perspectiva neoinstitucionalista que permita identificar las dinámicas de cambio en los sistemas de servicio civil y las dificultades que éstos deben afrontar. A modo de visión complementaria, esta aproximación permite introducir el impacto y los resultados efectivos del creciente peso de los referentes internacionales y las presiones para reformar la administración pública. Se pretende identificar algunos de los principales factores que explican tanto el alcance de los impactos de las iniciativas modernizadoras como las dificultades para su posterior consolidación en los sistemas de servicio civil de buena parte de los países de la región.

Para desarrollar este argumento, el primer apartado se inicia con una revisión de los procesos de modernización y reforma de las administraciones públicas latinoamericanas, identificando una suerte de oleadas o «generaciones» que revelan la influencia de las dinámicas de globalización. El segundo apartado se centra en los principales resultados de estas estrategias de reforma en los sistemas de servicio civil, proponiendo a partir de ellos una tipología de países. El tercero parte de dos modelos administrativos de referencia para revisar el rol desempeñado por el sistema de servicio civil en el conjunto del sistema político y administrativo y reinterpretarlo a partir de distintas dinámicas institucionales vinculadas a las oleadas modernizadoras.

Siguiendo esta aproximación, el cuarto apartado destaca la inestabilidad y la permeabilidad como dos características destacadas de las ins-

tituciones que caracterizan los sistemas de servicio civil de diversos países de América Latina, y las vincula al papel desempeñado por los principales actores vinculados a esta arena política. De este diagnóstico se derivan importantes implicaciones en cuanto a la capacidad efectiva para consolidar determinadas reformas.

A modo de conclusión se comenta el impacto de los referentes internacionales y de las presiones para la globalización en el campo de la gestión pública, así como su incidencia en la configuración de procesos de aprendizaje institucional en países caracterizados por un bajo nivel de institucionalización.

Las oleadas modernizadoras en las administraciones públicas latinoamericanas

A lo largo del siglo xx se han producido numerosas iniciativas orientadas a modernizar los aparatos públicos de buena parte de los países latinoamericanos (Barzelay *et al.*, 2002). Aunque con una gran variabilidad entre países, en parte por las trayectorias diversas de sus sistemas sociopolíticos, estas iniciativas modernizadoras pueden agruparse en tres grandes etapas (Peters, 2002). Esta misma agrupación, reflejo de las similitudes entre contenidos y estrategias de las iniciativas modernizadoras, representa un primer indicador de los procesos de emulación que se dan en las políticas de la gestión pública y que pueden conceptualizarse en términos de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992). El valor de estas iniciativas puede concebirse atendiendo a sus impactos y consecuencias pero también a su dimensión simbólica, en tanto que expresión de la voluntad de transformación de la sociedad y del Estado. La distancia entre ambas dimensiones, asimilables a los procesos de *decoupling* asociados al isomorfismo institucional, se relaciona con la legitimidad de las iniciativas. «La reorganización es un ámbito propio de la retórica, de la negociación, de atención problemática y de acción simbólica [...] y la reorganización comprehensiva parece tener más valor como propuesta que como proyecto» (March y Olsen, 1983: 291). Mientras que las declaraciones ofrecen «ganancias» inmediatas para los gobiernos impulsores, su operativización y puesta en práctica puede comportar altos costes políticos, difíciles de administrar

en sistemas caracterizados por la inestabilidad y la visión a corto plazo. Contrasta así un nivel formal, de discurso modernizador, adaptado a los referentes internacionales y a aquello que se considera apropiado, con una práctica «desacoplada», distinta a lo formalmente definido.

El análisis de la evolución de los procesos de reforma permite identificar diversas dinámicas de emulación institucional, con pautas comunes entre países que trascienden de sus fronteras, incluso para la transformación organizativa interna de sus administraciones y de su gestión de recursos humanos (Borins, 2000).

Partiendo de estas premisas, y siguiendo los análisis planteados por estudios de carácter histórico y comparativo desarrollados por Sulbrandt (1989; 2002), Oszlak (2001), Spink (1997), Payne y Carlson (2002) o Bonifacio y Falivene (2002), pueden diferenciarse hasta tres fases de modernización en el área latinoamericana. Una primera fase cubre las iniciativas modernizadoras del Estado que surgieron a principios del siglo xx y se prolongaron hasta los años ochenta. Aunque con diferencias en cuanto al punto de partida, durante esa fase la mayor parte de países latinoamericanos iniciaron reformas encaminadas a reformar y reforzar los aparatos públicos estatales, concebidos como agentes fundamentales para articular las relaciones sociales y promover el desarrollo. Con estas reformas se pretendía incrementar el intervencionismo estatal, que durante esta etapa vio crecer de forma importante sus estructuras y dotaciones. El enfoque modernizador de esta primera etapa, siguiendo dinámicas de isomorfismo institucional, se expandió por buena parte de la región, tanto en su concepción genérica como en sus concreciones, como muestra la proliferación de escuelas e institutos de Administración Pública de carácter nacional. Un elemento importante que contribuyó a este proceso de difusión fue la intervención de diversos organismos internacionales, como el caso de las Naciones Unidas que, a través de los diferentes organismos vinculados, promovía el fortalecimiento de los estados como vía para facilitar la implementación de los planes de desarrollo.

El balance global de estas iniciativas mostró escasos logros y las reformas a gran escala, como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar de forma sustantiva la administración pública, no consiguieron implantarse en Latinoamérica. Resulta significativo que frente a los fracasos registrados durante los gobiernos democráticos, en los períodos de gobierno autoritario se consiguieron ciertos avances, habitual-

mente asociados a la necesidad de obtener legitimidad por la vía de mejorar el funcionamiento de la organización pública:

Puede que los regímenes autoritarios ofrezcan soluciones [...] porque permiten aislar al gobierno encargado de tomar decisiones de la mayoría de redes políticas clientelares de la sociedad, así como de la mayoría de grupos organizados. [...] Los gobiernos autoritarios han tendido a debilitar o destruir las redes de patronazgo vinculadas a los partidos políticos y [...] los políticos electos ya no pueden desviar recursos estatales a sus propias necesidades de supervivencia política.

Pero estos logros, además de ser también escasos, tampoco fueron sustentables en el tiempo.

A partir de la década de los años ochenta aparecen nuevas iniciativas modernizadoras con un planteamiento diferenciado. Las iniciativas impulsadas por los países latinoamericanos durante esta fase se denominan «reformas de primera generación», según la nomenclatura propugnada por el Banco Mundial (Bresser-Pereira, 2001). La orientación de estas iniciativas debe entenderse atendiendo a los procesos de modernización impulsados inicialmente por los gobiernos conservadores que ocuparon el poder en Gran Bretaña y en Estados Unidos, y que rápidamente se extendieron a buena parte de los países anglosajones. Concretadas a través de una incipiente corriente de gestión, el *New Public Management*, su influencia alcanzó a diversos países europeos de tradición administrativa continental, y a buena parte de los países latinoamericanos, aun cuando sus realidades sociopolíticas y económicas variaban respecto a los referentes de origen de la iniciativa.

Sin embargo, el objetivo central de estas reformas no era tanto la mejora del funcionamiento del Estado como su mera reducción, partiendo de la consideración de que desarrollaba funciones que en el nuevo contexto ideológico no se consideraban adecuadas. Esto se tradujo en la sustitución del Estado en determinadas áreas de actuación (a través de privatizaciones, externalizaciones y desregulaciones, entre otras), y en una importante reducción de efectivos de los aparatos públicos. A partir de un estudio de 11 países de la región,¹ Sulbrandt (1989) observa un crecimiento continuado en las décadas de los sesenta y setenta que, a partir del inicio de los años ochenta tiende a desacelerarse para dar paso al decrecimiento. Los datos muestran los importantes logros conseguidos por

las iniciativas de «reforma de primera generación», muy por encima que las reformas precedentes, aunque esto se debe relativizar, dado el alcance de los diferentes objetivos perseguidos.

Así, más allá de la dimensión cuantitativa, la vocación de estas iniciativas modernizadoras era de orientación externa del aparato estatal, es decir, pretendían modificar sus relaciones con la sociedad pero no su funcionamiento interno. El Banco Mundial estuvo fuertemente comprometido con las reformas orientadas hacia el mercado desde que el Baker Plan de 1985, definió estas reformas como precondition para la solución de la crisis de la deuda (Bresser-Pereira, 2001). Con esta orientación, los principales éxitos de estas reformas se plasmaron en los procesos de creación de agencias, en los procesos de externalización y en la reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos públicos, lo que comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

Entrada la década siguiente, los años noventa, surgió una nueva «generación» de reformas, que se diferenciaron en cuanto a objetivos y orientación de la precedente. La distinción de estas «reformas de segunda generación» no debe ocultar ciertas líneas de continuidad con las anteriores, como la tendencia a la reducción de estructuras y efectivos de los aparatos públicos (Sulbrandt, 2002), pero su objetivo central iba más allá de este redimensionamiento. Como indica Bresser-Pereira, «la reforma del Estado significó, para el Banco Mundial, en primer lugar *downsizing* (o reducción del aparato público) y en segundo, realizar la reforma del servicio público» (2001: 6). La preocupación de estas iniciativas reformadoras se situaba en la dimensión interna y, a modo de enlace con las reformas anteriores a los años ochenta, pretendían mejorar el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos. Este objetivo se tradujo, entre otros aspectos, en el impulso de cambios en las reglas del juego de las relaciones entre el personal y la Administración, incidiendo en la propia conformación del modelo de servicio civil. Aunque todavía resultan vigentes, los resultados efectivos de esta segunda ola de reformas también se han cuestionado (Oszlak, 2001; Gaetani, 1998), en especial por su incapacidad para transformar las instituciones vigentes en las administraciones públicas latinoamericanas.

Antes de proceder al análisis de los impactos de estos procesos, los siguientes apartados se dedican a comentar brevemente los principales resultados de las oleadas modernizadoras en los sistemas de servicio ci-

vil latinoamericanos. Atendiendo a las dificultades para obtener datos comparables, se plantea una visión genérica centrando la atención en 9 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) representativos de distintas áreas de la región.

Principal resultado: el redimensionamiento del empleo público

A partir de diversas investigaciones como la ya citada de José Sulbrandt (2002), la realizada por Oscar Oszlak (2001) sobre 10 países del área de Latinoamérica y el Caribe, o la de Michael Barzelay *et al.* (2002), se pueden destacar diversas actuaciones asociadas a la transformación de los sistemas de servicio civil, destacando en primer lugar la posición de dicho ámbito en los programas de mejora de la gestión.

Un primer dato para considerar es la dimensión del empleo público como indicador de las dinámicas de convergencia de los distintos países latinoamericanos. La dificultad para obtener datos fiables sobre el empleo público de la región dificulta este análisis.² A partir del contraste entre diferentes fuentes de datos (principalmente las disponibles en el Banco Mundial, en el BID y las facilitadas por el CLAD), se pueden establecer claramente unas pautas de reducción continuada a lo largo de la década de los años noventa. Según el informe de Sulbrandt (2002), a partir del análisis de los países para los que existen datos fiables, durante ese período el promedio de empleados público en relación con la población total pasó del 4,06 al 3,40% (tanto si se utilizan los datos del CLAD como los del Banco Mundial o el BID, la conclusión es consistente). Un indicador complementario (empleo público como porcentaje de la población económicamente activa) muestra la misma tendencia en ocho de los diez casos para los que existe información disponible (que incluye diversos países por tamaño y subregión en América Latina), tal como se aprecia en los cuadros 1 y 2).

Durante ese mismo período, la reducción del empleo público en los países analizados por Oszlak (2001)³ se calibra entre un 5% y un 40% de la dotación preexistente. Es decir, a pesar de las importantes diferencias tanto en la composición como en el tamaño del empleo público, la mayoría de sistemas de servicio civil presentan la misma tendencia al decrecimiento de sus dotaciones de efectivos. Como indica Spink, «el resultado de los años ochenta convirtió la década de los noventa en un período de ajuste estructural, con una visión muy restrictiva de la refor-

CUADRO 1
Evolución del empleo público, 1990-1999 (% de la población)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	—	5,87	5,37	4,99	4,9	4,88	5,13	5,13	4,87	4,75
Bolivia	—	—	—	—	2,8	2,7	2,6	2,8	2,8	2,3
Brasil	—	1,96	2,04	2,1	2,14	3,46	3,51	3,45	3,36	3,39
Colombia		—	2,95	2,81	3,56	3,69	3,85	4,56	4,54	3,91
Costa Rica	5,06	4,9	4,78	4,75	4,83	4,61	4,41	4,5	4,36	4,4
México	5,76	5,8	5,58	5,51	5,61	5,33	5,44	—	—	4,8
Nicaragua	2,3	2,31	2,2	2,03	1,94	2,04	1,88	1,76	1,71	1,8
Uruguay	—	—	—	—	—	7,56	7,5	7,09	6,98	6,3
Venezuela	1,18	2,94	2,8	2,57	2,53	4,51	2,29	2,2	1,61	—

FUENTE: <http://www.clad.org.ve/siare/>; <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/transparenciamain.htm>; Sulbrandt (1989, 2002), Payne y Carlson (2002).

CUADRO 2
Evolución del empleo público, 1990-1999 (% de la población económicamente activa)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	—	14,53	13,21	12,21	11,92	11,8	12,32	12,23	11,54	11,19
Bolivia	—	—	—	—	7,8	7,6	7,4	7,7	7,6	—
Brasil	—	4,51	4,66	4,74	4,79	7,76	7,73	7,52	7,27	7,27
Colombia	17,23	15,54	4,46	4,33	5,33	5,5	5,7	6,69	6,66	5,74
Costa Rica	13,95	13,99	13,48	13,01	13,03	12,38	12,24	12	11,2	10,5
México	19,46	19,58	18,84	18,61	18,94	17,99	18,38	—	—	12
Nicaragua	7,22	7,18	6,79	6,38	5,88	6,15	5,61	5,2	5	5,2
Uruguay	—	—	—	—	—	18,12	16,53	16,82	16,14	14,6
Venezuela	3,33	8,22	7,74	7,03	6,87	12,12	6,07	5,77	4,17	—

FUENTE: <http://www.clad.org.ve/siare/>; <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/transparenciamain.htm>; Sulbrandt (1989, 2002), Payne y Carlson (2002).

ma administrativa bajo el encabezado de Reforma del Servicio Civil con el énfasis en la reducción de efectivos» (1997: 12).

Para valorar estas dinámicas de reducción en el contexto de los programas de reforma y modernización del sector público, se debe atender a la influencia de los organismos financieros internacionales (Pérez

Salgado, 1997). Desde estas instancias se promovían estos procesos de disminución del sector público, acompañados de propuestas de reforma del Estado, aunque más orientadas a promover la descentralización, la externalización y la privatización de servicios públicos. «Términos como “redimensionamiento”, “reingeniería” o “hacer retroceder al Estado” se están introduciendo a partir del cada vez más competitivo y agresivo enfoque neoliberal de la administración de empresas» (Spink, 1997: 13). Pero la introducción de cambios en este ámbito no se produjo de forma significativa hasta mediados de la década de los noventa, con el establecimiento de diferentes medidas que pretendían, entre otras cosas, transformar el modelo de servicio civil de las administraciones latinoamericanas.

Seis rasgos destacados de los sistemas de servicio civil en América Latina

En contraste con las dinámicas de reducción de efectivos, las estrategias de la modernización aplicadas a otros aspectos clave de sistemas de servicio civil mostraron resultados mucho más limitados, como señala la revisión de seis variables destacadas de estos sistemas. Siguiendo las «reformas de segunda generación», los principales cambios se orientaron para racionalizar los sistemas de servicio civil, con enfoques basados en instrumentos importados del sector privado. Los resultados más destacados se muestran en el cuadro 3.

Como muestra dicho cuadro, las «reformas de segunda generación» registraron importantes dificultades para su implementación y para producir un cambio efectivo en los sistemas de servicio civil. Los problemas para introducir mecanismos de planificación, la ausencia de prevención de necesidades y la debilidad de los sistemas de información de personal se extendieron a la mayoría de los países considerados, con las excepciones de Brasil y Costa Rica.

En el ámbito de la capacitación, las actuaciones emprendidas comportaron un incremento cuantitativo de la formación dirigida a los empleados públicos, aunque muchas veces esto no se vinculase a una estrategia organizativa encaminada a promover y consolidar el cambio. Este aumento de las horas de formación parecía más orientado a satisfacer la iniciativa e interés particular de los servidores públicos (Oszlak, 2001), que no a dar respuesta a las necesidades de capacitación en determinadas

CUADRO 3

Seis factores destacados de los sistemas de servicio civil de América Latina

	Factores vinculados a la planificación		Factores vinculados al ámbito de desarrollo		Factores vinculados a los sistemas de mérito	
	Ausencia de prevención de necesidades	Sistemas de información de personal poco desarrollados	Ausencia de estrategias de capacitación	Ausencia de estrategias de remuneración consistentes	Diferencias entre el discurso y la práctica de las iniciativas de promoción del mérito	Áreas del servicio civil protegidas de prácticas clientelares
Argentina	X	X		X		X
Bolivia	X	X	X	X	X	X
Brasil						X
Colombia	X	X	X	X	X	
Costa Rica				X		X
México	nd	X	nd	X	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	X	nd
Uruguay	nd	X	X	X		X
Venezuela	X	X	X	nd	X	X

FUENTE: Longo (2004) y trabajo de campo de la investigación «Transformación del Estado en América Latina: nuevos diseños institucionales, servicio civil y políticas regulativas», dirigido por Carles Ramió, Universitat Pompeu Fabra (proyecto financiado por la CICYT, ref. SEJ2004-03358/CPOL).

áreas, especialmente en los niveles descentralizados territorialmente (Sulbrandt, 2002). En el cuadro 3 se muestra, asimismo, la ausencia de estrategias de capacitación en la mayor parte de estos países, con la excepción, de nuevo, de Brasil y Costa Rica (además de Argentina).

La reestructuración de los sistemas salariales ha sido también objeto de las reformas del servicio civil. Con ello se pretendía superar la compresión de los niveles salariales, tendentes a la homogeneidad, y el descenso de la capacidad adquisitiva de los empleados públicos (Sulbrandt, 2002). Las diferencias, de nuevo, no discrepan por su planteamiento (reproduciendo dinámicas de isomorfismo institucional), como por el alcance de su implementación, que suele restringirse a los empleados de la Administración estatal (Oszlak, 2001). En el cuadro 3 se muestra la ausencia de estrategias consistentes de remuneración como una de las debilidades más extendidas entre los países considerados.

Las iniciativas vinculadas a la evaluación del desempeño son un claro ejemplo de la distancia entre el discurso formal y su aplicación

efectiva. Diversas iniciativas impulsadas en Bolivia, Uruguay, Venezuela, Nicaragua o Argentina muestran la extensión del tema y su capacidad para entrar en la agenda pública de la reforma, siguiendo pautas de isomorfismo institucional de carácter mimético. Sin embargo, esta iniciativa también ha sido la que ha tenido menor implementación, en buena medida por la «vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de criterios meritocráticos» (Oszlak, 2001: 34). En otros términos, el seguimiento de prácticas de gestión tomadas de los referentes externos (y promovidas por determinados organismos internacionales), sin una adecuada adaptación, han tendido a ofrecer unos pobres resultados y a cuestionar la validez de las reformas.

En esta misma línea, la introducción de criterios de mérito tanto en el ingreso como en la posterior carrera administrativa o en la retribución, se planteó como mecanismo para profesionalizar los sistemas de servicio civil, en la línea de estabilizarlos y despolitizarlos. Tal como muestra el cuadro 3, diversos países desarrollaron áreas protegidas de prácticas clientelares, pero la introducción de medidas encaminadas a mejorar la competitividad y transparencia en los concursos y promociones sólo logró algunos resultados en aquellos sectores donde los requerimientos de calificación profesional eran más estrictos y donde el servicio finalista estaba más claramente definido (como sanidad y educación, por ejemplo) (Oszlak, 2001). Esto favoreció el desarrollo de subculturas diferenciadas donde, gracias a esta singularidad, determinados colectivos profesionales conseguían crear su propio espacio de gestión, relativamente independiente de la influencia de la dirección política. La confusión en la distinción entre empleados públicos y políticos que favorecía el sistema vigente en buena parte de los países latinoamericanos explica las resistencias de estos últimos a ceder protagonismo o a perder discrecionalidad en los procesos de selección y promoción para designar y recompensar a sus colaboradores. En relación con estas dinámicas, el mantenimiento de sistemas de patronazgo se mantuvo como un recurso político adaptado a una determinada realidad de diversos sistemas de partidos latinoamericanos (Geddes, 1994).

Una propuesta de tipología

La situación descrita en el apartado anterior permite apuntar la siguiente agrupación de países:

1. Brasil, Costa Rica y Argentina. Estos tres países registran avances más significativos en las variables mostradas en el cuadro 3, junto con importantes dotaciones de empleo público (véase el cuadro 2). Hay que destacar también la posición avanzada en la promoción de elementos de mérito en el servicio civil (Brasil en 1934 y Argentina en 1937) y en la creación de los institutos de administración públicos (EBAP de Brasil en 1952 e ICAP de Costa Rica en 1954).
2. México, Uruguay, Colombia y Venezuela, en una posición intermedia en relación con las variables citadas en el cuadro 3, en especial en relación con la promoción de un sistema de mérito, aunque los cambios en el sistema político-administrativo venezolano hayan alterado la trayectoria. Dos de ellos destacan también por la creación de institutos de Administración pública en fechas tempranas (INAP de México en 1955 y ESAP de Colombia en 1956).
3. Nicaragua y Bolivia comparten las posiciones menos desarrolladas en todas las variables mostradas en el cuadro 3. Ambos se encuentran en el segundo grupo definido por Payne y Carlson (2002) y también comparten el dato de tener ratios relativamente bajos de empleo público (véase el cuadro 1).

Los resultados apuntados de los programas modernizadores en cada uno de los países de los tres grupos considerados deben contextualizarse tanto con la posición de partida como con la influencia diferencial de los referentes internacionales, en especial en lo que atañe a la introducción de propuestas propias y adaptadas en cada uno de ellos. Aunque esto requeriría un análisis más en profundidad, los datos recopilados permiten ilustrar la influencia de los referentes externos y de las dinámicas institucionales en los respectivos modelos de administración y servicio civil. El siguiente apartado aborda este punto con más detalle.

El servicio civil como institución: modelos de administración y coherencia institucional

Partiendo de una perspectiva neoinstitucionalista, aquí se plantea el análisis de los procesos de modernización de los sistemas de «servicio civil»

o «función pública»,⁴ entendidos como el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional.⁵ Esta definición proviene de la perspectiva analítica desde la que se destaca la importancia tanto de los elementos apuntados, en su vertiente formal e informal, como de su adecuación al contexto institucional en el que se desarrollan.

En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una «lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1989; Peters, 1999), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. En relación con los procesos de globalización, la institución vigente favorece que algunas opciones ni siquiera se tengan en cuenta o se consideren inviables, en beneficio de otras alternativas que centran el debate y muy probablemente de la decisión finalmente seleccionada. En cuanto a los programas de modernización impulsados, la institución condicionará su alcance, a partir de la magnitud de los cambios propuestos, de la coherencia de la estrategia con los equilibrios existentes o de la sostenibilidad del impulso transformador.

La necesidad de considerar la realidad social, política y administrativa en la que surgen y se mantienen los diferentes sistemas de servicio civil conduce a incluir el análisis de la tradición administrativa de referencia. Los sistemas administrativos que habitualmente se han tomado como referencia internacional se pueden dividir en dos grandes modelos o tradiciones administrativas: el modelo de la Europa continental-occidental y el modelo anglosajón.

Esta doble clasificación se inspira en la que elaboran Pollit y Bouckaert (2000) a partir de las tradiciones o modelos que ellos denominan de la «perspectiva del *Rechtsstaat*» y la perspectiva del «interés público». En la primera tradición, más propia de lo que se ha denominado modelo de la Europa continental, el Estado tiene un papel central y muy visible como configurador de la sociedad. Como valores destacados de esta tradición se destacan los de seguridad jurídica, de la equidad y de la igualdad ante la ley. En la segunda tradición, la que se ha denominado como modelo anglosajón, el papel del Estado es mucho menos significativo y visible, y tienden a limitarse y controlarse sus poderes, destacando el papel de los diferentes agentes sociales como configuradores de la sociedad. Los valores asociados a este modelo son los de la imparcialidad, la transparencia o el pragmatismo en la actuación de los gobiernos y administraciones.

Siguiendo esta diferenciación, uno de los primeros elementos distintivos de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras que en el caso de los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad en ambos, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características, los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto al sistema político. Para el caso concreto del sistema de servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, no hacen sino reforzar este carácter «estable», de continuidad, ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo caracterizador de las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos. En los modelos anglosajones, éstas se desarrollan en un entorno que se acerca al «pluralismo», caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado. Por contra, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de «estatismo» (donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de «corporatismo», donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

En ambos casos el papel de los sistemas de servicio civil se configura como una institución adaptada a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad originan sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y mantenimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos diferenciados. Mientras un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado al servicio de un Estado fuertemente interventor se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, en el polo opuesto, con un contexto políticamente estable y con una sociedad civil muy articulada, se conformaba un modelo de servicio civil de características diferentes al anterior.

Algunos programas de modernización contemporáneos planteados para su aplicación en países en desarrollo han partido de juzgar los logros de un modelo con los parámetros del otro, olvidando su funcionalidad concreta con relación a su contexto (Gaetani, 1998).

Por otro lado, también existen importantes diferencias en cuanto al origen y tipo de presiones para la modernización de las administraciones públicas. Mientras que en la Europa occidental y los países anglosajones, los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión de la demanda de servicios públicos, en buena parte de los países latinoamericanos la presión la ejercían tanto los problemas asociados a la debilidad del Estado y de sus sistemas democráticos como la presión ejercida desde diversos organismos internacionales. Como resultado de estas presiones, los programas de modernización han tendido a seguir referentes conceptuales e ideológicos que han ido cambiando siguiendo ciertas modas u oleadas, de duración e impacto variables (Aucoin, 1990; Peters, 2002).

Planteados como una dicotomía, el debate sobre su conveniencia para configurar los sistemas de servicio civil en Latinoamérica tiende a centrarse sobre los valores que subyacen a ambos modelos. Se contraponen un modelo abierto asociado a la flexibilidad, al dinamismo y a la eficacia y la eficiencia, a un modelo cerrado vinculado a la rigidez y a la burocratización, que pueden tender a convertirse en una rémora para el funcionamiento de las organizaciones públicas. En un contexto de creciente internacionalización de referentes, este tipo de diagnósticos simplistas apoyan la introducción de sistemas de servicio civil siguiendo el primer referente como modelo para los países de América Latina, descartando decididamente el modelo europeo continental. Desde nuestro punto de vista, esta decisión estratégica es un error derivado de una confusión sobre los objetivos y las aportaciones efectivas de un modelo de función pública o servicio civil.

La importancia y el valor de estos modelos se relacionan con las dinámicas de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1991) que habitualmente favorece la tendencia a la reproducción de las instituciones consideradas «exitosas» en su contexto de referencia (Ormond y Löffler, 1999). Este isomorfismo mimético se combina con dinámicas de isomorfismo coercitivo que pueden identificarse a partir de las presiones formales e informales realizadas por parte de organizaciones internacionales (Pérez Salgado, 1997; Spink, 1997). Pero también aparecen dinámicas de isomorfismo por presión normativa relacionadas con el impac-

to de grupos profesionales, como académicos o empresas de consultoría internacionales que definen las «prácticas buenas» que «deberían» ser replicadas (Meyer y Scout, 1992, Tolbert y Zucker, 1996).

Atendiendo al impacto de estas dinámicas, es cierto que los países de América Latina buscan un modelo de servicio civil que les permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes. Pero no es menos cierto que el objetivo profundo de la implantación de modelos de servicio civil busca superar el modelo clientelar y contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones públicas. Desde nuestro punto de vista el principal problema de las administraciones públicas de América Latina es su débil institucionalización, lo que dificulta los procesos para su desarrollo.

De ello se deriva la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de servicio civil como el contexto en el que éstos aparecen y se desarrollan, como paso previo a incorporar cualquiera de sus propuestas a otras realidades político-administrativas. Puesto que la realidad política y administrativa de la mayoría de los países de América Latina se caracteriza por la inestabilidad tanto de su sistema político como del administrativo, una primera opción debería pasar por crear un modelo de servicio civil que aportase fundamentalmente estabilidad al sistema administrativo, como primer paso para estabilizar el conjunto (Jordana y Ramió, 2003; Salvador, 2001; Ramió, 2001). Los países destacados en el primer grupo de la tipología propuesta en el apartado anterior parecen seguir esta aproximación (especialmente Brasil y Costa Rica). Pero en otros casos la evolución de las iniciativas de modernización de las administraciones públicas muestra que los procesos de aprendizaje y emulación presentan una trayectoria poco acorde con este planteamiento institucional.

Inestabilidad y permeabilidad de las instituciones del servicio civil en América Latina

Partiendo del concepto de servicio civil como institución, los programas de modernización podrían definirse como oleadas fundamentalmente promovidas por presiones internacionales, con diferentes grados de compatibilidad con los sistemas de servicio civiles vigentes en cada país. Tanto las importantes similitudes en los contenidos como en las estrate-

gias de estos programas de modernización tienden a reforzar este diagnóstico. Por otro lado, el análisis de las transformaciones en áreas concretas de los sistemas de servicio civil muestra el alcance limitado de los intentos modernizadores, destacando las reducciones del empleo público, especialmente durante los años noventa. La continuidad de las dinámicas de los sistemas de servicio civil puede interpretarse como el resultado de unas instituciones que aúnan inestabilidad y permeabilidad a los referentes externos, con una notable capacidad para resistirse al cambio y evitar las presiones de reforma.

La inestabilidad de los sistemas político-administrativos latinoamericanos en términos de gestión de personal es uno de los rasgos destacados en la institución vigente en el ámbito del servicio civil. En este sentido la inestabilidad, por sí misma, constituye un equilibrio que facilita la introducción de nuevas «reglas del juego» en las prácticas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas (permeabilidad), pero que dificulta enormemente su consolidación. Con estas instituciones, los sistemas de servicio civil latinoamericanos se presentan relativamente abiertos a presiones internacionales en lo que se refiere a incorporar las nuevas prácticas de gestión pública, pero relativamente cerrados a consolidar las dinámicas de cambio asociadas en estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad institucional.

Los intentos de difundir estas nuevas prácticas de gestión pública pueden explicarse en términos de dinámicas de isomorfismo institucional entre administraciones públicas latinoamericanas. En estos procesos destacó el papel desempeñado por los organismos internacionales, que incidieron tanto en la elaboración de diagnósticos como en la definición de las medidas que cabía emprender para su resolución. A modo de isomorfismo de carácter coercitivo, esto explica la expansión de determinadas orientaciones de actuación. Las denominadas reformas de primera y segunda generación son claros ejemplos de la importancia de estos postulados, así como de la capacidad de influencia de determinados agentes.

La conceptualización de determinadas propuestas (como las vinculadas al New Public Management), facilitaron su extensión, apoyadas por los organismos internacionales y por empresas de consultoría internacional. El hecho de que estas iniciativas se centrasen inicialmente en la mera reducción de las dimensiones del sector público y que posteriormente sólo abordasen de forma parcial la transformación de ámbitos de gestión como el servicio civil, se explica por los agentes involucrados en el proceso.

Como indica Bresser-Pereira, «estas reformas fueron dirigidas por economistas: los economistas locales y los economistas de las agencias internacionales como el Banco Mundial y el FMI [...], la mayoría de estos economistas son burócratas que tiene poca familiaridad con la gestión pública [...] por un lado tienen la idea de que un servicio profesional es algo bueno; por otro saben que los tiempos de la burocracia clásica terminaron [...]. Así, tienden a dejar de lado la cuestión y a reducir la reforma del sector público al ajuste estructural, a la privatización, al *downsizing* y al combate contra la corrupción» (2001: 162).

El único cambio reseñable fue la reducción en el número de empleados del sector público que, unido a lo limitado de sus impactos en las áreas más importantes de gestión de los recursos humanos, llevó a cuestionar la validez de dichas propuestas y estrategias, especialmente cuando se hacían más evidentes las dinámicas de desacople entre las instituciones vigentes y la formalidad y la retórica de las reformas de los sistemas de servicio civil.

Esta aproximación se debe complementar con el análisis de los actores predominantes en la arena política de los sistemas de servicio civil. Si uno de los principales «cambios en la contratación y promoción [...] podrían convertir un sistema personalista basado en el patronazgo en un sistema basado en el mérito, con ello se amenaza a los trabajadores actuales y se reduce los recursos de patronazgo controlados por los partidos políticos. En consecuencia, los sindicatos de empleados públicos, los políticos y los partidos tienden a menudo a oponerse a ese tipo de cambios» (Geddes, 1994: 28). En otros términos, si el servicio civil se concibe habitualmente más como un recurso o un botín para los partidos políticos que como un instrumento para mejorar las capacidades de los gobiernos y las administraciones, las medidas para incrementar la flexibilidad tenderán a ser absorbidas o neutralizadas por los sistemas de patronazgo vigentes.

El análisis presentado muestra que sólo aquellos países con elementos propios de un sistema de mérito que intentaron adaptarse a las presiones externas a sus instituciones (el primer grupo propuesto en la tipología del apartado anterior) registraron avances en los ámbitos considerados de planificación, capacitación y remuneración para reformar sus sistemas de servicio civil.

En los otros casos, aunque la introducción de cambios se pueda interpretar como muestra de la debilidad institucional de estos sistemas, la pobreza de los resultados de estas iniciativas muestra cómo dicho

entramado institucional dificultó también la consolidación de nuevos arreglos.

La falta de atención a la realidad de cada país limitó el potencial de estas medidas para incidir en la transformación asociada a los procesos de aprendizaje y transferencia internacional de experiencias.

Sobre el impacto de los referentes internacionales

Finalmente, cabe destacar que el peso creciente de los referentes internacionales en el ámbito de la gestión pública ha tenido impactos positivos entre los países desarrollados que poseen instituciones públicas sólidas y consolidadas (Hood, 1996; Pollit y Bouckaert, 2000; Peters, 2002). Las nuevas corrientes en materia de gestión pública han permitido dinamizar determinados arreglos institucionales, mejorando su eficacia y eficiencia y promoviendo la innovación de las políticas públicas. De esta manera, su impacto se traduce en la generación de procesos de aprendizaje altamente positivos.

Sin embargo, la influencia de los referentes internacionales en materia de gestión pública no se ha mostrado positiva y funcional en aquellos países en desarrollo con significativos déficits de institucionalización de sus aparatos públicos. Algunas conclusiones que se derivan de ello son:

- La implantación de los distintos modelos de gestión pública (como los de servicio civil) en los países de América Latina se ha realizado combinando la vía de la imposición (isomorfismo coercitivo) y la vía de la emulación (isomorfismo mimético), pero sin incluir una adecuada reflexión sobre su realidad concreta, quedándose como una copia superficial alejada de pautas de aprendizaje institucional o de gestión.
- La globalización de la gestión pública en los países en desarrollo ha supuesto *de facto* abandonar la vía institucional y optar exclusivamente por una concepción más tecnocrática. Del análisis realizado se desprende que las iniciativas de cambio en los sistemas de servicio civil han tendido a concebir éste como un conjunto de instrumentos de carácter técnico y no como una institución integrada.

- No tiene sentido construir mecanismos de aprendizaje en la gestión pública según modelos de referencia globales cuando este proceso se hace sin una realidad institucional previa. Los sistemas de servicio civil de los países de América Latina tenían bases institucionales muy débiles, que además se decidió soslayar o suprimir al configurar nuevos modelos de gestión de recursos humanos. Pero el aprendizaje en gestión pública no se puede hacer sobre un vacío institucional, ya que deja de ser un aprendizaje vinculado a la mejora del sistema para convertirse en un aprendizaje de la conveniencia política coyuntural y de las presiones corporativas y clientelares.

A modo de comentario final, cabe apuntar que el peso creciente de los referentes internacionales ha generado la creación de un espacio multinacional ocupado por una multiplicidad de agentes. Entre éstos cabe destacar los colectivos académicos y profesionales vinculados a la corriente de la Nueva Gestión Pública, los organismos internacionales (con capacidad de generar dinámicas de isomorfismo institucional coercitivo sobre los países en desarrollo), las firmas de consultoría internacional, las élites políticas y administrativas de los países desarrollados de referencia y, finalmente, una parte significativa de las élites políticas y administrativas de los propios países en desarrollo que son objeto de reformas. Este espacio multinacional debería tener la virtud teórica de aportar ricos sistemas de aprendizaje que favorecieran el desarrollo institucional de los países de zonas como Latinoamérica.

Sin embargo, en la práctica el resultado parece ser el opuesto, ya que se configura un sistema de aprendizaje tecnocrático de carácter cerrado que se retroalimenta descontextualizado de las diferentes realidades políticas, sociales y económicas en los niveles nacionales. No se produce una dinámica real de aprendizaje institucional, sino un proceso de reafirmación de una determinada orientación analítica y de actuación que se blinda conceptualmente y se aleja paulatinamente de las diferentes realidades y necesidades institucionales que pretende mejorar o resolver. Pero si la globalización del *management* público no es capaz de coexistir con instrumentos políticos y sociales específicos de la región que es objeto de reforma, difícilmente podrá generar mecanismos de aprendizaje institucional que combinen la dimensión global con la dimensión local, clave para favorecer el desarrollo institucional de estos países.

Notas

1. Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

2. Para comentar las dificultades de clasificación y obtención de datos véanse Sulbrandt (2002), Oszlak (2001) y Payne y Carlson (2002).

3. «No existe en ALC una relación previsible entre el tamaño del SC y la población total, aun cuando consideremos en la comparación países con magnitudes de población similares. Esta desproporción proviene 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» (Oszlak, 2001: 6).

4. Se propone el término «servicio civil» como el más utilizado en Latinoamérica, aunque con la excepción de países como Argentina, Chile o Venezuela, donde resulta común el concepto «función pública».

5. Los argumentos que se proponen no remiten a la totalidad del empleo público sino principalmente al personal vinculado al núcleo básico de las administraciones públicas latinoamericanas. Esto se advierte explícitamente en los casos en que se amplía el comentario al conjunto de empleados públicos.

Bibliografía

- Aucoin, P. (1990), «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums» *Governance*, n° 3 (2), pp. 115-137.
- Barzelay, M. (2000), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- Barzelay, M., F. Gaetani y J. C. Cortázar Velarde (2002), «Designing the Process of Public Management Policy Change: Practical Implications of Case Studies on Brazil and Peru», documento encargado por el BID para el Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network, Washington, D.C.
- Bonifacio, J. A. y G. Mónica Falivene (2002), «Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú», *CLAD, Documentos debate: estado, administración pública y sociedad*, n° 8.
- Borins, S. (2000), «What border? Public management innovation in the United States and Canada», *Journal of Policy Analysis and Management*, n° 19 (1), pp. 46-74.

- Bresser-Pereira, L. C. (2001), «Reforma da nova Gestao Pública: Agora na Agenda da America Latina, no entanto», *International Journal of Political Studies*, n° 3 (1), pp. 143-166.
- Chaudry, S., G. Reid y W. Malik (1994), *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington.
- Cheung, A. (1997), «Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas», *International Review of Administrative Sciences*, n° 63 (4), pp. 435-457.
- Collier, R. Berins y D. Collier (2002), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana.
- DiMaggio, P. y W. Powell, eds. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago.
- Gaetani, F. (1998), «A Reforma do Estado no Contexto Latino-Americano: Comentários sobre Alguns Impasses e Possíveis Desdobramentos», *Revista do Serviço Público*, n° 49 (2), pp. 85-113.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Hood, C. (1998), «Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering —or Trobriand Cricket?», *Governance*, n° 11 (4), pp. 443-462.
- (1996), «Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980's», en Hans A. Bekke, James L. Perry y Theo A. Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington.
- Jordana, J. y C. Ramió (2003), «Trade Policy Institutions. A Comparative Analysis», en R. Delvin y A. Estevadeordal, eds., *Bridges for Development*, Brookings Institution, Washington.
- Longo, F. (2004), «Comparative Institutional Diagnosis of Civil Service Systems. Summary of 17 Country Evaluations», informe encargado por el BID para el Regional Policy Dialogue, Public Policy Management and Transparency Network, Washington.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1983), *Rediscovering Institutions*, Free Press, Nueva York.
- Meyer, J. W. y W. Richard Scout (1992), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Sage, Londres.
- Ormond, D. y E. Löffler (1999), «Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», *CLAD, Reforma y Democracia*, n° 13, pp. 141-172.
- Oszlak, O. (2001), «El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos de futuro», documento presentado en el VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

- Payne, J. M. e I. Carlson (2002), «Cross-country comparisons of public employment and pay of 26 Latin American and Caribbean countries», informe encargado por el BID para el Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network, Washington, D.C.
- Pérez Salgado, I. (1997), «El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública», *CLAD, Reforma y Democracia*, n° 8, pp. 73-98.
- Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Painter, Londres.
- (2002), «From change to change: patterns of continuing administrative reform», *CLAD, Reforma y Democracia*, n° 24, pp. 45-70.
- Pollit, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Ramió, C. (2001), «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional», *CLAD, Reforma y Democracia*, n° 21, pp. 75-116.
- Ramió, C. y M. Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Salvador, M. (2001), «El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas», *CLAD, Reforma y Democracia*, n° 20, pp. 73-108.
- Shepherd, G. y S. Valencia (1996), «Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis», *Revista do Serviço Público*, n° 47(120), pp. 31-55.
- Spink, P. K. (1997), «Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform», documento preparado para el encuentro de la Latin American Studies Association, México.
- Sulbrandt, J. (1989), «El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países», documento encargado por el CLAD (<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>).
- (2002), «Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región», documento encargado por el CLAD con la United Nations Online Network in Public Administration and Finance (<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>).
- Tolbert, P. S. y L. G. Zucker (1996), «The Institutionalization of Institutional Theory», en Steward R. Clegg, Cynthia Hardy y Walter R. Nord, eds., *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres.

4. Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina

Manuel Villoria

Introducción

Cuando se acepta realizar un texto sobre un tema tan inmenso, casi inabarcable, como el presente, tanto el autor como los amables organizadores del libro saben, implícitamente, que existen tres posibilidades para hacer frente al reto. Las tres pueden ser metafóricamente consideradas semejantes a tres estilos pictóricos: impresionismo, abstracción y cubismo. La primera es escribir un conjunto de generalidades y vaguedades sobre el asunto, que den una visión impresionista, y casi periodística, del tema. Ciertamente, si se escribe bien y con ingenio, esa opción (impresionista) puede resultar fácilmente digerible por el público que escuche o lea, aunque sea científicamente irrelevante. La otra opción es realizar una reflexión teórica que trate de explicar de forma rigurosa algún aspecto del problema y que, o bien se base en investigaciones empíricas precedentes a las que se otorga un paraguas conceptual y explicativo, o bien permita operativizar, en un futuro, investigaciones empíricas que muestren la verdad o falsedad de las primeras conclusiones teóricas. Esta visión abstracta agradará más o menos en función de los «gustos» teóricos de los lectores o de la audiencia. Las interpretaciones también serán amplias. Pero tiene un poso científico indudable y justifica su presentación en textos, como el presente, tan llenos de buena ciencia. Finalmente, la tercera opción es escoger algunos casos fragmentarios sobre los temas que son objeto de estudio y con ellos dar una visión cubista del tema. En nuestro caso se podría hablar de Brasil para explicar el relativo éxito del servicio civil de carrera o de Nicaragua para explicar el fracaso; se podría hablar de Haití para explicar un caso de corrupción sistémica o de Chile

como ejemplo de país que ha evitado exitosamente caer en el pozo de la corrupción; y, finalmente, se podrían explicar las evaluaciones de integridad de las organizaciones públicas en Colombia como ejemplo de un buen camino para la prevención de la corrupción; o de la irrelevancia de los organismos promotores de la ética en tantos países de América Latina. En conjunto se hablaría de América Latina, pero no se podría generalizar sistemáticamente. De las tres opciones existentes, permítaseme elegir la segunda y, dentro de la segunda, ruego que acepten mi opción inductivista, de tal forma que voy a realizar una reflexión teórica sobre la base de las investigaciones previas que, sobre servicio civil, el BID promovió bajo la sabia dirección de Koldo Echebarría y el eficaz, y no menos sabio, diseño de Francisco Longo.

El camino que hay que seguir tiene los siguientes hitos. En primer lugar deberíamos explicar por qué la corrupción es un tema importante, o incluso trascendental, en América Latina. A partir de esa reflexión, y basándonos en investigaciones previas (Villoria, 2006), sería conveniente recordar cómo opera la corrupción cuando se convierte en sistémica, pues sólo considerando la complejidad del problema se podrá entender la dificultad de su solución, máxime cuando hemos de reconocer que la corrupción es sistémica en una gran parte de América Latina. Lo que es cierto, en todo caso, es que para empezar a reducir la corrupción en América Latina una variable esencial es la construcción de un servicio civil de carrera. La razón de esta afirmación está en que los países que tienen un servicio civil de carrera, aunque no sea totalmente sólido y meritocrático, tienen un nivel de corrupción menor que aquellos países que no lo tienen, con dos excepciones, Argentina y Brasil. No obstante, el caso de Brasil, si se observa con algo de detalle, como luego intentaré demostrar, justifica plenamente la afirmación anterior. A continuación, el texto se centrará en intentar explicar teóricamente por qué en la mayoría de los países de América Latina no se ha consolidado el servicio civil de carrera. Y se concluirá con unas propuestas para intentar ayudar a superar esta trampa social en la que gran parte de Latinoamérica se halla sumida.

La corrupción en América Latina: algunos datos

Es conveniente, cuando se habla de corrupción, clarificar de qué se habla. Y lo es porque el término es de una polisemia extraordinaria. No obstante, por razones de espacio, permítaseme proponer una definición con la que trabajar en el texto y así pasar a otros temas. Por corrupción entendemos aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento (Della Porta y Vanucci 2002: 86). En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente una toma de decisiones favorable sobre concursos o licencias; la información también se puede usar para favorecer al corruptor, o la sanción para dañar a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios; pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios y, por fin, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales propias o para consolidar redes clientelares, incluso pueden ir destinados al partido, sin beneficio directo para el corrupto. Finalmente, la definición incorporada permite considerar como corruptas conductas que no son sancionables penalmente, pero que sí lo son moralmente en el marco de lo que una comunidad democrática entiende como éticamente reproachable.

Transparency Internacional ha generado un instrumento de medición para saber cómo son percibidos los gobiernos y administraciones de los países en su propensión a recibir sobornos y a dejarse comprar en sus decisiones. Este instrumento —denominado CPI o Índice de Percepción de la Corrupción— mide la percepción de un concepto de corrupción, que es el del incumplimiento de normas legales contra el soborno o cohecho para beneficio directo o indirecto. No obstante, a pesar de sus limitaciones, da una información muy relevante sobre esta variante (la más importante a efectos jurídico-sociales) de corrupción.¹ En el cuadro 1 vemos los datos de los países latinoamericanos en 2006.

CUADRO 1
CPI 2006 Resultados regionales: América

Puesto en ránking global	R�anking regional	País/ territorio	Puntuación	Rango de confianza	Encuestas utilizadas
14	1	Canadá	8,5	8,0-8,9	7
20	2	Chile	7,3	6,6-7,6	7
		Estados Unidos	7,3	6,6-7,8	8
24	4	Barbados	6,7	6,0-7,2	4
28	5	Uruguay	6,4	5,9-7,0	5
53	6	Dominica	4,5	3,5-5,3	3
55	7	Costa Rica	4,1	3,3-4,8	5
57	8	El Salvador	4,0	3,2-4,8	5
59	9	Colombia	3,9	3,5-4,7	7
61	10	Jamaica	3,7	3,4-4,0	5
66	11	Belice	3,5	2,3-4,0	3
		Cuba	3,5	1,8-4,7	3
		Granada	3,5	2,3-4,1	3
70	14	Brasil	3,3	3,1-3,6	7
		México	3,3	3,1-3,4	7
		Perú	3,3	2,8-3,8	5
79	17	Trinidad y Tobago	3,2	2,8-3,6	5
84	18	Panamá	3,1	2,8-3,3	5
90	19	Surinam	3,0	2,7-3,3	4
93	20	Argentina	2,9	2,7-3,2	7
99	21	República Dominicana	2,8	2,4-3,2	5
105	22	Bolivia	2,7	2,4-3,0	6
111	23	Guatemala	2,6	2,3-3,0	5
		Nicaragua	2,6	2,4-2,9	6
		Paraguay	2,6	2,2-3,3	5
121	26	Guyana	2,5	2,2-2,6	5
		Honduras	2,5	2,4-2,7	6
138	28	Ecuador	2,3	2,2-2,5	5
		Venezuela	2,3	2,2-2,4	7
163	30	Haití	1,8	1,7-1,8	3

FUENTE: Transparency Internacional, CPI, 2006.

Los datos existentes nos muestran varias cosas: en primer lugar, que existe una correlación fuerte entre corrupción y pobreza, como demuestran los casos de Haití, Ecuador y Honduras. En segundo lugar, que la fortaleza de las instituciones democráticas y su consolidación se correlaciona con bajo índice de corrupción; así lo demuestran Chile, Costa Rica y Uruguay. Tercero, que en general las puntuaciones son muy bajas, con 25 países puntuando por debajo de 5 y 11 países por debajo de 3. De los 5 que aprueban, sólo 2 pertenecen al dominio cultural latino.

Por otra parte, ante las críticas al CPI como instrumento de medición de la corrupción, Transparencia Internacional ha generado otra encuesta que, en este caso, ya no pregunta a expertos o empresarios, sino a ciudadanos seleccionados de forma aleatoria. El Barómetro Global de la Corrupción es una encuesta a población general que Transparency International está realizando desde 2003 en un buen número de países (44 en 2003, 64 en 2004, 69 en 2005 y 62 en 2006). En 2006 se ha entrevistado a 59.661 personas; la encuesta la llevó a cabo Gallup Internacional en nombre de TI, como parte de su encuesta «Voz de la gente», entre julio y septiembre de 2006. El barómetro aborda cómo afecta al ciudadano medio la corrupción e indica la forma y el alcance de este fenómeno desde su punto de vista. Este año las muestras correspondientes a cada país han estado en torno a los mil entrevistados. El Barómetro pide opinión sobre qué sectores de la sociedad son los más corruptos y qué ámbitos de la vida son los más afectados por la corrupción. También este año pregunta sobre los sobornos pagados en los últimos doce meses, las cantidades pagadas y los sectores afectados, así como la percepción sobre la actuación de las administraciones contra la corrupción. Por ello, mezcla datos de percepción con datos reales de pagos y demandas de corrupción. Veamos los datos de Latinoamérica.

Empecemos por cómo valoran los encuestados la lucha contra la corrupción de sus gobiernos (véase el cuadro 2).

Con la agradable excepción de Colombia y Bolivia, la percepción ciudadana sobre la actuación de los gobiernos no es sólo que sea bastante pesimista, sino que, además, comparativamente es la más pesimista de todo el mundo, pues es la región donde mayor porcentaje de personas responden que no hay lucha o que los gobiernos fomentan la corrupción. Así se puede comprobar en el cuadro 3.

CUADRO 2

*Cómo valoran los encuestados la lucha de su gobierno contra la corrupción
(todos los países, en porcentaje)*

¿Cómo valoraría las acciones que su gobierno realiza actualmente para luchar contra la corrupción?				No lucha contra la corrupción sino que, además, la fomenta		NS/ NC
	Muy eficaces	Eficaces	Ineficaces	No lucha contra la corrupción		
Latinoamérica	7	18	29	19	23	4
Argentina	2	19	36	24	14	5
Bolivia	5	35	31	15	7	7
Chile	1	19	54	14	8	4
Colombia	17	35	16	10	20	1
República Dominicana	10	44	23	11	9	3
México	0	9	27	20	43	0
Panamá	14	10	35	18	21	2
Paraguay	0	4	29	27	40	1
Perú	4	7	32	28	19	10
Venezuela	18	18	29	13	17	5

FUENTE: Barómetro Global 2006, Transparency International.

CUADRO 3

*Evaluación de las acciones actuales de los gobiernos contra la corrupción
(en porcentaje)*

El gobierno es...	Muestra Total	Sureste de			África	Latino- américa	Asia- Pacífico	Norte- américa
		UE+	Europa	NEI				
Muy eficaz	5	4	6	3	17	7	4	2
Eficaz	17	18	21	14	27	18	15	17
Nada eficaz	38	42	30	40	24	29	34	50
No está luchando contra la corrupción en absoluto	16	14	19	24	20	19	18	9
No está luchando contra la corrupción, sino que, además, la está fomentando	15	14	9	15	9	23	15	19
No sabe/no contesta	8	8	14	5	3	4	15	4

FUENTE: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International, 2006.

CUADRO 4
Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones
(todos los países, en porcentaje)

¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto)	Partidos políticos	Parlamento/Asamblea legislativa	Negocios/sector privado	Policía	Sistema legal/judicial	Medios de comunicación	Hacienda	Servicios médicos	Sistema educativo	Ejército	Servicios públicos	Servicio de registro y permisos	ONG	Entidades religiosas
Latinoamérica	4,2	4,1	3,5	4,2	4,1	3,3	3,5	3,1	3,0	3,5	3,3	3,5	3,1	2,8
Argentina	4,4	4,3	3,7	4,2	4,2	3,4	3,2	2,8	2,7	3,4	3,1	3,3	2,9	3,1
Bolivia	4,4	4,0	3,3	4,4	4,3	3,0	3,4	3,3	3,0	3,6	3,0	3,2	2,9	2,1
Chile	3,9	3,8	3,6	3,4	3,8	3,2	2,8	2,7	2,8	3,3	2,9	2,8	2,6	2,7
Colombia	3,7	3,7	3,3	3,5	3,4	2,9	3,5	3,1	2,8	3,2	3,3	2,9	2,9	2,6
República Dominicana	4,3	4,1	3,1	4,4	4,1	3,1	3,4	3,0	2,7	3,6	3,3	3,3	3,0	2,2
México	4,4	4,3	3,7	4,5	4,2	3,5	3,8	3,0	3,2	3,2	3,5	3,9	3,2	3,2
Panamá	4,3	4,3	3,4	4,2	4,1	2,9	3,1	2,8	3,3	4,1	3,0	3,5	3,1	2,1
Paraguay	4,6	4,6	3,1	4,6	4,4	2,9	3,9	3,4	3,2	4,1	3,6	4,2	3,0	2,2
Perú	4,2	4,3	3,4	4,2	4,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,9	3,3	3,7	3,1	2,4
Venezuela	4,0	3,7	3,8	4,2	3,9	3,5	3,5	3,4	3,0	3,7	3,1	3,8	3,7	2,8

FUENTE: Barómetro Global 2006, Transparency International.

Además, su visión de las instituciones públicas (y privadas) es, también, muy negativa, con la relativa excepción chilena, pues toda media por encima de 3, en el cuadro 4, expresa una percepción negativa.

En suma, la ciudadanía latinoamericana tiene, por regla general, una visión de las instituciones altamente afectadas por la corrupción y de los gobiernos, altamente ineficaces en la lucha contra la corrupción cuando no directamente propulsores de ésta. Una razón de esta percepción probablemente se encuentre en los siguientes datos.

La experiencia en Latinoamérica, en cuanto al pago de sobornos, es dispar, pero también bastante alta, con 6 países superando el 20% de respuestas positivas (véase el cuadro 5). En su conjunto, de todos los países encuestados sólo los de África tienen niveles superiores de soborno. Y, además, lo que los datos demuestran es que existe una altísima correlación entre pago de sobornos y puntuación en el índice de percepción de la corrupción (CPI) que ya indicamos.

CUADRO 5
*Experiencia de sobornos: pago de sobornos durante el año anterior
 (en porcentaje)*

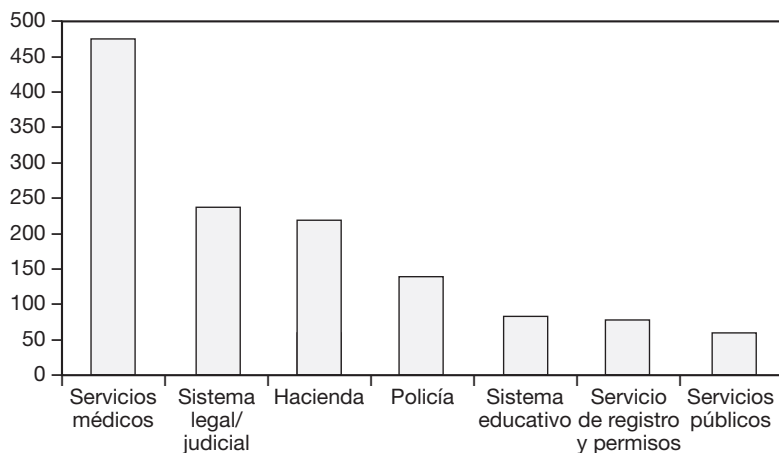
¿En los últimos 12 meses, usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno?	Sí	No
Latinoamérica	17	83
Argentina	6	94
Bolivia	28	72
Chile	7	93
Colombia	7	93
República Dominicana	23	77
México	28	72
Panamá	8	92
Paraguay	26	74
Perú	21	79
Venezuela	21	79

FUENTE: Barómetro Global 2006, Transparency International.

El gráfico 1, por su parte, «muestra el coste de los sobornos que pagaron los encuestados en Latinoamérica. Con gran diferencia, los de mayor cuantía correspondieron a servicios médicos, con una media superior a 450 euros. Les siguen los pagados al sistema legal o judicial y a Hacienda, que en ambos casos superan la cifra de 200 euros. Estas cantidades son considerables para la mayoría de la gente en cualquier parte del mundo, pero en el caso de los más pobres suponen un obstáculo insuperable para asegurarse unos servicios básicos legales y de salud» (Barómetro Global, 2006: 11).

Estos datos corroboran los estudios que expresan los dramáticos efectos que la corrupción tiene sobre la equidad social. Así, véanse (Rose-Ackerman, 2001; Della Porta y Vannucci, 1997; Thomas *et al.*, 2000 y Della Porta, 2000): 1) La corrupción afecta a la definición e implantación de políticas. Las políticas se definen no para beneficiar a la mayoría o resolver un problema socialmente relevante, sino para beneficiar a aquellos con más voluntad de pagar. La corrupción genera una demanda pública alejada de las verdaderas necesidades sociales; por ejemplo, en Italia el consumo anual de cemento per cápita ha sido de 800 kg, el doble que el de Estados Unidos o el triple que el de Alemania o Reino

GRÁFICO 1

Latinoamérica: coste medio del último soborno que se pagó (en euros)

FUENTE: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International, 2006.

Unido y, como poco, el 80% de las obras a las que se destinaba eran innecesarias. Los más débiles son los más perjudicados por estas actuaciones que sustraen dinero público que podría emplearse en políticas sociales. 2) También, si se permite, incentiva el desarrollo de burócratas que, en lugar de ayudar, «crean problemas» a los ciudadanos para extraerles recursos. 3) Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores. 4) La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacional y los destinatarios son muy perjudiciales. 5) La corrupción incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza; en concreto incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos, como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

En resumen, en Latinoamérica la corrupción afecta de forma muy notable a la vida política, al entorno empresarial e, incluso, a la vida familiar y personal, como se ve en el cuadro 6. En él podemos comprobar que, con la excepción de Chile, que tiene una puntuación inferior a 2, la corrupción afecta de forma importante incluso a la vida familiar. Numerosos estudios indican que cuando la corrupción afecta también a la vida familiar, su extensión ya empieza a ser sistémica, generando una sensación difusa de omnipresencia.

Todos estos datos, en su conjunto, creemos que justifican la preocupación por el problema de la corrupción en Latinoamérica, y hacen de la lucha contra esta lacra una de las políticas esenciales para permitir a los países salir de la pobreza y consolidar instituciones democráticas. En cualquier caso es conveniente, antes de generalizar conclusiones y realizar propuestas, estudiar cada país caso por caso y considerar desde dónde se parte, qué medidas se están tomando para salir de la situación heredada y la realidad de los datos estructurales existentes. De cualquier

CUADRO 6

Impacto de la corrupción en la vida política, el entorno de negocios y la vida personal y familiar (todos los países, en porcentaje)

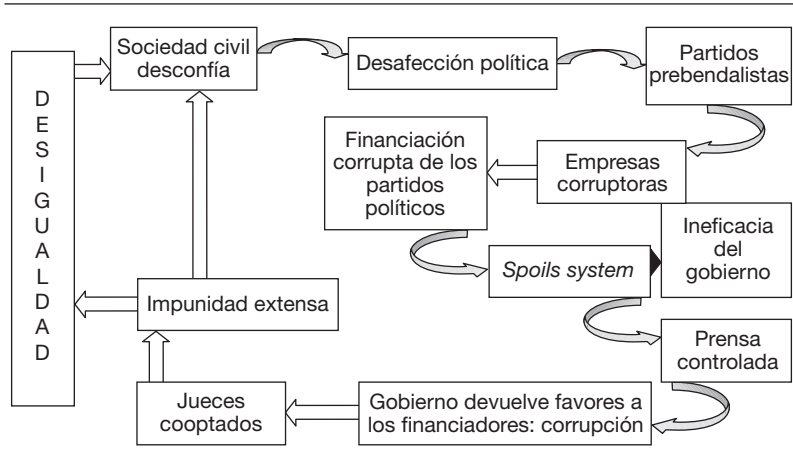
Algunas personas creen que la corrupción afecta a diferentes ámbitos de su país. En su opinión, la corrupción afecta: (1: en absoluto... 4: en gran medida)	Vida política	Entorno de negocios	Vida personal y familiar
Latinoamérica	3,3	2,9	2,5
Argentina	3,4	3,0	2,5
Bolivia	3,7	2,8	3,1
Chile	3,5	3,2	1,9
Colombia	3,0	2,8	2,6
República Dominicana	3,0	2,9	2,8
México	3,4	2,8	2,7
Panamá	3,2	2,9	2,7
Paraguay	3,6	3,1	2,5
Perú	3,5	3,0	2,7
Venezuela	2,8	2,7	2,3

forma, para diseñar estrategias eficaces es necesario conocer las variables fundamentales que operan como causa y la interrelación entre ellas y el propio fenómeno. Hay países situados en la trampa de la corrupción sistémica con gobiernos que favorecen dicha situación o, al menos, no pretenden combatirla seriamente. Hay países que, aunque caen dentro de la denominada corrupción sistémica, tienen gobiernos seriamente implicados en la lucha (otra cosa es que tengan éxito finalmente). Hay países que no han caído dentro de la corrupción sistémica pero pueden caer perfectamente, dada la inacción de sus gobiernos ante un fenómeno naturalmente expansivo. Y hay países con una situación de relativamente baja corrupción, con gobiernos implicados en la lucha por reducir o eliminar al máximo posible el fenómeno (en concreto, Chile).

La corrupción en América Latina: causas e instrumentos de lucha

Para conseguir una explicación causal suficientemente comprensiva del fenómeno de la corrupción, la mejor alternativa es analizar la situación que se vive en países con corrupción sistémica, pues en ellos, si no todas al tiempo, sí una gran parte de las variables explicativas están presentes. En cualquier caso, conviene destacar que las variables que explican la corrupción son, a su vez, explicadas por ésta. Es decir que la corrupción se entiende mejor inmersa en un círculo vicioso en el que distintas variables producen corrupción y, a su vez, ésta produce la expansión de dichas variables. Así, por ejemplo, la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción pero, a su vez, la corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones. Al final, lo que surge es un círculo vicioso de ingobernabilidad y destrucción de las bases de convivencia. Siguiendo con este argumento, conviene insistir en que, cuando la corrupción es elevada en una sociedad, su fundamento reside, además de en las perversiones de la naturaleza humana —que no son exclusivas de ningún país, raza o territorio—, en la desigualdad, en culturas políticas dominadas por la desafección o, peor aún, en la apatía democrática, en la cultura prebendalista inserta en los partidos políticos de dichas sociedades y en la debilidad institucional generalizada.

GRÁFICO 2
El círculo vicioso de la corrupción



FUENTE: elaboración propia.

Sobre las perversiones de la naturaleza humana es difícil trabajar, aunque siempre, a través de la educación y la socialización en valores cívicos, se pueden reducir los casos de personas guiadas por valores antisociales y éticamente infradesarrolladas. Sobre las otras variables señaladas, el trabajo también es largo y, algunas veces, especialmente sinuoso. Cuando todas las variables confluyen al mismo tiempo, la situación para un país empieza a ser muy preocupante. Pero además a veces los instrumentos de minimización de los efectos de la corrupción están desactivados o, lo que es peor, también están infectados por el virus, con lo que a los fundamentos perversos se unen incentivos institucionales respecto al comportamiento inmoral. En esos casos nos encontramos ya plenamente situados dentro del círculo vicioso de la corrupción (véase el gráfico 2), con todo lo que ello implica.

En numerosos estudios sobre corrupción hay un olvido preocupante de los factores estructurales en los que se asienta el problema. Por ejemplo, la desigualdad. Diversos elementos estructurales han sido medidos a través de distintas fuentes —coeficiente de Gini, renta per cápita, nivel de confianza intersubjetiva, distancia de poder, porcentaje de mujeres que alcanzan el nivel secundario de educación—, para 35 países (Karstedt, 2002), y los resultados demuestran que todas las dimensiones

estructurales de la desigualdad tienen una fuerte correlación con el índice de percepción de la corrupción de Transparency International: sociedades con altos niveles de desigualdad en los ingresos tienen altos niveles de corrupción, mientras que aquellas con bajos niveles de desigualdad tienen bajos niveles de corrupción. Curiosamente, en la desigualdad estructural la correlación no es lineal, es decir que cuando se alcanza un determinado grado de igualdad, los resultados de corrupción ya son mucho más imprevisibles; sin embargo, en la desigualdad psicológica —aceptación internalizada de las desigualdades de origen— la correlación sigue siendo lineal: a más desigualdad psicológica, más corrupción y viceversa.

También suelen olvidarse factores de cultura política relacionados con la propia base estructural del país correspondiente. Así, estudios recientes nos muestran que la desigualdad correlaciona con bajos niveles de confianza interpersonal (Rothstein y Uslaner, 2005). La confianza generalizada es fundamental para la generación de solidaridad social: cuando la gente confía en general en los demás tiende a sentirse parte de un mismo proyecto y a ser más solidaria. Los países con mayor nivel de confianza interpersonal tienden a ser más igualitarios. La desigualdad, sin embargo, promueve un desarrollo de la confianza particularista, una confianza en los de la propia clase o en los del propio círculo familiar, social o religioso, pero destruye la confianza generalizada. La confianza generalizada no surge en sociedades jerarquizadas, con rígidas divisiones sociales y una distribución del poder extremadamente inequitativa. La propia democracia tiene, en ese ámbito, graves dificultades de funcionamiento (Dahl, 1971: 81 y ss). Los países escandinavos, con sus políticas universalistas de protección social, son el mejor ejemplo de cómo conseguir un círculo virtuoso de confianza generalizada y relativa igualdad. Por el contrario, en Latinoamérica nos encontramos con la situación inversa: desigualdades exacerbadas que promueven una desconfianza que impide, precisamente, el desarrollo de políticas de solidaridad y redistribución.

Numerosos estudios atestiguan, además, que una sociedad civil con confianza interpersonal ayuda a construir mejores instituciones que, a su vez, producen un mejor gobierno lo que, al mismo tiempo, produce mayor confianza en las propias instituciones y el propio gobierno (Putnam, 1993; Newton y Norris, 2000). Y al revés, la desconfianza social, en niveles agregados nacionales, dificulta crear instituciones políticas y sociales eficaces y, sin estas instituciones, los gobiernos carecen de incen-

tivos para actuar eficazmente. Este proceso acaba, sobre todo en países con democracias recientes, deteriorando la conciencia cívica y desembocando en desafección política primero —desconfianza hacia la acción política y los partidos— y, más tarde, en apatía e incluso en alienación respecto al sistema político y los valores de la democracia. Esta apatía favorece la manipulación y el ejercicio de la dominación arbitraria. Donde existe confianza y capital social positivo, el control político y las demandas contra el gobierno son intensas; donde tal capital no existe, el control y la demanda son mucho menores, favoreciendo el uso corrupto del poder.

Para continuar con la explicación del círculo vicioso, es importante destacar que el deterioro de la confianza social e institucional privilegia la acción de partidos corruptos y prebendalistas, y de gobiernos ineficaces. A todo ello se añade que los partidos clientelistas tienen que competir duramente entre sí y con partidos ideológicos, lo que exige una financiación concreta. En sociedades con alto grado de desconfianza interpersonal, con fuerte capacidad de intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, el mercado no existe como espacio para la libre competencia, sino que más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos. Así pues, el buen empresario encuentra innumerables costes de transacción para desarrollar su actividad y la financiación a los partidos y candidatos es uno más entre ellos. Este panorama general ofrece un incentivo claro para los buscadores de rentas y para los capturadores de políticas. Además, estos partidos clientelistas necesitan poder usar la Administración para comprar voluntades, votos y apoyos; de ahí que favorezcan el *spoils system*, el uso partidista y patrimonialista de las instituciones públicas. Y que eviten un servicio civil de carrera que dificulte sus transacciones.

Precisamente, la inexistencia de profesionales bien formados en el sector público acarrea otro grave problema: el de la ineficacia e ineficiencia de las políticas públicas. Ya no es sólo que muchas políticas estén capturadas, sino que, además, aunque no lo estuvieran, los gobiernos carecen de profesionales preparados para llevarlas adelante. La permanencia del servicio civil permite formar permanentemente y socializar en valores públicos a sus componentes. El *spoils system* impide o dificulta tener personal capaz durante más tiempo de un mandato, y es obvio que las políticas públicas requieren continuidad. De todo ello se deriva que las políticas esenciales para prevenir y reducir la corrupción a largo plazo, como la educativa, carecen de sustento presupuestario y de recursos

humanos con las competencias precisas para formularlas e implementarlas con éxito. Este fracaso de las políticas aún genera mayores desigualdades y una sensación de inseguridad y abandono profundamente deslegitimadoras; como nos recuerda Paramio (2004: 69), la satisfacción ante la vida va ligada al sentimiento de que los gobiernos electos representan las propias preferencias y de que existen mecanismos sociales que protegen a las personas de una total dependencia de los mecanismos del mercado, tan indiferentes a las necesidades humanas. Cuando todo esto falla, la inseguridad y la sensación de abandono deslegitiman la democracia e incentivan los comportamientos asociales.

Finalmente la prensa, que es uno de los instrumentos más importantes para denunciar la corrupción y promover valores democráticos, cae también, aunque haya excepciones, en las redes de la corrupción — a través de la compra o la amenaza —, y evita la denuncia imparcial y la investigación rigurosa. Y la judicatura, que sería el último sostén para evitar la corrupción sistémica, cae dentro del círculo a través de la cooptación de jueces y magistrados por las redes clientelares y corruptas. No se puede obviar que la independencia y la imparcialidad de los jueces es uno de los elementos esenciales de la lucha contra la corrupción y que la situación inversa, jueces que son políticamente dirigidos o que venden sus decisiones, ya implica el deterioro final del sistema y la generalización de la impunidad, con las consecuencias lógicas sobre la propia estructura social que refuerza los factores de desigualdad y desconfianza.

Por todo ello, la lucha contra la corrupción exige, si quiere tener éxito, medidas estructurales, medidas preventivas, medidas vinculadas a la detección e investigación de conductas corruptas y medidas sancionadoras eficaces (Raile, 2004):

1. Las medidas estructurales tienen que ver fundamentalmente con la lucha contra la desigualdad vinculado con ello, con la preocupación permanente por formular e implantar políticas educativas a todos los niveles que fomenten la conciencia cívica y expandan el compromiso con la ética pública, sin olvidar el necesario fortalecimiento del capital social positivo, apoyando, para lograrlo, todo lo que pueda contribuir a generar una sociedad civil activa y vigilante, densamente poblada de acuerdos y compromisos cívicos y comerciales. Políticamente, desde una perspectiva estructural, una lucha contra la corrupción exige una

preocupación por la construcción de una democracia de calidad, una democracia donde existan elecciones libres y justas, un gobierno abierto y que rinda cuentas, derechos civiles, políticos y sociales garantizados y una sociedad civil democrática, donde las asociaciones también estén sometidas a reglas democráticas, donde los medios de comunicación sean accesibles a los diferentes grupos sociales e informen libre y objetivamente, donde las grandes corporaciones privadas tengan políticas de responsabilidad social, donde la cultura política y el sistema educativo tengan un carácter democrático, etc. (Beetham, 1994).

2. Las medidas preventivas, que se deducen de las estructurales, se centran en fortalecer los instrumentos internos de control y democracia de los partidos, el desarrollo de códigos éticos en los partidos, en el gobierno y en la administración, y en la formación en ética pública y democracia a dichos actores: partidos y empleados públicos. Desde una perspectiva institucional, la prevención incluye tener un marco normativo que desincentive la corrupción, con normas penales actualizadas, normas que aseguren la concurrencia de ofertas y la transparencia en las contrataciones públicas, normas disciplinarias sencillas y eficaces, normas reguladoras de los conflictos de interés e incompatibilidades coordinadas y sin lagunas, etc. Por supuesto, además la prevención está vinculada a asegurar un servicio civil meritocrático, suficientemente remunerado y eficaz, socializado en los valores del servicio público; y una administración que rinda cuentas ante los ciudadanos a través de mecanismos como las leyes de acceso a la información, las cartas de servicios, la administración electrónica, los presupuestos participativos, los *ombudsman*, las declaraciones de interés, patrimonio e ingresos de los cargos públicos, etc.
3. Instrumentos de detección e investigación. No obstante, a pesar de la importancia de todo lo anterior, una adecuada política anticorrupción requiere que existan instrumentos institucionales de detección e investigación de las actividades sospechosas que permitan, en su caso, formular la acusación de corrupción y la sanción correspondiente. Para ello se deben incorporar instrumentos como los que siguen:

- Un sistema de denuncias de corrupción y fraude abierto, sencillo y riguroso, que fomente la denuncia sólida y desincentive la denuncia de mala fe.
 - Un sistema de protección al denunciante veraz, que evite y sancione las represalias y persecuciones a quien actuó con civismo.
 - Una controladuría e inspección especializada, coordinada con los servicios tributarios y que tenga acceso a los datos bancarios.
 - Una fiscalía (procuraduría) especializada y con un grado suficiente de independencia.
 - Jueces especializados en delitos económicos y de corrupción.
 - Un sistema de órganos de control contable, económico y financiero coordinados, profesionales y bien dotados.
 - Un acceso a los datos fiscales por los órganos de control.
 - Un órgano de impulso y control del sistema.
4. Instrumentos de penalización y sanción efectivos y que se cumplen. Finalmente, cuando los datos surgidos de la investigación permitan concluir que ha existido un acto corrupto, fraudulento o inmoral, es preciso que los instrumentos de sanción operen y se evite la impunidad. Esto requiere un sistema penal efectivo, que asegure castigos para los servidores públicos que han incurrido en delitos o faltas. Un sistema, además, que sea capaz de recuperar los fondos robados al país y evite el lavado de capitales obtenidos de forma delictiva; un sistema disciplinario, para los supuestos menos graves, que también sea eficaz y real; un sistema de responsabilización económica por los daños patrimoniales causados a la hacienda pública que asegure la restitución del daño. Y, finalmente, un sistema de sanciones administrativas y morales que asegure que los responsables públicos que actuaron indebidamente son, al menos, sancionados con el cese, la publicación en el diario oficial de su acción, etc.

Por dónde empezar: el servicio civil de carrera como pilar de la lucha anticorrupción

Tras la enumeración de causas y la consiguiente relación de instrumentos, la pregunta para quienes pretenden hacer frente a la corrupción en países de corrupción sistémica o de alta corrupción (como son casi todos los latinoamericanos, con las consabidas excepciones) es: ¿por dónde empezamos?

Es cierto que hay que tener un diseño integral y es lógico pensar que se requiere la construcción de una infraestructura ética, como señala la OCDE. Pero no se puede empezar sin poner los pilares. El barco no se puede construir en medio del mar, y además con tormenta. Por ello, es preciso elegir un pilar desde el que, con visión holística, poder iniciar la construcción de la infraestructura. Y ese pilar es, precisamente, el servicio civil de carrera, especialmente si lo entendemos en sentido amplio, incluyendo también la selección y carrera de los jueces. Weber ya lo vio claramente, pues él creía que el funcionariado moderno

se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado se cerniría sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las relaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará gracias a la creciente socialización (Weber, 1982: 320).

Ahora, dado el riesgo asumido al defender una opción tan nítida, conviene aclarar qué se entiende en el texto por servicio civil de carrera o servicio civil profesional. La profesionalidad del servicio civil significa, inicialmente, la existencia legalmente prevista y exigida, e institucionalmente asumida, de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito, y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarle independencia de juicio y de acción para la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico, en especial la garantía de la permanencia en el empleo, salvo supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, finalizar con la expulsión de la carrera o separación del servicio. En suma, puede y debe ser algo más que la mera selección por mérito o la perma-

nencia en el empleo. Combinando las obras de diversos autores, podríamos decir que el modelo ideal de servicio civil de carrera implica lo siguiente (Garrido, 1985; Rohr, 1986; Terry, 1995, Prats, 2000; Horn, 1995):

1. El papel fundamental de la burocracia es sostener y preservar los principios constitucionales. Esta obligación ya nace del propio juramento o promesa del cargo en su toma de posesión.
2. A pesar de que la burocracia debe ocupar un papel subordinado, aunque autónomo, con respecto a otras instituciones democráticas y procesos, el ejercicio de dicho papel no implica que los funcionarios deban permanecer pasivos en la acción de gobierno. Los funcionarios tienen el derecho legítimo, amparado por la Constitución, de controlar jurídica y técnicamente el poder de los líderes políticos electos.
3. La burocracia, aunque no es electa, tiene una labor de representación. Dicha labor la ejerce a través de su constante participación en los procesos de toma de decisiones, así como en el ejercicio de su obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los institucionalmente implicados en el asunto.
4. Las burocracias no sólo ejercen labores administrativas, sino que también ejercen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales; por dicha razón, su permanencia y estabilidad es fundamental para la generación y aplicación imparcial del derecho.
5. La objetividad e imparcialidad con la que actúa hace que su búsqueda de eficacia pueda beneficiar o perjudicar al partido político en el gobierno, es decir, que su eficacia es indiferente al interés partidista del poder.
6. Las condiciones esenciales de trabajo de estos peculiares empleados son definidas unilateralmente por el Parlamento, auténtico representante de los «propietarios» de la administración, y la determinación de dichas condiciones de trabajo se realiza en una norma con rango formal de ley. Posteriormente, el gobierno actualiza dichas condiciones de trabajo mediante su competencia reglamentaria. En consecuencia, no existe negociación colectiva obligatoria de las condiciones de trabajo con los sindicatos de funcionarios, sino una participación de éstos en los

debates previos a la elaboración de las normas, participación que puede, finalmente, reflejarse en un pacto o acuerdo que obliga moralmente al gobierno a proponer al Parlamento la norma pactada. En las materias competenciales del gobierno —condiciones de trabajo de menor importancia o adaptaciones de la norma general— sí puede darse la negociación obligatoria y con eficacia legal.

7. Los funcionarios son seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito. Nadie puede ser discriminado, si reúne los requisitos de la convocatoria pública de empleo, en su acceso al proceso selectivo. Y, una vez admitido, debe ser seleccionado y, posteriormente nombrado por la autoridad competente, si reúne más méritos que los otros competidores por el puesto. Estos méritos se pueden descomponer en currículum, conocimientos teóricos, habilidades específicas y actitudes hacia el servicio concreto que se debe desempeñar.
8. Pero la selección no es sino un primer paso en el desarrollo del principio de mérito; a partir de su ingreso, el/la funcionario/a correspondiente debe ser promocionado cada vez que exista una vacante y ella o él acredite más méritos que los otros candidatos. El derecho a la carrera, si se acreditan las competencias, el esfuerzo y la dedicación, debe estar garantizado y favorecido por el sistema.
9. El ingreso en la carrera administrativa, una vez superadas las fases de selección, es definitivo, es decir, existe una garantía de permanencia. Ciertamente, existen supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, dar lugar a la expulsión de la carrera del empleado correspondiente; pero estos supuestos son para hechos de gravedad vinculados a la comisión de hechos delictivos, al práctico abandono del servicio o a la permanente falta de rendimiento y lealtad al servicio público. En suma, no se puede expulsar del servicio público al funcionario por razones político-partidistas, por negarse a cumplir órdenes que atenten contra el ordenamiento jurídico o por perjudicar al gobierno en decisiones realizadas en el ejercicio de sus competencias y con respeto a la ley y el Derecho.

10. Los funcionarios actúan de acuerdo con un código ético formal o informal, en el que la defensa del interés general con objetividad es el principio básico de referencia; son socializados en los valores del servicio público y su éxito profesional está vinculado al respeto a dichos valores y a las normas deontológicas en que se desarrollan.

Veamos ahora qué implicaría, en un sistema corrupto, un servicio civil de carrera (SCC) con los requisitos de honor e integridad que Weber atribuye a dicho «instrumento de dominación» como tipo ideal (1984) y con los rasgos arriba enunciados. Desde la perspectiva estructural, un SCC permitiría recuperar legitimidad a las instituciones, al menos a aquellas que imparten justicia y administran servicios públicos. Una sociedad que confía en tales instituciones es más propicia a pagar impuestos que una donde se desconfía de tales organizaciones y de sus funcionarios. En esa lógica se podrían iniciar políticas tributarias que expandieran la base fiscal y aseguraran recursos básicos para políticas universalistas eficaces, al menos en el área educativa. Una sociedad con un sistema educativo socialmente eficaz, es la que va construyendo el sistema de valores que cimenta la cultura cívica. Y la cultura cívica implica y desarrolla confianza intersubjetiva.

Todo el sistema legal preventivo, con un SCC sería elaborado con mayor rigor técnico y aplicado con objetividad e imparcialidad. Es cierto que las aún corruptas instituciones políticas intentarían evitar normas que dificultaran sus manejos, pero también es cierto que el funcionariado impulsaría desde dentro controles normativos y prácticas de actuación que reducirían la arbitrariedad del político partidista. En concreto, por ejemplo, la labor de las contralorías dificultaría enormemente —aunque no impediría— el uso partidista y corrupto de los fondos públicos. Un SCC introduce, en el corazón del sistema, un conjunto de filtros que reducen el uso arbitrario del poder. De ahí la preocupación de los partidos políticos de base clientelar por evitar el SCC. Como dice el propio Weber sobre los partidos políticos, «toda lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo, sino que también y ante todo el control sobre la distribución de cargos» (1982: 319), ya que, a través de esa distribución, se garantizan el poder de uso y abuso de las instituciones públicas para sus propios fines.

En general, el sistema de detección e investigación de la corrupción depende íntegramente de la existencia de un SCC en sentido amplio. Fis-

cales, contralores y funcionarios del sistema tributario no pueden luchar contra la corrupción sin las garantías de empleo e imparcialidad de un SCC. Y finalmente todo el sistema sancionador se sostiene en la base de jueces imparciales e independientes, para lo cual es imprescindible un sistema de selección y carrera profesional, y de funcionarios con una deontología rigurosa —más allá de la existencia de códigos de conducta oficialmente aprobados— que sancionan rigurosamente a las «manzanas podridas» que puedan surgir en el empleo público.

Para justificar empíricamente esta afirmación, trataremos de relacionar el Índice de percepción de la corrupción y el Índice de mérito fruto de los diagnósticos institucionales sobre servicio civil realizados por el BID (véase el cuadro 7). Lo que comprobaremos es que no existe, frente al ejercicio lógico antes realizado, una correlación muy fuerte entre ambos índices. De ahí que podríamos sacar la errónea conclusión de que el SCC no es un factor clave en la lucha contra la corrupción. Frente a ello, conviene entender ambos índices. Para empezar, sólo dos países de los 18 analizados tienen un nivel de corrupción bajo. En realidad sólo dos aprueban en el CPI: Chile y Uruguay. Y los dos tienen, en el Índice de mérito, puntuaciones superiores a 50. Es decir, ningún país con corrupción baja tiene *spoils system*. Y Costa Rica, que es el tercer país menos corrupto, tampoco tiene *spoils system*. Segundo, en realidad, las puntuaciones inferiores a 50 en el Índice de mérito implican la inexistencia de servicio civil de carrera. Existen bases, espacios protegidos, pero no un SCC generalizado y con garantías suficientes. De ahí que la comparación no sea válida. Un poco de SCC no reduce la corrupción en una proporción significativa. Tercero, el caso de Brasil, que sería el del único país con un SCC fuertemente desarrollado, se correlaciona con corrupción elevada. Pero en Brasil la corrupción es esencialmente política. Además, el SCC medido lo es con relación al gobierno federal, no a los gobiernos locales y regionales, donde el SCC tiene menos calidad. Precisamente, frente a lo que aparenta, Brasil es el país que, si se analiza en detalle, mejor demuestra que un SCC, aunque sea en el nivel federal, es una barrera eficaz contra la marea de la corrupción sistémica. El honesto trabajo de la Contraloría Federal de la Unión, la eficacia de la administración de hacienda, la calidad del servicio diplomático y la imparcialidad mayoritaria en la judicatura son elementos que explican que un país con una clase política altamente corrupta no haya caído en la corrupción sistémica y mantenga un sistema fiscal que ahora permite hacer frente a

políticas eficaces de lucha contra la pobreza. Cuarto, el caso de Argentina expresa precisamente que, cuando la clase política es altamente corrupta, un SCC de baja calidad no permite hacer frente a tal embate. Máxime si, además, el poder judicial no incorpora suficientes mecanismos meritocráticos.

Resumiendo, no es posible acceder a bajos niveles de corrupción sin un sistema de SCC, y más aún, no es posible hacerlo con éxito si el SCC no tiene un mínimo de calidad. Por supuesto, es posible tener una alta corrupción con un SCC de calidad, porque la corrupción se correlaciona con muchas más variables, no sólo con el SCC. No obstante, un SCC de calidad puede ser el soporte para evitar caer en la corrupción sis-

CUADRO 7
CPI 2006 América Latina e Índice de mérito del BID

CPI Puesto en <i>ránking</i> global	CPI <i>ránking</i> regional	País/territorio	Í. mérito Puesto en <i>ránking</i> regional	Puntuación sobre 100 en el Í. mérito	Diferencia <i>ránking</i> CPI-Í. mérito
20	1	Chile	2	62	1
28	2	Uruguay	4	52	2
55	3	Costa Rica	3	58	0
57	4	El Salvador	17	9	13
59	5	Colombia	4	52	1
70	6	Brasil	1	87	5
		México	7	41	0
		Perú	13	18	6
84	9	Panamá	18	2	9
93	10	Argentina	4	52	6
99	11	República Dominicana	11	19	0
105	12	Bolivia	9	22	3
111	13	Guatemala	14	18	1
		Nicaragua	16	15	2
		Paraguay	10	20	3
		Honduras	15	17	0
138	17	Ecuador	12	18	5
		Venezuela	8	35	9

FUENTE: Transparency Internacional, CPI, 2006.

témica y que el conjunto del país entre en situación de colapso económico y social, ya que el SCC pone los fundamentos para políticas fiscales y económicas eficaces, para que funcione un sistema judicial imparcial e independiente y para que los servicios públicos se distribuyan con equidad y garantías.

¿Por qué no se implanta efectivamente el servicio civil de carrera en América Latina?

Con la excepción de Brasil, en gran medida Chile y hasta cierto punto Costa Rica, es difícil aceptar que en América Latina existan sistemas que reúnan los requisitos de servicio civil que antes mencionamos. En algunos países existe seguridad en el empleo para algunas categorías de nivel medio y bajo en la escala profesional, pero no existe mérito, pues el ingreso se realizó por criterios políticos y no de capacidad. En otros países lo que existen son entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como los bancos centrales, las entidades regulatorias o las administraciones tributarias-SUNAT y el Servicio de Impuestos Internos en Perú) y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como México, los administradores gubernamentales en Argentina y algunos técnicos, como economistas, abogados o ingenieros en otros países), pero sin que el conjunto del sistema pueda ser calificado como un SCC (Echebarría, 2006). Y finalmente, existen países donde lo que existe generalizadamente es una burocracia clientelar, que ingresó en el servicio público por criterios de fidelidad partidista o personal y que se mantiene mientras ésta exista.

En América Latina existe conciencia, al menos entre las élites intelectuales, de que la inexistencia de un SCC causa problemas de desarrollo y corrupción. Y entre la ciudadanía existe una experiencia de que no se puede confiar en instituciones públicas no meritocráticas. Precisamente, los países con SCC más desarrollado son aquellos donde la ciudadanía confía más (o desconfía menos) en el servicio civil (véase el cuadro 8). En suma, existe un problema. Por otra parte, dado que existe un problema, sería lógico pensar en buscarle una solución. La solución que oficialmente y de forma prácticamente consensuada se ha asumido es la Carta Iberoamericana de la Función Pública, un documento basado en las

CUADRO 8
Confianza en diferentes instituciones: el servicio civil (en porcentaje)

Países	Brasil	Chile	México	Perú	Rep. Dominicana
Mucho	13,9	6,0	3,6	3,1	1,2
Bastante	44,7	33,3	16,1	5,8	7,9
No mucho	21,8	41,3	32,0	61,0	50,4
Nada	18,7	16,8	36,5	27,5	33,3
No sabe	0,8	2,8	11,8	2,6	7,2

FUENTE: World Values Survey, 1999-2002.

experiencias de éxito en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas de los países más desarrollados. En realidad, aunque no existiese dicha Carta, lo lógico, de acuerdo con la teoría del isomorfismo institucional, sería que, en esta materia, se adoptasen políticas similares a las de los países desarrollados.

Según la teoría del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983), las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia; desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones se dirige a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Las organizaciones que, como las administraciones impulsoras de las reformas en Latinoamérica, inician un proceso de estructuración, tienen que afrontar un conjunto de situaciones nuevas y, ante ello, recurrirían a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. La realidad es que hoy en día existe un mercado muy amplio y accesible de «modelos de éxito» en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas y en la construcción de SCC. También es cierto que, en ocasiones, el isomorfismo es coercitivo, y para obtener ayuda internacional y préstamos se exige la introducción de mecanismos de SCC ya perfectamente modelizados. En resumen, siguiendo la teoría de Kingdon (1995), existe un «problema» y existen «políticas» para hacer frente al problema; en consecuencia, deberíamos estar cerca del camino de solución. Y, sin embargo, la solución no llega. ¿Por qué no se implanta el SCC en tantos países de América Latina? Precisamente porque, siguiendo de nuevo a

Kingdon, falta el tercer componente, el esencial para que se abra la «ventana de la oportunidad»: la política.

Por política entendemos, con una visión realista, los juegos de acciones e interacciones para alcanzar, mantener y expandir el poder político, es decir, aquel que permite el control de las instituciones gubernamentales. Así, en política, los actores buscan poder —se presume que para defender la visión del bien común que cada uno de ellos tenga— y en esa búsqueda priman criterios prudenciales. Por ello deberíamos aceptar que esos actores tienen un comportamiento instrumental para maximizar la consecución del poder, y que actúan de un modo estratégico. Dicho esto, para explicarnos su actuación frente al SCC, tendríamos que realizar un doble ejercicio analítico (Hall y Taylor, 1996): en primer lugar, analizar cuál es la función de la institución y qué valor tiene para los actores políticos; y segundo, cuáles pueden ser las expectativas de los actores acerca del comportamiento de los otros actores en el proceso.

Con respecto al primer punto, la función del SCC es evitar que la administración se convierta en un botín para el ganador de las elecciones y asegurar que los funcionarios están capacitados técnica y moralmente para servir al interés general con objetividad. En consecuencia, su función entra en conflicto con los actores políticos, sobre todo con los que vencen en la contienda electoral, pues lo que pretende es limitar el poder de nombramiento y distribución de cargos y, por ello, el uso y abuso de la administración por parte de aquéllos. El SCC dificulta el hecho de mantenerse en el poder y expandirlo. Es cierto que a los partidos de la oposición podría interesarles, pues les facilitaría llegar al poder, pero no tienen posibilidad de tomar decisiones al respecto. Y aunque las tuvieran, su opción estratégica sería defender el SCC en la oposición y, al llegar al poder, eliminarlo.

Con respecto al segundo punto —las expectativas de los actores sobre el comportamiento de los otros actores implicados—, los resultados son también pesimistas. Los partidos de oposición, si un gobierno inicia un proceso de profesionalización del empleo público, criticarán si entienden o sospechan que el gobierno en ejercicio pretende dejar colocados «a los suyos». Las expectativas de la oposición normalmente estarán guiadas por la sospecha de que existirá abuso por parte del gobierno. De ahí su reticencia a apoyar. Por su parte el gobierno, ante las críticas de la oposición, tendrá la expectativa de que los partidos de aquella quieren

aprovechar ese momento para exigir una depuración de funcionarios afines al gobierno, circunstancia que puede llevar al gobierno a un callejón sin salida, es decir, a mantener el *statu quo*. Además, su expectativa es que el gobierno va a hacer todo el trabajo y sufrir todo el desgaste con los suyos —a los que se quitan cargos— para que la oposición, actuando como *free rider*, recoja los frutos y, después, elimine el sistema si llega al poder. En suma, para el gobierno la acción se convierte en irracional desde la perspectiva «prudencial», es decir, se convierte en contraria a los intereses del mantenimiento en el poder.

Y sin embargo la institución es necesaria, esencial para luchar contra la corrupción y para desarrollar económica, social y políticamente el país. En consecuencia, hay una contradicción entre los intereses egoístas e inmediatos de los actores y los intereses de la comunidad. Más aún, hay una traición al interés común de los propios partidos, que sería el de legitimarse ante la sociedad adoptando medidas que sirvan al bien común, pues no hay que olvidar que, normativamente, la razón de ser de los partidos, lo que les justifica socialmente, no es alcanzar el poder, sino proponer de forma sistemática y coherente soluciones a los problemas existentes y aportar visión y camino para un futuro mejor y, si ganan las elecciones, llevar adelante sus propuestas con honestidad, responsabilidad y coherencia. Por todo ello, podríamos decir que estamos ante un dilema de acción colectiva: actores con intereses comunes que no son capaces de cooperar para alcanzarlos.

Si seguimos a Olson (1965) la perspectiva ante este dilema no es muy halagüeña, pues, como nos dice desde el comienzo de su libro, la «idea según la cual los individuos con intereses comunes contribuirán voluntariamente a trabajar a favor de aquéllos» es falsa, «salvo que el número de individuos sea bastante pequeño o exista coerción o algún otro mecanismo especial que haga que estos individuos actúen favoreciendo su interés común» (1965: 1), en cuyo caso podría incumplirse la regla. En este supuesto, ni los individuos son pocos ni existe posibilidad de coerción, salvo la de organismos prestatarios internacionales, cuya capacidad de presionar llega hasta el momento de hacer las leyes, pero nunca alcanza a la fase de implantación. Resumiendo: estamos ante un bloqueo, es decir, ante una trampa social.

El reciente premio Nobel de economía, Thomas Schelling, al estudiar las incoherencias con las que los seres humanos actuamos, especialmente con relación a nuestras dificultades para retrasar la gratifi-

cación y la recompensa, ha acuñado el término «lucha íntima por el autocontrol», un término con el que nos explica que la razón de las incoherencias en nuestro modo de actuar se debe a que las personas nos comportamos como si dos personas distintas fueran las que tomaran las decisiones en un momento y en otro, en el momento en que fríamente pensamos en lo que debemos hacer y en el momento en que tenemos que hacerlo (Schelling, 1984). A nuestros efectos habría, dentro del mismo líder político, dos personas distintas actuando cuando toma decisiones. Es una persona racional y patriota cuando desde la oposición o en campaña electoral decide impulsar el servicio civil de carrera, y es otra cuando ya en el poder se enfrenta para ser coherente con la decisión tomada y, en consecuencia, para retrasar o rechazar los beneficios personales de usar las instituciones públicas para fines partidistas, aunque sepa que tal abuso daña al país y deslegitima la política. La primera persona actúa racionalmente, considerando lo mejor para el país. La segunda actúa egoístamente, considerando lo mejor para sí: bien sea reforzar apoyos, comprar voluntades o, simplemente, evitar los conflictos internos dentro de su red de apoyo.

Todo este marco teórico ciertamente nos explica por qué el SCC no se acaba de implantar en gran parte de América Latina. Al mismo tiempo podríamos añadir que la *path dependency* de la cultura y el sistema político heredado dificulta aún más la solución. En todos los países donde existe *spoils system* también existe una cultura política de base clientelar y una estructura dominada por patrones políticos que operan en red vertical. En estos países aún hay numerosas zonas en las que opera la relación patrón-cliente. En esta relación se busca protección más allá de la familia y más cerca del Estado, que es visto de forma distante e incomprensible; en concreto, se busca protección en el patrón, el cual protege a cambio de obediencia, es socialmente superior e, incluso, posee rasgos de santidad. En otras zonas, la relación es la de jefe político-seguidor, donde el jefe es quien controla la maquinaria política sin necesidad de tener, como en el supuesto anterior, rasgos de santidad percibida. En este modelo de comunidad los seguidores tienen más libertad de acción y el intercambio económico es fundamental para el apoyo al líder (Heidenheimer, 1989). En cualquier caso, ambas modalidades implican clientelismo electoral.

En el *clientelismo electoral* el cliente es un votante, el cual da su voto, al que accede por derecho reconocido legalmente, a aquel partido

que por promesas hechas personalmente por el candidato o sus representantes le garantiza mayores favores y beneficios materiales exclusivos. Lo que se intercambia son necesariamente votos por favores. El rasgo típico del vínculo político clientelar frente al vínculo político programático es que, en el segundo, el partido votado no se compromete con sus votantes a proporcionarles favores y privilegio, sino a aplicar unas políticas determinadas de forma objetiva y universal (Máiz, 2004). En este segundo supuesto —vínculo programático— se intercambian promesas de políticas y programas públicos por votos, un vínculo que no es lo normal en numerosos países de América Latina, donde se vota pensando en el empleo público que se recibirá si gana el patrón apoyado.

Dicho todo esto, se entiende mejor cómo un servicio civil sometido al *spoils system* es parte ineludible del sistema clientelar. Y, viceversa, un servicio civil meritocrático es uno de los más eficaces instrumentos contra el patronazgo y el clientelismo como forma de ejercer el poder. Cuando el servicio civil carece de garantías de mérito, permanencia y objetividad, no sólo permite que se instauren las diferentes modalidades de clientelismo, sino que, además, es uno de los más codiciados instrumentos de intercambio. El clientelismo electoral necesita poder «vender» puestos en la administración a cambio de apoyos en campaña y votos. De hecho, la posibilidad de ser contratado tras la victoria electoral es uno de los incentivos mayores para la fidelidad partidista.

Por todo ello, hemos de concluir con que, o bien creemos (y esperamos) que los actores pueden ser también actores morales, y no sólo racionales, o bien buscamos alguna base teórica distinta, con sus consecuencias prácticas anexas, que nos permita salir de esta trampa social. O bien aceptamos que, *ceteris paribus*, en gran parte de América Latina jamás habrá un SCC, dada la perversa interacción de la *path dependency* y la racionalidad prudencial de los partidos.

Una propuesta de solución

Para empezar, es importante considerar que existen actores políticos moralmente comprometidos, actores que toman decisiones políticas considerando, también, su compromiso con el bien común y no sólo sus intereses inmediatos. A estos efectos es interesante recordar unas impresiones re-

cogidas por John Stuart Mill en su *Diario* el 31 de enero de 1854. Decía Mill:

Una buena idea práctica, una vez que ha encontrado a alguien que la defiende, se extiende en nuestros días con rapidez asombrosa. Cuando los nombramientos civiles en la India empezaron a hacerse por concurso público, todo el mundo pudo ver que ese principio se extendería más. Pero ¿quién podría haber esperado que en la primera sesión del Parlamento celebrada tras adoptarse esa medida, el gobierno presentara un plan para dar todos los empleos gubernamentales a los candidatos mejor preparados? Tal parece ser el discurso de la Reina esta tarde. Resulta interesante especular acerca del cambio que en unos pocos años habrá tenido lugar en la sociedad inglesa, e incluso en el carácter inglés, si para entonces los ascensos se hacen por méritos reales, o siquiera aparentes, y no por el sistema de favor (1996: 23).

Es obvio que el gobierno inglés optó por una solución «práctica» que servía al interés común. Para explicarlo también habría que considerar la estructura económica de Reino Unido en esa época y la presión del nuevo capitalismo industrial por una Administración técnicamente preparada y eficaz. Pero en cualquier caso el gobierno actuó moralmente y no sólo «egoístamente». Por otra parte, en países como Brasil o Chile, ya cultural y socialmente más cercanos, también se ha establecido el SCC. En el caso brasileño, aunque hubo avances previos, bajo la presidencia de Getulio Vargas se empezó a consolidar un SCC en el país regido por el impulso ideológico del Estado Novo. La Constitución de 1934 confirió estabilidad a los ocupantes de empleos públicos y se instituyó el concurso público como mecanismo exclusivo de ingreso en los puestos de carrera. Más tarde, en 1936 se creó el Conselho Federal do Serviço Público Civil y en 1938 el Departamento Administrativo do Serviço Público, las dos instituciones que intentaron consolidar el sistema de mérito y profesionalización. Como quiera que gobiernos posteriores distorsionaron el sistema, el segundo gobierno Vargas, en 1952, instituyó el Estatuto de los Servidores Públicos que estuvo en vigor hasta 1990. Esta determinación personal a favor del sistema por parte de un actor esencial es lo que ha permitido que, con todos sus defectos, el mérito sea un mecanismo esencial, aunque no único, para explicar el servicio civil brasileño, en un contexto de corrupción política elevada y de una exacerbada cultura de *cordialidade*, donde los lazos familiares y afectivos priman

muchas veces en las decisiones sobre los datos formales y las obligaciones jurídicas.

En suma, podemos rechazar la opción fatalista y creer en que existen soluciones. Pero estas soluciones van a tener que ser específicas, dependientes del contexto y basadas en el compromiso personal de los actores, es decir, no pueden fundarse en la mera coacción externa. Y no podemos esperar a que surjan líderes guiados por valores morales, que renueven el sistema incluso contra sus propios intereses a corto plazo. Si vienen, bienvenidos sean, pero esperar al Mesías no creemos que sea la opción para proponer.

Por ello la cuestión, de acuerdo con lo escrito hasta el momento, es cómo conseguir evitar que, en los países latinoamericanos con *spoils system* (que son, con mayor o menor claridad, la inmensa mayoría), la visión cortoplacista continúe devorando a la visión a largo plazo, o que, en última instancia, el clientelismo y el patrimonialismo sigan sustituyendo al buen gobierno democrático. Si los actores implicados en tal irracionalidad fueran ciudadanos normales, se podría usar al Estado para ayudarles en su toma de decisiones racionales, incluso sin necesidad de imponerles nada, simplemente impulsando de forma paternal su voluntad inicial de actuar racionalmente, con paternalismo libertario (Sustein y Thaler, 2003), como se hace con los jugadores compulsivos en ciertos estados norteamericanos. Pero ¿cómo guiar decisiones correctas y racionales de los actores cuando el propio gobierno es el que opta por la irracionalidad?

La base teórica en que fundarnos, por todo lo que hemos dicho, nos debe venir de quien construye modelos de acción colectiva eliminando la posible acción de una autoridad central y construye un sistema en que actores racionales (en este caso deberían ser los partidos políticos y candidatos presidenciales) realizan contratos vinculantes para comprometerse en una estrategia de cooperación. Para que exista el acuerdo (a nuestros efectos el de implantar un SCC), deben estar claros los beneficios, los costes, las reglas de uso y el nivel de consumo. Y esa negociación debe incluir un árbitro que dirima las disputas, un árbitro que ayude a las partes a encontrar métodos para hacerles cumplir sus propias reglas (Ostrom, 1990). El mayor o menor éxito de estos compromisos entre iguales depende de múltiples variables. Vamos a ver algunas de ellas siguiendo de nuevo a Elinor Ostrom. En primer lugar, las normas y patrones de reciprocidad entre los actores, de tal forma que, si existe un mínimo de

confianza, será mucho más fácil llegar a acuerdos. En países donde los partidos estén institucionalizados y, por ello, tengan o hayan tenido necesidad de cooperar entre sí, será, en este caso, más fácil llegar a acuerdos; no obstante, factores vinculados a las relaciones personales entre los líderes o a acuerdos previos fallidos pueden generar problemas serios para alcanzar el acuerdo. Segundo, la capacidad de instaurar una estrategia incremental para lograr el éxito del cambio de institución, en suma, para pasar de una institución con efectos negativos (como el *spoils system*) a una con efectos positivos sobre la comunidad (como el SCC). Es imposible pasar directamente, en un solo acto, de una institución a la otra. Por ello se precisa un período de acoplamiento y avances incrementales para alcanzar el resultado definitivo. Tercero, es muy conveniente lograr establecer un foro de debate sobre el tema que debería ser objeto de acuerdo, un foro donde los actores conocieran ventajas e inconvenientes y debatieran libremente sobre el modelo que cabe seguir y las reglas del juego. Cuarto, es necesario establecer mecanismos de supervisión, de forma que los actores se controlen mutuamente y aseguren así el recto caminar del proceso. En este caso, el problema es las asimetrías de información entre el gobierno y la oposición y de ahí la necesidad de pactar la máxima transparencia en las reglas del juego. Quinto, deben existir mecanismos de sanción para los casos de incumplimiento de los pactos, mecanismos que sean implantables y exigibles de forma coactiva. Sexto, es fundamental la existencia de una similitud de intereses entre los actores, lo que implica que, por ejemplo, si uno de los actores es el gobierno, y se presume que va a continuar gobernando el mismo partido, este actor no tiene los mismos intereses en el SCC que la oposición. Su interés será seguir abusando de su control del empleo público y no renunciar a él a cambio de nada. Sin embargo, si uno de los actores es el partido del gobierno, pero no tiene clara la continuidad, sus intereses no serán muy diferentes a los del resto de partidos, con lo que será más fácil alcanzar el acuerdo. Séptimo, es muy importante que los líderes de los partidos o los candidatos sean los actores involucrados en el acuerdo, de lo contrario el pacto puede convertirse en papel mojado. Octavo, es importante que la información sobre beneficios, costes y oportunidades esté disponible para todos y que construyan sus estrategias sin falsas informaciones o predicciones. Con todo ello sería posible que, actores individuales, sin coacción alguna, llegaran a acuerdos racionales que les beneficiaran colectivamente y a la sociedad con ello.

Llegados a este punto, vamos a arriesgarnos a formular algunas medidas que puedan impulsar la actuación racional de los actores políticos implicados en la definición e implantación de programas de profesionalización del servicio civil, conscientes de que, como ya anticipamos, para que actúen racionalmente, estos actores no pueden estar en el poder o, si lo están, deben tener posibilidades razonables de poder perderlo en las próximas elecciones. Esos actores deben ser los partidos políticos o los candidatos presidenciales y el momento de firmar acuerdos debe ser al redactar los programas electorales. El compromiso debe ser implantar un SCC cuando se llegue al gobierno o apoyar al gobierno en la implantación del mismo. El beneficio es colectivo: mejora de imagen y aportación al desarrollo del país. El coste del incumplimiento debe ser esencialmente económico, aun cuando vinculado con ello puedan existir costes políticos. El coste de la acción recae en el gobierno esencialmente, pero los otros partidos deberán emplear tiempo y energías en el control del proceso y en el apoyo al mismo. Las reglas de uso deben estar claramente establecidas de antemano, de forma que se garantice, además, un período transitorio que facilite la progresiva transformación del sistema sin el colapso de la administración. El consumo del bien debe reservarse a la ciudadanía, de forma que los partidos renuncien al uso del SCC. Y el árbitro pueden ser los propios actores a través de un órgano de control pero, mejor aún, un tribunal de justicia externo, previamente pactado. Veamos algunos ejemplos.

Propuesta primera: «Los pactos por la igualdad y el mérito»

Los partidos políticos y los candidatos presidenciales, a través de un mediador de la sociedad civil, negociarán y firmarán un «pacto por la igualdad y el mérito», en el que se comprometen en el programa electoral, si ganan las elecciones, a aprobar e implantar medidas de mérito y profesionalización en el sistema de acceso y carrera de acuerdo con los contenidos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y un cronograma pactado. El plazo inicial será de dos años desde la toma de posesión. En caso de fallar en el compromiso se comprometen a pagar una indemnización a la nación por el uso partidista de sus instituciones. Esta indemnización, exigible anualmente, será una suma igual al 10% del coste de un mes en la nómina estatal de todos los puestos cubiertos durante ese año

sin respetar el principio de mérito. Una comisión nombrada por el resto de los partidos calculará dicha indemnización, de la que será responsable el partido que incumplió el pacto, para lo cual la comisión podrá recabar información a través del Parlamento, y demandará su pago ante los tribunales ordinarios. El importe de la indemnización se ingresará en el presupuesto del Estado para ser utilizado en partidas finalistas y bloqueadas destinadas a la implantación del servicio civil de carrera, bajo control de una comisión *ad hoc* nombrada por el Parlamento.

Propuesta segunda: «El pacto por la Comisión independiente del servicio civil»

Los partidos/candidatos pueden pactar esta norma junto a la anterior, aunque se deberá aprobar oficialmente al tomar posesión por parte de quien venza en las elecciones:

Queda a decisión de los gestores públicos usar métodos meritocráticos o partidocráticos para cubrir puestos de estructura en la administración (con la excepción de altos cargos),² pero todo cese en el sector público en puestos de estructura, a partir del primer año de mandato, que sean cubiertos por libre nombramiento implicarán una indemnización al Estado de seis meses de salario correspondiente al cesante. Esa indemnización será abonada por la persona física que usó el privilegio inicial, de manera que será patrimonialmente responsable del pago de la indemnización si el cese se realiza en un plazo inferior a cuatro años desde que se produjo el nombramiento. No obstante, si transcurridos cuatro años el cese se produjere sin fundamento técnico o disciplinario, la indemnización corresponderá a la autoridad que realizó tal acto arbitrario de cese y no al que nombró, independientemente de si es o no un nuevo gobierno electo. El sistema meritocrático dispondrá de un órgano de revisión y evaluación, que funcionará con independencia del ejecutivo, cuyos miembros habrán de ser funcionarios de carrera de nivel superior, con antigüedad mínima de cinco años y un mandato de seis años improrrogable. Dicha comisión se creará en el plazo de un año desde la toma de posesión del ejecutivo. El incumplimiento de creación de dicha comisión dará lugar a indemnización, de la cantidad pactada, por el partido político o candidato que firmó el pacto y alcanzó el gobierno.

Como se ve, estas medidas impulsan una actuación racional siempre que los actores tengan ese primer impulso moral a favor de un servicio civil

de carrera y lo hagan cuando el hecho de estar o no en el gobierno, a estos efectos, sea casi indiferente, pues habrá elecciones en muy breve plazo; de ahí que se promueva su incorporación, además, al programa electoral. Esencialmente, estos pactos serán útiles en países donde el SCC sea prácticamente inexistente.

Reflexión final

En este texto se ha defendido que el SCC es la medida inicial más importante para luchar contra la corrupción en América Latina. No obstante, se han analizado las tremendas dificultades para implantar dicha institución en toda el área. También se han ofrecido soluciones ante el bloqueo «racional» a que nos enfrenta la efectiva implantación del SCC en sistemas políticos dominados por el clientelismo y el prebendalismo. Pero antes de finalizar es importante destacar que el SCC, entendido sólo como institución anticorrupción, puede generar también problemas.

Para empezar, es preciso reconocer que un SCC con los rasgos de perfección moral que le atribuye Weber no es fácil de encontrar hoy en día. Y que el SCC también puede pretender convertirse en un gobierno no electo y un foco de privilegios, con todos los males que ello puede causar a una democracia. Los estudios sobre los abusos de la burocracia son muy numerosos, pero un rasgo común en el que insisten es el peligro de otorgar poder sin responsabilidad a la burocracia. No obstante, las dinámicas de tensión entre políticos y funcionarios deberían dificultar esa situación. Por desgracia, especialmente en sistemas presidencialistas en los que los parlamentos son débiles y no atraen a personas con capacidad de liderazgo (Weber, 1982), o cuando el parlamento no posee capacidad técnica suficiente, la tendencia, al asentarse el SCC, puede ser generar un sistema en el que convivan políticos demagogos con funcionarios en puestos de responsabilidad política, sin que ninguno asuma la responsabilidad por sus actos (Beetham, 1994). De ahí la importancia de considerar el SCC como un instrumento que requiere, para su buen funcionamiento, de una buena política y una buena ciudadanía; en suma, de una ciudadanía y unos políticos que asuman sus responsabilidades e introduzcan visión, cambio, pasión y deliberación en las sociedades.

Por otra parte, el servicio civil de carrera aquí descrito no considera los aspectos de flexibilidad y eficiencia que una sociedad desarrollada reclama (Longo, 2002, 2004). La razón es que la introducción de flexibilidad reclama la reducción de mecanismos de protección de la imparcialidad que, aunque necesaria a efectos de mejorar la eficacia y eficiencia del sistema, tal vez no ayudase a reducir la corrupción en países con elevado nivel de ésta. Obviamente, este problema no se da en países desarrollados y con instituciones muy sólidas. Sin embargo, para países latinoamericanos la tensión entre rigidez y arbitrariedad debe resolverse en cada país en función de los objetivos prioritarios que se asigne al SCC. Si un objetivo prioritario es la lucha contra la corrupción, inevitablemente el SCC tendrá componentes de rigidez en un primer momento. Si el objetivo prioritario, sin embargo, fuera la mejora de la eficacia o la eficiencia, el SCC podría ser mucho más flexible. En todo caso, ambos problemas —burocratización de la política y rigidez— son aspectos que cabe considerar como puntos débiles de la introducción de un SCC fuertemente protegido.

Finalmente, en América Latina la creación de un tipo de SCC obsesionado por la imparcialidad y despreocupado de la justicia puede ser gravemente erróneo. En sociedades altamente desiguales, con privilegios desbordantes, un funcionariado alejado de la realidad social, que aplica la ley *sine ira et studio*, que construye políticas desde una creencia sin medida en la perfección de la técnica y que se olvida de los valores finalistas —libertad, justicia y deliberación— no es el instrumento que la sociedad precisa. Por el contrario, el tipo de funcionario que se estima necesario en general, pero sobre todo en América Latina, no es el del burócrata indiferente que aplica objetivamente la ley, sino el del servidor público comprometido con los valores finales del sistema, es decir, alguien preocupado por conseguir la imparcialidad del sistema, además de promover su imparcialidad frente al gobierno. Imparcialidad del sistema que consiste en conseguir que el sistema no funcione parcialmente, en perjuicio de los más débiles y en beneficio de los poderosos, sino que asegure la justicia, por virtud de la cual todos los afectados por las decisiones tienen la misma voz para debatirlas y analizarlas, los mismos instrumentos y, a ser posible, las mismas capacidades y competencias. En suma, un funcionario comprometido con la libertad de la gente, luchando por la ausencia de dominación arbitraria y por la construcción de instituciones a la medida de las necesidades humanas. Cómo conseguir ese

tipo de funcionario comprometido con un modelo social sin caer en el desprecio de las elecciones y los programas electorales ya sería tema de otro texto. Por ahora, sembremos el debate.

Notas

1. En concreto, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, que se publica anualmente, es una encuesta compuesta, que refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no y que puntúa entre 1 (absolutamente corrupto) y 10 (inexistencia de corrupción). Se basa en 16 encuestas de 10 instituciones diferentes. Para que un país sea incluido —en 2006 se incluyeron 163 países—, debe participar en al menos tres de las encuestas. Por lo tanto, algunos países —incluyendo los que estarían entre los más corruptos— no están en la lista debido a la falta de datos disponibles.

2. En un primer momento, además de los altos cargos se puede hacer la excepción de un 1% de la plantilla, que se podrá reducir posteriormente hasta el 1‰.

Bibliografía

- Beetham, D. (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.
- Dahl, R. t A. (1971), *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.
- Della Porta, D. (2000), «Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption», en S. J Pharr y R. D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Della Porta, D. y A. Vanucci (1997), «The “Perverse Effects” of Political Corruption», en P. Heywood, *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- y — (2002), «Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano», *Zona Abierta*, n^{os} 98-99, pp. 85-118.
- DiMaggio, P. J. y W. W. Powell (1983), «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, n^o 48, abril, pp. 149-160.
- Echebarría, K. (2006), «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas», *Reforma y Democracia*, n^o 34, febrero, pp. 125-146.
- Garrido, F., dir. (1985), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.

- Hall, P. y R. Taylor (1996), «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, n° XLIV, pp. 936-957.
- Heidenheimer, A. J. (1989), «Perspectives on the Perception of Corruption», en A. J. Heidenheimer *et al.*, *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Horn, M. J. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Karstedt, S. (2002), «The Culture of Inequality and Corruption: A Cross-National Study of Corruption», mimeo.
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, Nueva York.
- Longo, F. (2002), *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Políticas.
- (2004), *Mérito y flexibilidad*, Paidós, Barcelona.
- Máiz, R. (2004), «El clientelismo de partido y la corrupción política», mimeo.
- Mill, J. S. (1996), *Diario*, Alianza editorial, Madrid.
- Newton, K. y P. Norris (2000), «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance», en S. Phar y R. Putnam, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton.
- Olson, M. (1965), *The logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paramio, L. (2004), «Reforma política y reforma del Estado», *Reforma y Democracia*, n° 30, octubre, pp. 61-82.
- Prats, J. (2000), «Servicio civil y gobernabilidad democrática», en F. Longo y M. Zafra, coords., *Pensar lo público*, CEMCI, Granada.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Raile, E. (2004), «Managing Conflicts of Interest in the Americas. A Comparative Review», U.S Office of Government Ethics, Washington, D.C.
- Rohr, J. (1986), *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Rose-Ackerman, S. (2001), «Desarrollo y corrupción», *Gestión y análisis de políticas públicas*, n° 21, mayo-agosto, pp. 5-21.
- Rothstein, B. y E. M. Uslaner (2005), «All for All: Equality and Social Trust», *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15*, The London School of Economics and Political Science, Londres.
- Schelling, T. (1984), *Choice and Consequence: Perspectives of an Errant Economist*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, The Free Press, Nueva York.
- Sustein, C. y R. Thaler (2003), «Libertarian Paternalism Is Not an Oximoron», *The University of Chicago Law Review*, n° 4, pp. 35-64.
- Terry, L. D. (1995), *Leadership of Public Bureaucracies*, Sage, Thousand Oaks.
- Thomas, V. et al. (2000), *The Quality of Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- Thompson, J. B. (2001), *El escándalo político*, Paidós, Barcelona.
- Villoria, M. (2006), *La corrupción política*, Síntesis, Madrid.
- Weber, M. (1982), *Escritos políticos*, Folios ediciones, México.
- (1984), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

SEGUNDA PARTE
ESTUDIOS DE PAÍS

5. La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México

David Arellano

Introducción

¿Cuál es, en México, el tipo de relación política y de gestión que se trata de dar a la burocracia en el sistema político ahora instalado en la democracia electoral? Parece ser que se está de acuerdo en que queremos una burocracia profesional, capaz, con herramientas para ser eficiente y prestar buenos servicios a la población. Pero ¿exactamente cómo se le otorgará poder suficiente para actuar y ser eficiente sin concederle, sin embargo, demasiado para que termine defendiendo su propia agenda? ¿Cómo se va a controlar y dirigir el servicio civil (o servicio profesional como se le denomina en México) en un sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos, sin atarlo de manos para alcanzar resultados? ¿Cómo se evitará su captura por intereses políticos o económicos poderosos, quienes seguramente verán en el servicio civil un interlocutor poderoso dentro del gobierno? ¿Cómo se le van a dar herramientas al Congreso y al ejecutivo para que puedan asegurar que la agenda administrativa sigue a la agenda política? ¿Cómo se le dará a los burócratas profesionales la capacidad de influir en el diseño de la política pública, dado su *expertise*, pero sin que se conviertan en defensores por derecho propio de ciertas alternativas por razones políticas? ¿Cómo se reducirá el coste de proteger a la burocracia con un servicio civil que irremediablemente tenderá a hacerse rígido en diversos aspectos? ¿Cómo se van a generar sistemas de rendición de cuentas que hagan corresponsables al legislativo, al ejecutivo y al servicio civil por los resultados de los programas públicos? ¿Cómo se prevé generar adaptabilidad ante un servicio civil que, como toda organización, evolucionará y cambiará en el tiempo?

En México tenemos una ley de servicio civil en la escala federal y para los funcionarios medios desde 2003.¹ Sin embargo, su diseño y su implementación pocas veces se cuestionaron estas preguntas sustantivas, incluso hasta este momento. El discurso gerencialista, la visión retórica de que un servicio civil es básicamente un sistema de recursos humanos, el escaso debate que existe todavía en el país respecto al tipo de gobierno que queremos construir y el tipo de burocracia que deseamos tener, han predominado.

En las democracias contemporáneas, muchas con rígidos y poderosos servicios civiles, es obvio que la política burocrática es tan importante como la política partidista. La interacción tanto de burócratas como de políticos (en el Congreso y en el ejecutivo) con grupos de interés es tan intensa que implica el desarrollo de mecanismos institucionales para regularla, más allá de cualquier consideración ingenua de la separación entre política y administración o un incauto discurso gerencialista que asuma que un servicio civil no tendrá interacción con los actores políticos propios de una democracia plural. Un servicio civil es, sin duda, una institución administrativa, pero es también y sobre todo una institución política, que trata de construir las reglas de protección suficiente para evitar que la burocracia sea tomada como un botín ante la alternancia partidista. Una reforma gerencialista del servicio civil no resuelve el problema de definir con precisión cómo será el diseño institucional de las relaciones entre burocracia, Congreso y políticos electos en el ejecutivo. Esta reflexión está, hasta hoy día, ausente en el espectro de debate en México sobre el servicio civil.²

Es probable que una de las mayores preocupaciones en las democracias contemporáneas sea lo que Heclo (1977) ha llamado la politización de la burocracia y la burocratización de la política. Esta tendencia en las democracias contemporáneas se puede entender ante la imposibilidad de asumir que la burocracia puede ser un actor neutral (ni aun con servicios civiles rígidos y poderosos, o incluso, debido a tales servicios civiles). Esto ha implicado que en muchos países, el poder ejecutivo esté creando importantes estructuras compuestas de *funcionarios-administradores* designados políticamente, fuera de la estructura del servicio civil (funcionarios que combinan *expertise* con compromiso político). La oficina del gabinete en muchos países, la oficina de la Casa Blanca en Estados Unidos o la cancillería en países como Alemania, hablan de la importancia de esta otra burocracia, una profesional y capaz, designada por

razones políticas, explícita en su lealtad al poder en turno, que disfruta de gran libertad de movimiento y maniobra, gracias a su no pertenencia al servicio civil, que es visto como un aparato lleno de reglas y muchas veces rígido para tomar decisiones ejecutivas. Esta casta de funcionarios por lo general designados se halla en permanente conflicto y negociación con los funcionarios del servicio civil (para algunos, ésta es, incluso, su más importante labor), al cual no pertenecen ni desean pertenecer. De alguna manera, en el discurso se asume que estos funcionarios designados son sustantivos para lograr que las «cosas se hagan», asumiendo así que son indispensables debido a la cerrazón y las limitaciones que el servicio civil impone al aparato administrativo para tomar decisiones y actuar efectivamente.

Esta realidad describe una situación ya suficientemente complicada en términos institucionales y políticos respecto a las relaciones que se desarrollan dentro del propio poder ejecutivo, compuesto por diferentes miembros, con facultades y roles distintos. Sin embargo, la realidad es todavía más intrincada. Heclo ha mantenido que los oficiales de carrera siempre han defendido y defienden papeles políticos, creando una zona de intermediación que él denomina «administración política». Ésta parece ser una tendencia inevitable en las democracias contemporáneas: la administración, para serlo, tiene que ser política y actuar dentro de canales institucionales y reglas que los propios sistemas de servicio civil construyen. Pretender que con la construcción de un servicio civil meritocrático esta compleja relación de actores, facultades y roles se ha resuelto no puede ser sino ingenuo.

Esta «zona de intermediación», como la llama Heclo, donde tenemos funcionarios del servicio civil que deben desempeñar roles políticos en una estructura administrativa llena de reglas, en constante relación con otros funcionarios, pero éstos designados por razones políticas, con la meta de lograr que las tareas administrativas se logren efectivamente, requiere una reflexión particular exhaustiva en cada país. El diseño institucional comporta no sólo preguntarse por las racionalidades administrativas de un sistema de recursos humanos, sino también, y de manera sustantiva, por las relaciones entre los diferentes actores administrativos, sus roles políticos y los mecanismos de vigilancia y supervisión de cada decisión en los diferentes ámbitos institucionales. Así, la pregunta ¿qué tipo de burocracia se requiere en un país? no se puede responder sólo invocando argumentos normativos y técnicos que asu-

man que lo único que se tiene que hacer es crear reglas administrativas y meritocráticas en el vacío. Será necesario preguntarse por el rol político de los diferentes agentes y cómo las facultades y las reglas que se diseñen afectarán a ese rol político y generarán un efecto determinado. Aquí, las preguntas para el diseño de un servicio civil se amplían: ¿cuánta burocracia, de qué tipo y para qué? ¿Cómo controlarla sin maniarla, generando incapacidad y rigidez? ¿Cómo darle la suficiente libertad evitando, sin embargo, que sea capturada por intereses particulares? ¿Cómo evaluarla y dirigirla realísticamente, cuando coexisten objetivos políticos y administrativos y relaciones entre distintos actores con cargas políticas y administrativas diversas y entrecruzadas? ¿Cómo crear los sistemas que sostengan a un servicio civil sin crear más burocracia y por lo tanto un círculo vicioso? ¿Cómo asegurar que los políticos pueden dirigir efectivamente a la burocracia pero sin permitirles manipularla excesivamente para cumplir con agendas escondidas?

Éste es el marco de reflexión del presente capítulo. Cuando hablamos de servicio civil no estamos entendiendo solamente una institución administrativa, sino también política. Analizar, para el caso mexicano, los retos de implementación de esta política, implica afrontar la dificultad de que la naturaleza de esta institución no está definida con claridad en el debate mexicano. Reflexionar en abstracto, sobre si el servicio civil mexicano ha cumplido con sus objetivos formales, sosteniéndonos en la retórica gerencialista (como hace la última evaluación de la administración que termina preguntándose, de forma ambigua y general, si el servicio profesional ha logrado «convencer a la sociedad de los objetivos del programa» o «lograr la adecuación del factor humano de servicio profesional», [SPC, 2005]) no tiene mucho sentido.

Será necesario analizar la naturaleza política de los servicios civiles y entroncar esta reflexión con la situación política y administrativa del México contemporáneo.

La lógica de la política-administración en México

La administración pública mexicana ha sido durante muchos años la principal arena de la lucha política, un importante espacio de representa-

ción social, y el mecanismo o instrumento de poder más valioso y manejable del ejecutivo federal.

Muchas cosas han cambiado desde 1988, cuando se produjo una de las crisis electorales y políticas más importantes en la historia contemporánea del país. Y es absolutamente cierto que muchas otras cosas, entre ellas la compleja relación del poder con el aparato administrativo, están cambiando desde el año 2000 cuando el PRI (Partido Revolucionario Institucional) perdió, después de setenta años en el poder, la silla presidencial. Y cambiarán, no solamente por la voluntad o falta de voluntad política de los partidos y los políticos que ganen la presidencia de aquí en adelante, sino porque la correlación de fuerzas políticas, que hacía que la administración pública mexicana fuese el espacio de representación social y la arena política *sine qua non*, se está derrumbando ante la propia dinámica de una democracia plural.

En efecto, el aparato administrativo ha sido un apéndice flexible y manipulable del sistema político nacido después de la revolución mexicana de 1910. Mucho se ha escrito al respecto (Casar, 1991; Arellano, 1999, entre muchos otros) y no ahondaremos demasiado al respecto de este sistema político que permitió mantener exitosamente en el poder a un partido durante más de siete décadas. Pero de manera sintética se puede explicar cómo éste era un régimen formalmente democrático, aunque en realidad autoritario; compuesto de círculos políticos cerrados que compartieron el poder a través de mecanismos no democráticos, aunque puntualmente se celebraran elecciones en todo el país con aparente competencia de partidos; formalmente federalista, pero donde el poder ejecutivo federal acumulaba atribuciones legales y extralegales prácticamente omnímodas, dominando sobre el Congreso, el poder judicial, los gobernadores de los estados y las legislaturas estatales. Todo envuelto e increíblemente cobijado en un discurso sobre el Estado de Derecho; un régimen que durante muchas décadas y momentos políticos incluso disfrutó de amplia legitimidad frente la población, pese a su clara tendencia autoritaria y su escaso respeto por los valores democráticos.

Bajo estas circunstancias no es de extrañar que el aparato administrativo mexicano tenga que ser visto, ante todo, como un constructo social producto de estas circunstancias particulares. Dada la escasa utilidad del poder legislativo como mecanismo de representación social efectivo, el aparato administrativo, es decir, la burocracia pública en sus diferentes niveles, se convirtió en uno de los más importantes instrumentos de

representación política del sistema. En los pasillos se gestaban, diseñaban e implementaban, casi monopólicamente, las políticas públicas del país. Por increíble que pueda parecer, cientos de funcionarios designados política o administrativamente, sin legitimidad mediada por votación, tomaban las decisiones del régimen con poco o ningún control o contrapeso. Dado que la lucha electoral era de forma, los pasillos del aparato administrativo eran testigos de la verdadera lucha por el poder en la distribución de plazas, puestos de «elección» y administrativos. Y dado el amplísimo poder legal y extralegal del presidente en turno, el aparato era el instrumento real a través del cual el grupo hegemónico movilizaba las agendas políticas, los presupuestos reales y los otros instrumentos del poder. Conviene ahondar un poco en estas características clave de la administración pública mexicana, pues esto nos permitirá entender la compleja dinámica del aparato público y su evolución actual.

Primero, la cuestión de la representación social. Los puestos en el poder legislativo eran negociados por los diferentes grupos políticos en el poder, todos dentro del mismo partido. El vértice de este sistema era el presidente y, a partir de él y de su capacidad negociadora, se definían las cuotas que los grupos podían alcanzar en los diferentes puestos de elección popular. En un sistema federal en la práctica centralizado, el poder ejecutivo acumulaba la inmensa mayoría de los recursos fiscales, haciendo de los programas y secretarías federales las fuentes de recursos más importantes para alcanzar metas sociales en todo el país. A través de mecanismos clientelistas, el aparato administrativo y sus burocracias eran correctamente ubicados por la población como verdaderos factores de poder, con recursos y capacidad de decisión para afectar sin mayor transparencia o contrapeso, con sus decisiones, las actividades de los ciudadanos comunes. Empresarios, obreros y campesinos, así como sus organizaciones y la población en general, acudían a la burocracia como la más cercana y visible expresión del poder político y como el instrumento para hacer valer sus demandas ante las lejanas élites políticas.

Segundo, la administración pública se convirtió en la esfera primordial de la lucha política, dados los amplios recursos del aparato administrativo y la gran discrecionalidad de la que gozaba para utilizarlos (esta característica no es exclusiva del ejecutivo federal sino que se repite en los diferentes órdenes y poderes; para el caso de la Cámara de Diputados véase Hernández, 2004). Gracias también a la legitimidad política que le daba ser el espacio de representación social real, la adminis-

tración pública se convirtió *de facto* en la arena primordial de la lucha por el poder. Los presidentes de la república, muchos gobernadores y una cuantiosa cantidad de funcionarios políticos requirieron pasar primero por las filas de la administración pública federal como su «bautizo» político, como la constatación de que eran capaces de administrar el poder con estabilidad y eficacia. Al menos en alguna parte de su carrera los políticos vieron el paso por la administración pública como una actividad indispensable para alcanzar sus aspiraciones, como una forma de obtener el manejo de los recursos fiscales, como una manera de hacerse con los hilos de la burocracia y dominar sus reglas del juego, fuese como fuese, el dominio de los pasillos burocráticos se convirtió en clave del desarrollo de la política en el país (Klingner y Arellano-Gault, 2006: 42).

Tercero, por todo lo anterior, la administración política del aparato administrativo era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal. En efecto, contar con un aparato confiable, flexible, manipulable a las órdenes del grupo político en el poder era una variable estratégica del sistema. Lo que debe quedar claro en todo caso es esta combinación entre un aparato administrativo confiable y manipulable a la vez. Confiable porque la estabilidad de las políticas públicas implementadas era en muchos casos una variable fundamental para las aspiraciones políticas de los grupos. Flexible porque la dinámica política requería movilidad de grupos, de élites, de camarillas, de premios y de castigos. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales (razón primigenia de la existencia de cualquier servicio civil de carrera) tenía que ser lograda de otra manera: no a través de proteger al aparato administrativo de esas influencias gracias a un sistema demasiado cerrado de carrera que disminuyera la flexibilidad con la que los grupos en el poder movilizaban recursos y políticas. De esta manera, el régimen de empleo público se ha resistido sistemáticamente a ser encasillado en un servicio civil si bien, de alguna manera, la estabilidad del aparato debía ser conseguida (Méndez, 2000). Esta estabilidad se generaba a través de un régimen administrativo tremendamente formalista, dirigido por un cúmulo confuso y heterogéneo de regulaciones, que permitían al mismo tiempo que el aparato disfrutara de cierta autonomía, por su experiencia en el manejo de las intrincadas y sobreformalizadas «reglas del juego», y que fuera sumamente flexible, donde los puestos de confianza fueran móviles y dispensables casi a voluntad. Esta combinación de sobreformalización y flexibilidad para contratar y despedir en los

puestos de confianza generó un aparato de alta rotación, donde los servidores públicos de cierto nivel, si bien no se sostenían en su puesto mucho tiempo, podían reubicarse con relativa rapidez en otra posición. La profesionalización se daba de manera casuística, pues el capital humano que se construía basado en la experiencia (ante la gran importancia que tenía el conocimiento especializado de las complejas reglas y regulaciones del aparato administrativo), se consideraba necesario, aunque las posiciones que tomara fueran distintas a lo largo del tiempo. No sería exagerado decir que el aparato administrativo antes del año 2000 era, mal que bien, profesional, donde la mayor parte de los empleados de confianza difícilmente podrían ser considerados parte de una camarilla política. En efecto, un número significativo de los participantes en este esquema de *cuasi botín*, básicamente debían su puesto no a la pertenencia a una camarilla específicamente, sino al reconocimiento que diversas camarillas daban a su experiencia y capacidad (y al usufructo que de tal experiencia recibían). En otras palabras, su estabilidad se debía justamente al reconocimiento que desde las camarillas se daba a su experiencia y conocimiento técnico, pese a que eran los primeros sacrificados por las propias camarillas en los reacomodos políticos y administrativos que se generaban cada dos o tres años en un sexenio. En otras palabras, parte de la movilidad y rotación no se debía necesariamente al cambio de posición de una camarilla que entonces se «lleva» consigo a todos sus cuadros. Esto se explica por la búsqueda de acomodos políticos o administrativos que hacían dispensable al servidor público en una posición. Sin embargo, éste podía buscar rápidamente reacomodo en otra posición, «convenciendo» a otra camarilla o grupo sobre su experiencia y conocimiento de los hilos y reglas propias de los pasillos intraburocráticos.

El resultado de este esquema político y social fue un aparato complejamente articulado, sobrenormatizado, lleno de reglas formales e informales y sumamente flexible para ser manipulado bajo las órdenes políticas. En este marco de relaciones (muy poco estudiado empíricamente por cierto, probablemente por lo opaco y secreto que era) se establecían las pautas aceptables y comunes de lealtad, liderazgo, profesionalización, experiencia y control, propios de este aparato administrativo. Cometeríamos un grave error si esta historia y lógica, que construyó la cultura organizacional y la política del aparato público, fuera menospreciada como parte del diagnóstico para construir el nuevo servicio profesional. La arena sobre la que se mueve el servicio profesional contemporáneo es,

sin duda, ésta (Herrera, 2004: 101). Y un servicio profesional sólido y bien montado es, en realidad, un elemento político que tratará de hacer que la arena administrativa deje de ser el espacio o la arena política primordial, y se convierta en un complejo organizacional estable, profesional y transparente.

No se requiere mucho análisis para comprender que la construcción de tal servicio civil generará amplias resistencias entre diversos grupos políticos quienes, con una visión a corto plazo, adviertan que su discrecionalidad y flexibilidad para administrar y controlar al aparato serán ampliamente acotadas. Es obvio entonces que la dinámica política y cultural, que durante tantas décadas perduró, no será sencilla de transformar, sino que probablemente se generará un complejo proceso de negociación, avances y retrocesos en el transcurso de la construcción del nuevo servicio civil. En resumen, la nueva institucionalidad del servicio civil se verá enfrentada a múltiples resistencias, enmarañadas presiones y adaptaciones constantes por parte de los grupos políticos y administrativos involucrados. Sin una visión clara, que comprenda esta dinámica y aprenda a construir con ella, lo más probable es que el producto final de la reforma termine por ser capturado por intereses más preocupados por el control de aparato que por la generación de una administración estable y profesional.

En este capítulo tratamos, por tanto, de reflexionar sobre las características políticas y culturales más importantes de un servicio civil, para comprender los retos de construir un servicio meritocrático³ basado en el desempeño bajo estas condiciones.

La posición que se adopta en este texto es que dicho servicio profesional y meritocrático para la administración pública mexicana es posible, siempre y cuando se comprendan al menos tres elementos básicos: las condiciones culturales y sociales que han construido al aparato mexicano (cuestión que hemos intentado resumir de forma apretada hasta aquí), la naturaleza política de la institución del servicio civil y su tendencia a la rigidez, y los límites y restricciones que un sistema basado en el mérito afronta en una realidad política compleja. Estos elementos creemos que podrán ayudar a comprender los desafíos fundamentales que desde la gestión pública se tienen para afrontar la construcción y desarrollo de un servicio civil en México.

Los problemas de los servicios civiles

Los servicios civiles son instituciones políticas que tratan de reducir la discrecionalidad de los políticos electos y designados para manipular la administración pública de un país. En una democracia, los servicios civiles son indispensables pese a ser instituciones costosas y difíciles de controlar. Un servicio civil es obligado en una democracia por al menos dos razones principales: evita la politización de la acción gubernamental y genera estabilidad ante los vaivenes políticos lógicos surgidos por la alternancia política. Un servicio civil es costoso como institución por al menos dos razones también: su tendencia a hacerse rígida y la dificultad para administrar un sistema centralizado de gran tamaño que intenta controlar de forma integral la capacidad, movilidad y actuación de seres humanos eufemísticamente encasillados en la categoría de «recursos humanos».

Por estas razones un servicio civil debe ser construido de una manera muy cuidadosa y con un sano nivel de escepticismo ante las soluciones «fáciles» de trasladar (por ejemplo, las conocidas como «mejores prácticas»). Sería más racional construir un servicio civil pensando que el objetivo es minimizar los costes prácticamente inevitables de su existencia. Un servicio civil siempre será costoso y generará problemas al tender a hacerse rígido (Hummel, 1977). Pensar, probablemente de manera ingenua, que los costes políticos y económicos de un servicio civil se pueden eliminar para crear una estructura altamente eficiente y flexible, puede generar falsas expectativas y reducir la posibilidad de encontrar soluciones inteligentes ante el reto que se enfrenta.

Analicemos cada una de estos elementos y reflexionemos sobre los retos para evitar los costes más elevados de un servicio civil en México:

- a) *Servicio civil y democracia: la dinámica política.* La función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública. Evitar el sistema de botín, en que cada partido político, al llegar al poder, define y recrea la estructura de la administración pública, es fundamental para construir un aparato administrativo estable ante la alternancia política. El conocido como «sistema de botín», parece tener la ventaja de incrementar el grado de lealtad política en la implementación de las decisiones públicas, pero es muy probable que estemos hablan-

do de una lealtad a corto plazo, o con altas probabilidades de ser una lealtad opaca, resistente a la rendición de cuentas y cambiante ante las voces de los poderosos de turno. Por esta razón, un servicio civil es ante todo una institución política que ninguna democracia se puede dar el lujo de carecer (Hojnacki, 1996: 142; Silberman, 1993: 5). La historia de los sistemas civiles en otros países muestra cómo el sistema de botín genera graves problemas de rendición de cuentas y de legitimidad gubernamental. En los casos norteamericano e inglés, incluso, la discusión que llevó al nacimiento de sus servicios civiles, fue fundamentalmente política, preocupada por crear las condiciones de una administración más estable (y sobre todo menos corrupta o basada en el patronazgo) ante los cambios políticos (Almond y Powell, 1966). También es claro que a inicios del siglo pasado se inició el proyecto de utilizar el servicio civil como una herramienta para mejorar la gestión administrativa o la eficiencia en general de la administración pública. Este segundo objetivo, sin embargo, debe ser visto siempre de manera subordinada al primer objetivo: crear un marco institucional estable de toma de decisiones. La eficiencia no es un objetivo sencillo de alcanzar por ningún servicio civil, sin que sea complementado y relacionado con otras estrategias de mejora administrativa. La razón de esto básicamente radica en que un servicio civil requiere construir un esquema estable, predecible, de control de los recursos humanos de un gobierno. La fortaleza de un servicio civil, ante todo, está en su credibilidad, en su parsimonia para evitar el sistema de botín. Sólo de manera secundaria un servicio civil puede pensar en esquemas más flexibles y eficientes de medir e inducir el desempeño. Para decirlo claro, este segundo objetivo está siempre subordinado al primero. ¿Es posible encontrar un equilibrio entre ambos (estabilidad y desempeño)? Sí, pero siempre será un equilibrio dinámico, en constante revisión.

- b) *Servicio civil y democracia: estabilidad y acción administrativa-política.* Un servicio civil genera por tanto la posibilidad de contar con una estructura administrativa que basa su lealtad en su profesionalismo, en su capacidad y en la posibilidad incluso de hablar con la verdad al poder (Wildavsky, 1993). Teniendo estabilidad en la posición administrativa, los funcionarios cuen-

tan con los incentivos para observar las políticas gubernamentales con una visión a largo plazo, más allá de las agendas políticas partidistas y electorales. Además, se convierten en memoria institucional, lo que les permite ser consejeros del poder, teniendo incluso la capacidad de enfrentarse a los jefes políticos cuando las soluciones planteadas van por mal camino o son simplemente inviables. Llegar a estos niveles de institucionalización de la relación entre los políticos y los miembros del servicio civil, sin embargo, requiere tiempo; requiere, en estricto sentido, construir, paso a paso, tal institucionalidad. Los servicios civiles se convierten en fuentes de estabilidad en los sistemas gubernamentales, a medio y largo plazo, pues a corto plazo son vistos más bien como estorbos a la flexibilidad y a la racionalidad en el manejo de los recursos humanos. La estabilidad que los servicios civiles crean se basa en su credibilidad, dado que el elemento básico que deben alcanzar es establecer las bases para la separación efectiva y aceptada, legitimada pues, entre la carrera administrativa y la política (Aberbach y Rockman, 1987: 606-609). Perder de vista este elemento puede ser la razón por la cual se ha asumido con demasiado optimismo que un servicio civil tiene en su misma esencia categorías como desempeño e innovación. Estos elementos no son el principal sostén de un servicio civil, sino su credibilidad y legitimidad como mecanismo político de estabilización del aparato administrativo en una democracia. Debe quedar claro que no se está diciendo que desempeño e innovación en la gestión no se puedan convertir en elementos fundamentales del discurso y la realidad de un servicio civil. Lo que se quiere decir es que tales elementos están siempre subordinados al principal elemento que caracteriza a un servicio civil como una institución política en una democracia: evitar el sistema de botín, creando una estructura protegida y separada para la carrera administrativa respecto a la carrera política, que se haga legítima parte integrante del sistema político como tal. Hablar con la verdad al poder, sostén básico de la estabilidad de una administración pública profesional en una democracia, implica ante todo estabilidad, certeza, reglas precisas (y muchas veces, desafortunadamente, rígidas). La eficiencia se puede buscar una vez que esta estabilidad es alcanzada y garan-

tizada, y será una eficiencia limitada, que requiere esquemas alternativos de reforma del aparato administrativo para complementarse. Por ejemplo, un servicio civil por sí mismo no puede mejorar la eficiencia del aparato: lo hace indirectamente, a largo plazo, cuando se tiene un aparato administrativo capaz de hablar con la verdad al poder, de ser un estable actor responsable (Merino, 1996), hasta cierto punto protegido de los vaivenes políticos, con una visión a largo plazo y poseedor de una memoria institucional y organizacional transparente y compartida, institucionalizada. Un aparato administrativo estable y seguro, sólido, puede ser complementado con sistema de rendición de cuentas por desempeño, presupuestos por resultados, sistemas de calidad y visión institucional estratégica. El servicio civil es una pieza clave, pero requiere el complemento de otras piezas de reforma para hacerla funcionar con eficiencia.

- c) *Servicio civil y rigidez, el desgaste de los incentivos.* Un servicio civil se basa, sin embargo, en la estabilidad de las estructuras administrativas. Esto implica, por lo regular, la generación de un sistema de reglas claras y específicas para la administración no sólo de los sistemas de ingreso y separación, sino de la evaluación y el crecimiento en el sistema. Éste es un sistema sin duda complejo, lleno de vicisitudes. La literatura de los sistemas complejos deja claro que la multiplicidad de objetivos, de actores y de controles hacen imposible una intención de control omnipresente (Hayek, 1944: 55), como de alguna manera los servicios civiles del siglo XIX buscaron. Un sistema complejo, sobre todo cuando hablamos de carreras administrativas de individuos heterogéneos, con múltiples capacidades, en estructuras altamente diferenciadas, implica un sistema que afrontará sistemáticamente una realidad mucho más móvil que ningún sistema de reglas podrá abarcar perfectamente. En otras palabras, será un sistema que afrontará niveles de incertidumbre enormes, ante el alto dinamismo de las personas, los procedimientos y los tiempos que intenta controlar. Una paradoja surge entonces: un sistema de servicio civil debe ser altamente controlador para generar certidumbre en las reglas y su cumplimiento entre los actores, pero a la vez un sistema altamente controlador de una situación de gran complejidad (múltiples individuos, historias, evolucio-

nes, en estructuras diversas, con casi infinitas posibilidad de cambio y ajuste) sólo puede esperar fricciones y choques entre una realidad de altísima movilidad y un sistema de muchas reglas, que se ve siempre superado por la propia realidad (Wise, 1996). El efecto «círculo vicioso» aparece entonces: muchas reglas que se enfrentan a una realidad de alta movilidad siempre enfrenta la aparición de «desviaciones», cuestiones difíciles de controlar (Crozier, 1976). Esto genera incertidumbre y el sistema de reglas tiene que responder. ¿Cómo responde un sistema de estas características por lo regular? Creando más reglas. Más reglas que generan nuevos espacios de incertidumbre. La rigidez de estos sistemas es prácticamente inevitable. La naturaleza política de un servicio civil en una democracia está basada en la posibilidad de contar con un aparato profesional capaz de hablar al poder con la verdad. Pero además, la propia necesidad de crear un sistema integral de control de los recursos humanos en una lógica de espacios organizacionales múltiples y heterogéneos, especialidades complejas, contradicciones entre grupos humanos móviles (en otras palabras, sistemas de múltiples centros de poder como decía Ostrom, 1973) implica el inevitable enfrentamiento de un sistema en constante búsqueda para evitar que las «desviaciones» a la regla minen su legitimidad como sistema de separación de la lógica administrativa y política.

- d) *Servicio civil y centralización.* Un servicio civil requiere ser creíble. Para ello debe tener la capacidad de dirigir y regular una gran cantidad de personas, estructuras y procedimientos a través de reglas. Por tanto, es importante un determinado nivel de centralización. La pregunta es ¿cuánta centralización? Un sistema complejo, dicen los cánones administrativos, funciona mejor si es descentralizado (Drucker, 1993). La descentralización implica tener confianza en el principio de subsidiariedad: las partes involucradas tienen mejor información que el centro respecto a la realidad que afrontan. Descentralización implica también, por lo tanto, un control y una gobernanza basada en múltiples centros de acción. Así, cada parte puede variar o modificar el sistema, para ajustarlo a las necesidades específicas. Pero por ello un sistema descentralizado implica un proceso fundamental de definición y negociación: cuánto se centraliza, cuánto se descen-

traliza, hasta qué punto es fijo o variable. La lógica de un servicio civil tiende por lo regular a la centralización: su credibilidad y su capacidad de regulación se ven cuestionados cada vez que existe un espacio de descentralización. Recordemos que estamos hablando de una institución política, creada para limitar el poder de los actores políticos. Crear servicios civiles descentralizados implicará no sólo una amplia capacidad para crear sistemas y procedimientos claros y congruentes, sino la inducción y regulación de comportamientos en las partes del sistema, altamente congruentes con la lógica general del servicio civil.

Estas advertencias sobre la lógica de un servicio civil guardan varias lecciones para el caso mexicano. Una importante, en términos de estrategia de diseño e implementación, radica en ver con escepticismo constructivo cualquier solución fácil a estos dilemas y mantener abierta la puerta para soluciones diferentes. Soluciones que incluso se permitan pensar en un sistema altamente descentralizado de los subsistemas de evaluación y control, en el rompimiento de la idea de que un sistema de servicio civil debe ser generalizado permanentemente, con las mismas reglas para toda organización, para todos los individuos y para todo el tiempo. Es decir, pensar en sistemas de servicio civil que prevean cambiar en el tiempo, descentralizándose, dejando en las manos de las propias organizaciones públicas el análisis de su contexto y de sus propias necesidades cambiantes. Crear un sistema de este tipo e implementarlo en la práctica en cualquier país es, sin duda, un reto (Martínez, 2005). Pero es probable que el esfuerzo valga la pena.

En México estamos ante el reto de consolidar un servicio profesional de carrera. Transformar la cultura administrativa acostumbrada a un alto nivel de discrecionalidad de los políticos electos y designados en la administración de los recursos humanos es, sin duda, uno de los principales obstáculos. Esto se une al hecho de que la separación entre la carrera administrativa y la política todavía está en construcción, con lo que la definición funcional que diferencia políticos designados y administradores no está clara.

Crear instituciones no sólo consiste en inducir reglas y con ello incentivos. Las instituciones se construyen en el tiempo, son el entramado histórico y cultural de sentido y valores que diversos agentes sociales construyen en una sociedad. Las instituciones, para cambiar, requieren estruc-

turar sus cambios de tal manera que puedan ser «incrustados» en la realidad para crear el nuevo sentido de la acción que seguramente dependerá del pasado en muchos sentidos. La historia del aparato administrativo mexicano es importante por ello, pues las reglas culturales, simbólicas y normativas que le han dado vida siguen presentes hoy en día. Son la base sobre la que se debe partir. Negar esta naturaleza puede ser un gran error. El aparato administrativo público mexicano es un sistema altamente formalizado, complejo, traslapado, con una cultura de la autoridad, la jerarquía y la lealtad política que es necesario estudiar y comprender con mayor profundidad y con estudios empíricos concretos. Esta es una tarea pendiente, sin duda alguna, y el error sería simplemente asumir que la «vieja» institucionalidad desaparecerá una vez que la «nueva» se instale con sus incentivos por el mérito y el desempeño. Nada más lejos de la realidad.

Límites y retos de un sistema basado en el mérito y el desempeño

Como ya se dijo, un servicio civil es una institución creada para separar la política de la administración, para asegurar que los políticos electos no puedan manipular arbitrariamente la función pública del gobierno, sino que ésta esté encargada a profesionales, a gente que no debe sus puestos al partido o al patronazgo de un actor, sino a su mérito, a su desempeño y a sus capacidades. Esto no significa que la política no influya en la administración, todo lo contrario. Un servicio civil requiere apoyo político y legitimidad si quiere sobrevivir. A fin de cuentas su relación con la política es lo que hará sobrevivir a un servicio civil (Newland, 1987). Las capacidades técnicas, la evaluación por desempeño, el estatus meritocrático y la equidad de oportunidades como valor dependen para su supervivencia como instituciones de una relación lógica y estrecha con la política: con los políticos electos en el ejecutivo y con los electos en el Congreso. En México hemos desdeñado el debate político respecto al servicio civil, dejando de lado el entendimiento de la imagen objetivo que queremos de un servicio profesional, dadas las condiciones culturales y administrativas de la administración pública mexicana (Arellano, 2003a: 50-51). El diseño técnico es fundamental, pero un servicio civil es una institución política, antes que una organización administrativa.

Un servicio civil se puede ver en tres niveles diferentes: como un sistema de recursos humanos, como un sistema de gobernanza y como un sistema de símbolos (Bekke *et al.*, 1996: 7). En términos de un sistema de recursos humanos se establecen diversas preguntas de diseño: reclutamiento (¿abierto o cerrado?), bases de selección (¿carrera o programa?), evaluación (¿rango y pago de personas o de puestos?), entrenamiento y desarrollo (¿elitista o no?) y evaluación del desempeño (¿recompensa por mérito o estable?, ¿para castigar o para incentivar?, ¿con consecuencias graves e inmediatas o parciales y en el tiempo?). En términos de un sistema de gobernanza, surgen las reglas de las decisiones colectivas: cómo se cambian las reglas de manejo de personal, cómo se aplican las sanciones, cómo se rinden cuentas individuales y colectivas por las decisiones y acciones de los servidores públicos, quién vigila que las reglas se estén cumpliendo y quién vigila a los vigilantes, cómo se transparentan las decisiones y se abre la información para la evaluación del sistema; cómo se cambia y reforma el sistema. Como sistema de símbolos surgen el discurso y los valores que se van incrustando en la acción del sistema: mérito elitista o basado en la igualdad de oportunidades; control centralizado o descentralizado y en qué partes del sistema cabe aplicar el uno o el otro, y desempeño como sistema de legitimidad y control.

Es claro entonces que se está hablando de una institución sumamente ambiciosa y compleja de controlar. Por ello el punto de partida fundamental de cualquier reflexión respecto de las técnicas propias de control y diseño de un servicio civil es que las soluciones siempre serán imperfectas, aproximaciones de una realidad más compleja y dinámica.

En el caso que nos ocupa, los sistemas de mérito y desempeño son exactamente eso: *proxis*, mecanismos de aproximación, sumamente fallibles, para capturar la compleja interrelación de la política, la administración, la carrera, las habilidades, el contexto, la interrelación entre tomadores de decisión, y los valores y la lucha política entre partidos, funcionarios electos y designados.⁴

La primera condición de un buen sistema de mérito y desempeño es que éste se asuma de partida como un conjunto de *proxis* imperfectos que intentan simular o simplificar la realidad, compendiando la compleja naturaleza humana y las capacidades y efectos de la acción del gobierno y sus servidores, en una variable semiarbitrariamente definida como «mérito» o «buen desempeño». ¿Por qué semiarbitrariamente? Esto no quiere decir que los creadores de los sistemas de mérito y desempeño no ha-

gan bien su trabajo, solamente quiere decir que deben plasmar en reglas y mecanismos de evaluación, más o menos genéricos, complejÍsimas interrelaciones que llevan a medir y analizar los alcances, resultados e impactos (*achievements, outcomes, outputs* en la literatura en inglés), de la acción de cientos de servidores públicos, en espacios organizacionales diversos y afrontando contextos políticos cambiantes y sumamente volátiles. El mérito y el desempeño siempre son decisiones o *proxis*, criterios genéricos que intentan capturar esta compleja realidad a través de reglas más o menos generales basadas en criterios relativamente explícitos muy difíciles de comprobar y validar en sus efectos reales de forma empírica o estadística.

La literatura es extensa en los límites que tienen los sistemas de mérito y desempeño para comprobar su efectividad estadística y organizacionalmente hablando (Smith, 1996, Boder y Corden, 1996; Klerman, 2005). En otras palabras, los mismos sistemas y mediciones generan efectos diferentes en diferentes espacios o contextos; y en diferentes realidades organizacionales la variabilidad de los mecanismos explícitos de medición son tan grandes que es imposible hacer estudios longitudinales ante mecanismos que se adaptan y cambian tanto en el tiempo.

Por ello, asumir que cuando se mide desempeño y se define mérito se está construyendo un *proxy* es de gran ayuda, pues de partida el sistema y sus manejadores no se crean expectativas falsas ni las generan a los políticos y al público. Definir el mérito es una labor social y política que hay que legitimar. Definir el «buen desempeño» es una labor de convencimiento organizacional, de creación de sentido en la cultura administrativa (Uvalle, 2004: 47) y los comportamientos efectivos de los servidores públicos y de su relación con los funcionarios designados y electos.

Para dar un ejemplo: el desempeño es una categoría que requiere construcción: desempeño individual o colectivo; desempeño que depende de la acción individual (o la parte medible de ésta) o depende de múltiples desempeños de otros (Kellough, 2006: 177). Es diferente hablar de desempeño cuando se habla de logro, de resultado o de impacto; es diferente cuando se habla de desempeño del puesto, de la oficina, de la unidad o de la organización como un todo. No debe olvidarse que se está hablando de personas, por lo que evaluar el desempeño siempre está relacionado a cierta administración del riesgo. Es decir, para lograr o alcanzar, a veces es necesario arriesgar nuevas soluciones o caminos no probados con anterioridad. Un buen sistema de evaluación del desempe-

ño debe premiar de alguna manera la innovación y no castigarla como regularmente sucede una vez que se establece un sistema de evaluación más o menos rígido.

Se puede tener un mal desempeño de una persona con excelentes credenciales, o se castiga a gente que produce un mal desempeño por razones fuera de su control; éstos son dos típicos errores de un servicio civil que causan enormes consecuencias en términos de eficiencia y credibilidad a medio plazo (McGregor y Solano, 1996: 47). Es fundamental definir con claridad y establecer los límites de la evaluación de desempeño. Establecer los estándares nunca es fácil. Los resultados significativos del trabajo a escala del individuo son difíciles de establecer muchas veces. Cuando los objetivos del trabajo de una persona o la movilidad de los problemas que afronta son muy altos, establecer patrones rígidos de desempeño es contraproducente.

Individuos que trabajan en equipo, hacen que el desempeño del trabajo dependa del trabajo de otros, e incluso medir el desempeño individual puede estar fuera de lugar. Muchas veces esto obliga a crear estándares de desempeño basados sobre lo que es más fácil medir, aunque no sean las cuestiones en realidad más significativas (Oszlak, 2003: 230). En resumen, crear estándares de desempeño en labores difusas o múltiples, donde se depende del trabajo de equipo y donde el esfuerzo está dirigido a la producción de servicios o productos poco tangibles, debe ser realizado con sumo cuidado.

El punto de partida es claro: establecer que son *proxis*, definir el límite o papel de la evaluación y su sistema, generar expectativas realistas y, sobre todo, dejar espacios para el aprendizaje, para la reforma sistemática y el diálogo para acceder a la mejora del sistema. Este tipo de mecanismos debería ser creado de abajo arriba, en un constante diálogo con las partes involucradas, con el fin de consensuar mediciones plausibles y realistas.

Quién y cómo se realiza la evaluación es algo sustantivo (Mejía, 2005: 196). Este tipo de sistemas se basa en análisis fundados en criterios que nunca dejan de necesitar la interpretación de las personas. Hay cinco tipos de errores clásicos, pero incluso inevitables hasta cierto nivel (Kellough, 2006: 182-183): el efecto «halo», que es evaluar bien basándose en un criterio de trabajo que se considera importante, a otros criterios de trabajo; el error de la primera impresión; el efecto «similar a mí» (tender a juzgar más favorablemente a los trabajadores que trabajan con estilos o

formas similares de trabajo del evaluador); contraste (evaluar basándose en la comparación con otros, en vez de en el desempeño individual); y error de tendencia central (evitar calificar en extremos, para así no generar problemas organizativos o de ambiente de trabajo). La evaluación no es una cuestión mecánica, sino de criterios, de sensibilidad, de conocimiento directo de las personas y de las condiciones en las que éstas trabajan. Construir estos criterios implica una dimensión humana, ineludiblemente.

La filosofía que hay detrás del sistema es importante y muchas veces sus supuestos están poco claros. Por ejemplo, supuesto 1: el desempeño individual lleva al desempeño organizacional. Es un supuesto muy limitado; incluso dependiendo del sistema, es un supuesto que puede llevar a dirigir a la organización hacia esquemas de cultura organizativa individualistas, poco proclives a la cooperación y el trabajo en equipo. Supuesto 2: evitar el polizón y el oportunismo. Supuesto limitado también, asume que los seres humanos tienden al oportunismo y reaccionan sólo ante estímulos, sin dejar espacio a la identificación organizativa y a la cooperación por lealtad o por afán de mejora colectiva.

Reflexiones finales

La credibilidad de un servicio civil y de su sistema de medición de mérito y desempeño son cruciales (Somuano y Zabaleta, 2005: 70). La credibilidad no se logra exclusivamente arguyendo que se tiene un modelo técnicamente infalible para medir y luego calcular fríamente los resultados. Todo lo contrario. En México estamos en una grave contradicción: como no sabemos ni tenemos un acuerdo mínimo en exactamente qué le da legitimidad a un gobierno, como ciudadanos tendemos a ser muy críticos con sus acciones y por lo tanto a dudar, por principio, de cualquier solución o acción gubernamental. Esto es grave, sin duda, pues estamos creándonos un gobierno atado de manos, sin legitimidad para actuar y tomar decisiones. Darnos gobiernos legítimos implica tener nuevas respuestas: insistir en que el servicio civil es una institución puramente técnica o administrativa, que resuelve por mérito y desempeño todos los problemas de evaluación y control del sector público, sin duda generará más dudas, más suspicacias e incredulidad. O peor, genera expectativas falsas que ante los

fallos de cualquier sistema complejo como éstos reduce rápidamente su legitimidad. Sin legitimidad un servicio civil no permitirá espacios para correcciones, no generará el ambiente para corregir a los propios sistemas creados. A los primeros problemas, a los primeros concursos con dudas, a las primeras evaluaciones del desempeño cuestionadas o cuando surjan contradicciones entre evaluaciones en el tiempo, entonces las dudas y el escepticismo permanente de la sociedad mexicana hacia sus instituciones de gobiernos se fortalecerá. El servicio civil es una institución política que requiere clarificar, crear sentido acerca de cuál es la relación que queremos entre políticos y servidores públicos, es decir de éstos con la sociedad.

Mérito y desempeño son buenos legitimadores, sin duda, pero tienen sus límites. Será necesario avanzar en una definición más clara del aparato administrativo que se desea en el país y que es posible y viable a la luz de la cultura organizacional y la estructura normativa (y la reforma a éstas). Mantener las imágenes genéricas de una burocracia politizada o de un servicio profesional «naturalmente» meritocrático y exclusivamente técnico (por ejemplo en cuestiones de desempeño) será mantenernos en un debate poco fructífero en términos prácticos, pues tal dicotomía es falsa. Diversos estudios han constatado que los servicios civiles son instituciones políticas altamente dinámicas (Wood y Waterman, 1994: 16) que se adaptan y van construyendo su propia estructura de relaciones con los grupos de interés, los representantes, los ciudadanos y el ejecutivo. También es cierto que países que hace años instalaron sólidos servicios civiles hoy siguen debatiendo si el esquema funciona bien o si están construyendo nuevos sistemas de botín de «alto nivel» (Newland, 1987: 50). En el caso mexicano necesitamos urgentemente avanzar respecto a estudios empíricos que nos hagan comprender las «bases» del comportamiento político y administrativo de nuestra burocracia.

Sin duda esto nos ayudará para afrontar los retos que se están desarrollando a alta velocidad, por ejemplo, la discusión de los límites y ventajas de los puestos de designación, las reglas para ello, la definición más clara e inteligente de los conflictos de interés (Arellano y Zamudio, 2006), la posible creación de un Servicio profesional de carrera para puestos altos (y los dilemas que esto genera, Laegrid, 2001: 146; Ingraham, 1987: 426), entre muchos otros.

La burocracia tiene papeles políticos importantes para un país como México. La implementación del servicio civil se ha desarrollado con muy poco debate e información veraz respecto a su burocracia; res-

pecto a las relaciones entre ejecutivo, Congreso y burocracia profesional; y con poca claridad del modelo de relaciones que se esperaría construir en el futuro de esta democracia. Es fundamental avanzar en este debate y en la formulación de estudios sólidos que perfilen el tipo de administración pública y de diseño institucional que deseáramos crear.

Para empezar, sería importante desembarazarse de una visión estéril que observe a la burocracia como un simple instrumento manipulable. En efecto, recaer en una visión aunque sea renovada de la dicotomía política-administración (como lo es la Nueva Gestión Pública) parece poco productivo. En la realidad de cualquier país, la burocracia es un actor político, e intentar diseñar el marco institucional de dirección, administración, rendición de cuentas y control de la burocracia implica comprender el control y rendición de cuentas de los políticos electos (en el legislativo y en el ejecutivo) y de los designados también (Aberbach y Rockmann, 1987). En otras palabras, ni el servicio civil, ni los sistemas de control, ni los mecanismos de rendición de cuentas funcionarán adecuadamente si sólo vemos a la burocracia como un eterno problema al que hay que maniatar, controlar e inutilizar. Ésta parece ser la visión dominante en el debate mexicano, desafortunadamente.

La dinámica burocrática se expresa en una calle con múltiples sentidos: con el Congreso, con el político electo en el ejecutivo, con los políticos designados, con los ciudadanos y con los grupos de interés. En países con sistemas presidencialistas y con un servicio civil añejo, como Estados Unidos, existen estudios sistemáticos de las relaciones entre estos actores y queda claro que es una relación políticamente muy dinámica (Wood y Waterman, 1994). Estudiar los mecanismos de control y dirección de la burocracia implica diseñar y luego sostener mecanismos institucionales que obliguen a rendir cuentas no sólo a la burocracia sino a los políticos involucrados. En otras palabras, la burocracia debe rendir cuentas por sus acciones y resultados, por su obediencia a las órdenes de los políticos, y los políticos (incluido aquí el Congreso) deben rendir cuentas sobre la manera en que dirigen a la burocracia. Este último es un factor clave para la construcción democrática del país.

Los actores electos deben traducir de manera fidedigna las preferencias públicas a los burócratas, y deben enviarles señales que reflejen esas preferencias... los jefes políticos deben actuar como diseñadores de políticas públicas para alterar los cursos establecidos en la inercia burocrática. En el diseño de la política pública, deben procesar las señales que

vienen de la burocracia para asegurar que el proceso hace uso de la inteligencia organizacional acumulada. Deben también procesar señales de otras fuentes para asegurarse de que las burocracias no están expresando en la política pública básicamente sus intereses. Finalmente, los políticos electos deben actuar como administradores de la política pública para asegurar que la implementación es coherente con las preferencias públicas pasadas y presentes (Wood y Waterman, 1994: 146).

Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, y la corresponsabilidad del poder legislativo en el manejo y dirección de los programas gubernamentales. El caso mexicano requiere una profunda revisión de ambas relaciones e incluso del marco legal para aclarar los derechos y posibilidades del Congreso para influir en la agenda administrativa, del control que evite los conflictos de intereses en el manejo por parte de los políticos electos y designados de las agendas administrativas, y del esclarecimiento de los mecanismos de cabildeo de los grupos de interés con la burocracia y con los legisladores. La instauración del servicio civil en México implica la creación de una institución política y por lo tanto obliga a diferenciar ya entre políticos electos y designados, funcionarios designados y del servicio civil, y por lo tanto comprender los mecanismos para hacerlos rendir cuentas en un marco institucional ordenado y transparente, donde el Congreso es corresponsable de los resultados e impactos de las políticas.

En México podemos iniciar el debate a este respecto. Las burocracias, ahora protegidas por un servicio civil, son un actor político. Y en una democracia, son un actor político no electo. Muchas de las decisiones importantes del gobierno se generan en ese espacio. Y el juego democrático en nuestro país implica el roce y conflicto sistemático entre el poder ejecutivo y el legislativo por el control de la agenda. Prever esta relación conflictiva y repensar el diseño institucional que más nos conviene implica deshacerse de ciertos marcos teóricos y normativos simplistas, ir más allá de palabras de moda como «innovación» y «calidad», o asumir que un servicio civil meritocrático, por sí mismo, generará estabilidad y eficiencia en el modo de actuar burocrático.

Notas

1. Esta ley se aplica sólo para los mandos medios y medios-superiores de la Administración Pública Federal. Esto significa que del total de 1.996.109 trabajadores del gobierno federal en 2004, la ley afecta a aproximadamente a 40.000 servidores públicos (de enlace a director general). La gran mayoría de los demás servidores públicos pertenecen a sindicatos de burócratas, protegidos por ley como inamovibles (INEGI, 2005). Para una descripción de la ley y un análisis más detallado de sus implicaciones en México véase Arellano (2003b) y Martínez (2005).

2. Al referirnos a «gerencialismo» estamos considerando, sin duda, este discurso devenido de la Nueva Gestión Pública (NGP), que asume que un diseño meritocrático y un marco de incentivos inspirados en la teoría principal-agente, envueltos en un discurso motivacional en pro de la eficiencia y la profesionalización, son elementos «técnicos» casi puros para constituir el entramado político de un servicio profesional. En realidad, estoy convencido de que tal entramado político del gerencialismo es muy insuficiente, pues asume que los actores son o serán racionales (técnicamente) al permitirseles (por medio de incentivos) perseguir sus «verdaderos intereses». Sin duda, establecer cuáles son los «verdaderos intereses» es algo difícil en la NGP, pues el argumento es circular: los verdaderos intereses son aquellos que la lógica racional establece. En el caso mexicano, esta limitación ha sido agravada por la versión sumamente ingenua y hasta torpe de la NGP que se implementó durante la administración de Vicente Fox (2000-2006). (Arellano, 2004).

3. Término acuñado por Michael Young en 1958, curiosamente en un divertido libro-novela que hace una parodia excelente de una Inglaterra meritocrática en el año 2034, llena de rigideces y exagerados intentos tecnocráticos para controlar a la sociedad. Para muestra del hábil sarcasmo de Young un botón: «Aquí es donde el desarrollo de la educación para adultos ha probado ser vital. La escuela debe durar por toda la vida. Para el fin del siglo el derecho de cada persona a ser juzgado de acuerdo con sus habilidades será una regla. Se ha aceptado que, como un asunto de elemental justicia, ninguna persona o niño deberá ser juzgado estúpido hasta que se pruebe lo contrario» (Young, 1994 [1958]: 65).

4. Parece ser que el mérito en una oficina administrativa aparece analizado por primera vez en el texto de un monje, Gratiano, quien en 1140 aproximadamente, en su famoso tratado *Decretum Gratiani* refiere que la Iglesia está organizada en una lógica de subordinación clara y jerárquica, administrada por sacerdotes que acceden y suben por la escalera de mando gracias a un sistema de mérito (*Lesitungsprinzip, verdienst*).

Bibliografía

- Aberbach, J. y B. Rockmann (1987), «Comparative administration: methods, muddles, and models», *Administration and Society*, n° 18, pp. 473-506.
- Aberbach, J. R., Putnam y B. Rockmann (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Harvard University Press, Cambridge.
- Almond, G. y G. Powell (1966), *Comparative politics: a developmental approach*, Little Brown.
- Arellano, D. (1999), «Mexican Public sector reform: patrimonialist values and governmental organizational culture in Mexico», *International Review of Public Administration*, n° 4(2), pp. 67-78.
- (2003a), «Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México», *Revista Iapem*, n° 54, pp. 35-67.
- (2003b), «Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?», *Retos de la profesionalización de la función pública en México*, CLAD, Caracas, pp. 161-212.
- , ed. (2004), *Más allá de la reinención del gobierno*, Porrúa-CIDE, México.
- Arellano, D. y L. Zamudio (2006), «Los dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México», ponencia presentada en el 1^{er} Seminario sobre Corrupción, UNAM, México.
- Bekke, H. et al. (1996), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Boder, R. y A. Corden (1996), *Accounting for outcomes: an alternative approach?*, en Paul Smith, *Measuring outcomes in the public sector*, Taylor and Francis, Exeter, pp. 154-173.
- Casar, M. A. (1991), «Las bases político-institucionales del poder presidencial en México», *Política y Gobierno*, n° 3(1).
- Crozier, M. (1976), *The bureaucratic phenomenon*, Chicago University Press, Chicago.
- Drucker, P. (1993), *The practice of management*, Collins, Nueva York.
- Hayek, F. (1944), *The road to serfdom*, Chicago University Press, Chicago.
- Heclo, H. (1977), *A government of strangers. Executive politics in Washington*, Brookings, Washington, D.C.
- Hernández, S. (2004), «El horizonte perdido: un servicio civil de carrera “moderno” en una Cámara de Diputados “posmoderna”», *Gestión y Política Pública*, n° XIII(1), pp. 81-154.
- Herrera, A. (2004), «Algunas consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera en México para hacer frente a la globalización», *Servicio profesional de Carrera*, n° I(1), pp. 95-110.

- Hojnacki, W. (1996), «Politicization as a civil service dilemma», en H. Bekke *et al.*, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Hummel, R. (1977), *The bureaucratic experience*, St. Martin's Press, Nueva York.
- INEGI (2005), *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, México.
- Ingraham, P. (1987), «Building bridges or burning them? The President, the appointees, and the bureaucracy», *Public Administration Review*, n° 47 (5), pp. 425-435.
- Kellough, E. (2006), «Employee performance appraisal in the public sector: uses and limitations», en N. Riccucci, *Public sector management*, 4ª ed., Pearson and Longman, Nueva York, p. 254.
- Klerman, J. (2005), «Measuring performance», en R. Klitgaard y P. Light, *High performance government. Structure, leadership, incentives*, Rand, Santa Mónica, pp. 343-380.
- Klingner, D. y D. Arellano-Gault (2006), «Mexico's federal professional career service: linked changes in public personnel management and political culture», en N. Riccucci, *Public sector management*, 4ª ed., Pearson and Longman, Nueva York, pp. 36-50.
- Laegrid, P. (2001), «Transforming top civil servant systems», en Tom Christensen y Per Laegird, *New Public Management*, Ashgate, Alsrshot, pp. 145-172.
- Martínez, R. (2005), *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, M. A. Porrúa, México.
- McGregor, E. y P. Solano (1996), «Data requirements and availability», en H. Bekke *et al.*, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Mejía, J. (2005), «La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la Administración Pública», en *Servicio Profesional de Carrera*, n° II (4), pp. 191-210.
- Méndez, J. L. (2000), «La profesionalización del estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?», *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México.
- Merino, M. (1996), «De la lealtad individual a la responsabilidad», *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, n° 91.
- Newland, C. (1987), «Public executives: imperium, sacerdotium, collegium?», *Public Administration Review*, n° 47, pp. 17-23.
- Ostrom, V. (1973), *The intellectual crisis of American Public Administration*, Alabama University Press, Tuscaloosa.
- Oszlak, O. (2003), «Profesionalización de la función pública en el marco de la

- Nueva Gestión Pública», *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, Caracas.
- SPC (2005), *Informe anual de operación del SPC de la administración pública federal centralizada*, SFP, México.
- Silberman, B. (1993), *Cages of reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago University Press, Chicago.
- Smith, P. (1996), «A framework for analyzing the measurement of outcome», en P. Smith, *Measuring outcomes in the public sector*, Taylor and Francis, Exeter, pp. 1-19.
- (1996), *Measuring outcomes in the public sector*, Taylor and Francis, Exeter.
- Sommano, F. y D. Zabaleta (2005), «El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno», *Servicio Profesional de Carrera*, n° II (4), pp. 69-84.
- Uvalle, R. (2004), «Servicio profesional y la Nueva Gestión Pública en México», *Servicio Profesional de Carrera*, n° I(1), pp. 41-58.
- Wise, L. R. (1996), «Internal labor markets», en H. Bekke *et al.*, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Wildavsky, A. (1993), *Speaking truth to power*, Transaction, New Jersey.
- Wood, D. y R. Waterman (1994), *Bureaucratic dynamics*, Westview, Boulder.
- Young, M. (1994 [1958]), *The rise of the meritocracy*, Transaction, New Jersey.

6. Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública

Regina Silvia Pacheco

En los últimos tiempos se ha considerado que Brasil es uno de los países latinoamericanos con un servicio civil dotado de un mayor grado de profesionalización, en ocasiones junto a Costa Rica, Colombia y México (Evans y Rauch, 1999), o a Chile y Costa Rica (Zuvanic y Iacoviello, 2005); en esos análisis, la profesionalización está asociada al grado de cumplimiento de los requisitos del modelo burocrático clásico. Evans y Rauch (1999) acuñaron la expresión «escala weberiana» para definir indicadores y medir la presencia de aquellos requisitos; su estudio se convirtió en un referente para el análisis de la burocracia en los países en desarrollo.¹ Estos autores destacaron la contratación meritocrática como el indicador más relevante, pues significaba un ingreso en el servicio público por medio de un sistema formal e impersonal de exámenes consistentes.²

Una de las explicaciones para comprender la destacada posición de Brasil se debe al hecho de que probablemente haya sido el primer país latinoamericano en iniciar la constitución de cuerpos permanentes de Estado (aunque tal iniciativa haya quedado inconclusa); otro factor fue la institucionalización de la forma de ingreso en el servicio público por medio de concurso, incluida en la Constitución de 1988.

De hecho, el gobierno brasileño empezó a adoptar reglas del modelo burocrático en la década de 1930: el concurso público como forma de acceso a los cargos, la estabilidad en el empleo y la organización de carreras como principio general de organización de la función pública.³ Sin embargo, hasta hoy el modelo está inacabado, habiendo convivido siempre con otras formas de ingreso y permanencia en los cuadros de personal: interinos, extranumerarios, otras formas de vínculo precario, aparte

de los cargos de libre nombramiento. La explicación habitual remite a la politización del sistema público por medio del clientelismo y del poder de nombramiento utilizado por los gobernantes como moneda de cambio en el juego político-partidista.

Así, según varios autores, los avances del modelo burocrático en Brasil sólo están matizados por un uso clientelista del empleo público y, en algunos casos, por las presiones corporativas que ejerce el funcionariado y las consiguientes distorsiones en los sistemas de remuneración de beneficios. En estos aspectos, Brasil forma parte del diagnóstico latinoamericano, en el que las disfunciones del modelo burocrático clásico proceden de la mezcla de la discrecionalidad (de los políticos) y de la presión (por parte de los funcionarios), lo cual genera patologías de ineficiencia e hiperregulación de comportamientos (Echebarría, 2007). Pocos autores apuntan otros aspectos perjudiciales del SSC (sistema de servicio civil) en Brasil, como el exceso de privilegios del sistema de jubilaciones, la gran centralización y uniformización en las decisiones sobre recursos humanos, la rigidez en las decisiones de puestos de trabajo en las relaciones laborales, y las reglas de promoción basadas en la antigüedad (Longo, 2004).⁴

Este capítulo pretende analizar los problemas de la profesionalización del servicio civil en Brasil, por tratarse de un enfoque menos frecuente en los análisis sobre la función pública brasileña. No se trata de negar aspectos históricos positivos o avances recientes en la profesionalización del servicio público, sino de señalar sus aspectos básicos, lo cual nos parece más relevante todavía en el contexto de un análisis comparado sobre el SSC en los países latinoamericanos, donde Brasil despunta en general como un caso positivo.

Tras aportar datos generales relativos a la función pública, en el primer apartado destacaremos aspectos intrínsecos al proceso histórico de constitución de una burocracia clásica en el Estado brasileño, y en el segundo abordaremos las evoluciones recientes relacionadas con el tema de la profesionalización de la función pública. Como línea de análisis general, trataremos de señalar límites del uso de la «escala weberiana» como sinónimo de la profesionalización de la función pública, añadiendo a ello otras vías de análisis, a fin de distinguir con propiedad los conceptos de «mérito», «protección del funcionario» y «profesionalización».

Función pública en Brasil: datos generales

Brasil es una república federal con tres esferas de gobierno: Unión, estados y municipios. Cada esfera tiene su propio poder ejecutivo constituido por el gobierno y su sistema administrativo, su propio poder legislativo con autonomía para elaborar leyes, siempre y cuando no se aparten de los principios constitucionales y de la legislación de ámbito nacional; la Unión y los estados poseen su propio poder judicial. Cada esfera de gobierno y cada poder constituido tiene su propio cuadro de funcionarios; no existe un sistema de información sobre el personal que integra los diferentes poderes y esferas de gobierno, que son la Unión, los 27 estados (incluido el Distrito Federal) y los más de 5.600 municipios.

Así pues, no existen datos concretos sobre el total de la fuerza de trabajo empleada en el sector público brasileño. Según datos del Ministerio de Trabajo y Empleo, en 2000 había 6,1 millones de trabajadores en el sector público; según el Censo de 2000, en Brasil había 64,7 millones de personas ocupadas, un 43% de las cuales como trabajadores formales. Otra fuente de datos apunta que en Brasil en 1996 los trabajadores del sector público representaban el 11,5% del total de trabajadores formales e informales (BNDES-AFE, 2002).⁵

A pesar de que la participación del empleo público en el mercado laboral es relativamente baja, su peso relativo es bastante más expresivo en el mercado formal de trabajo, donde representa cerca de un 22% del total de los puestos. Destáquese además que la importancia de la participación del empleo público es bastante heterogénea entre los 27 estados de la federación, ya que presenta una variación de la incidencia de casi cuatro veces.⁶ En este texto limitaremos el análisis a la esfera federal, en la que existe un sistema general de información sobre el SSC.⁷

El número de empleados civiles activos del poder ejecutivo federal decreció entre 1989 (712 mil) y 2002 (430 mil), mientras que los efectivos en los municipios aumentaron, a la par que la descentralización de la prestación de servicios públicos, las privatizaciones y las prisas por jubilarse frente a posibles cambios en el sistema. En la administración federal hubo una reversión de la tendencia de 2003 en adelante, hasta alcanzar los 530 mil funcionarios civiles en 2005 y los 573 mil en 2006.

En la esfera federal, los gastos en personal han aumentado por encima de la inflación, si bien ha disminuido su porcentaje en relación con la recaudación. Esto se debe al crecimiento significativo de la recauda-

ción y de la carga tributaria de la última década en Brasil. La recaudación aumentó un 416% entre 1995 y 2005 en valores corrientes, cerca de 3,5 veces más que la inflación acumulada en ese período. Entre 1996 y 2006, el gasto en personal aumentó cerca de un 27% en términos reales; su valor relativo con los ingresos corrientes líquidos de la Unión cayó de un 56,2% en 1995 a un 27,3% en 2006 (información elaborada a partir de los datos del BEP-MP, según varios ejemplares). En este período hubo un fuerte aumento en la carga tributaria: «El país entra en 2007 con una carga tributaria de cerca de un 38% del PIB, frente a una media de un 31% en 1995-2002 y un 36% en 2003-2005» (Armando Castelar Pinheiro, *Valor econômico*, 13/10/2006). En proporción con el PIB (Producto Interior Bruto), los gastos en personal de la União (incluyendo activos e inactivos, civiles y militares) han oscilado entre un 5,22% en 1999 y un 5,13% del PIB en 2004, con un pico del 5,66% en 2002 (Pochmann, citado en DIEESE, 2005).

Legados del proceso de constitución de la burocracia en Brasil

Estabilidad rígida y pensión íntegra

La regulación de las relaciones laborales en el sector público en Brasil se adelantó casi una década a la legislación sobre relaciones laborales en el sector privado. En 1936/1938 se crearon por ley institutos de concurso público y de estabilidad, inaugurando así el régimen estatutario (aunque no se aplicó del todo). La regulación para el sector privado data de 1943, año en que se promulgó la CLT (en portugués, *Consolidação das Leis do Trabalho*).

En Brasil el régimen estatutario se creó con dos características fundamentales: la estabilidad rígida (alterada en 1998, pero recuperada después) y la pensión íntegra (alterada en 2003). Estas dos características abren una brecha entre los regímenes de trabajo en los sectores público y privado; sus defensores alegan que se trata de derechos adquiridos y sus detractores tienden a ver las ventajas de la estabilidad y de la pensión que se conceden a los funcionarios públicos como un sistema de privilegios con repercusiones socialmente injustas, cuyo déficit lo paga el conjunto de la sociedad con impuestos.

Mediante el texto constitucional de 1988, la estabilidad rígida de los servidores públicos preveía el despido sólo en casos de falta grave, según el criterio de una comisión de pares. En realidad, este tipo de despido es casi impracticable y generalmente es revertido por la justicia, que reintegra al empleado exonerado. La reforma constitucional de 1998 flexibilizó la estabilidad creando la posibilidad de despedir al funcionario por incompetencia en su desempeño; sin embargo, la legislación complementaria no se ha aprobado hasta hoy, lo cual impide que se pueda aplicar la nueva disposición.

La estabilidad rígida se combina con la existencia de un único régimen laboral en el sector público. La Constitución de 1988 impuso la adopción de un único régimen laboral para todo el SSC, lo cual aumentó la rigidez del sistema; por este régimen, todos los funcionarios gozan de las mismas protecciones y los mismos derechos, independientemente de la función que desempeñen. La posibilidad de adoptar más de un régimen laboral, incluido el régimen general de trabajo existente en el sector privado, se aceptó en tres ocasiones distintas (el Decreto ley 200 de 1967, la Enmienda constitucional de 1969 y la Ley de 1974) tratando de agilizar el sistema público en el período conocido como el «milagro brasileño». El hecho de que todos fueran adoptados por el régimen militar hace que se los asocie al autoritarismo y la privatización del Estado. Otra iniciativa que permitía la existencia de más de un régimen laboral en el sector público fue aceptada con la modificación constitucional aprobada por el Congreso en 1998 (Enmienda constitucional n° 19), en el ámbito de la reforma administrativa encabezada por el entonces ministro Bresser Pereira. Aunque fue suspendida por una acción judicial interpuesta en 1999, la Corte Suprema la revocó en 2006.

Hasta los cambios aprobados en 2003 por el Congreso, el régimen de seguridad social del sector público garantizaba la jubilación con remuneración íntegra, además de determinar que todo reajuste remunerativo dado a los trabajadores activos era íntegramente extensivo a los trabajadores inactivos. El Tesoro Público financia aproximadamente un 85% del sistema. En el régimen general de seguridad social del sector privado, por cada R\$ 1,00 recaudados con la contribución del trabajador, se gastan unos R\$ 1,90; en el sector público, el gasto se eleva a R\$ 4,60 por cada real recaudado.

La reforma de 2003 disminuyó los beneficios del sistema, pero sólo es válida para quienes accedieran después de aquel año; para los emplea-

dos actuales se crearon normas de transición. Hasta hace poco, antes de la reforma, la edad media de paso a la jubilación era de 55 años, bastante baja comparada con los modelos internacionales; hasta 1998, la jubilación en el sector público sólo dependía del tiempo de servicio: 35 años de servicio para los hombres, 30 años para las mujeres; a partir de entonces se pasó a exigir una edad mínima de jubilación (60 años para los hombres y 55 años para las mujeres; la exigencia de edad mínima para trabajadores del sector privado es de 5 años más) y un mínimo de 10 años de trabajo en el sector público.

Dos instrumentos: concurso público y carreras

El régimen estatutario se asienta sobre dos instrumentos: el concurso público de ingreso y la organización de los funcionarios en carreras. Hay un número excesivo de carreras, tradicionalmente estructuradas de acuerdo con la formación profesional (como las de arquitecto, ingeniero químico o asistente social), y no con las actividades que se desempeñan. Por otra parte, los cargos poseen atribuciones muy específicas, que reducen las posibilidades de movilidad; ejercer una actividad no prevista por esas atribuciones conlleva un «desvío de función» generalmente cuestionado por el funcionario por medio de una acción judicial (Marconi, 2006).

El concurso público, entendido como la principal garantía de la meritocracia por oposición al clientelismo, se realiza con los mismos instrumentos que décadas atrás: la selección se lleva a cabo mediante exámenes y títulos que sólo valoran el conocimiento formal de los candidatos. Alegando al «peligro de la subjetividad», muchos se resisten a la introducción de otros instrumentos que puedan valorar competencias, habilidades (por ejemplo, la habilidad de trabajar en equipo y en red, la iniciativa, la flexibilidad, la adaptabilidad...) o una motivación y un compromiso con los valores del sector público. Como afirma Barbosa, en Brasil predomina equivocadamente el monopolio del concurso público como instrumento meritocrático; la autora critica esa estrechez de miras:

la existencia de un dispositivo como el concurso no garantiza necesariamente que un determinado sistema conceda privilegios al mérito. Existen sistemas meritocráticos que no seleccionan a los mejores mediante concursos, sino mediante un buen desempeño comprobado en determinadas ta-

reas o mediante la cualificación del individuo. Sin embargo, en Brasil el concurso es un elemento paradigmático en la legitimación de la meritocracia. En realidad existe, en el plano de las representaciones de nuestra sociedad, una superposición entre instrumentos democráticos, como es el caso del concurso y de los sistemas meritocráticos (Barbosa, 1996: 74).

«Isonomía» y derechos adquiridos

Otros dos preceptos marcan la gestión de los recursos humanos en el sector público: el instinto de la «isonomía» y el concepto de los «derechos adquiridos». El recurso judicial a estos preceptos muchas veces hace inviable cualquier cambio en el *statu quo*: la invocación de la «isonomía» trata de invalidar cualquier medida diferenciada y específica de una categoría, o extenderla a todos los funcionarios (inactivos incluidos) cuando la medida es ventajosa; en la situación opuesta, cuando la medida es contraria a los intereses del funcionariado o pretende retirar beneficios debidos, se invoca el principio del derecho adquirido, según el cual ningún cambio de la norma puede aplicarse a quienes ya gozan de ese beneficio, y sólo puede ser válida para aquellos que ingresaron en el sector público tras la aprobación de la medida.

En «Meritocracia à brasileira», Barbosa (1996) considera que tales prácticas tienen su origen en los rasgos comerciantes de la cultura brasileña, donde suele confundirse la meritocracia como sistema para valorar un buen desempeño, con la meritocracia como ideología igualitaria: «anhelamos [...] el establecimiento de un Estado igualitario en el que aquello que se concede a un individuo debe extenderse a todos, independientemente del desempeño individual y de las desigualdades naturales. De ahí el síndrome de “isonomía” [...] y del anquilosamiento del servicio público». El argumento de la autora se completa con la constatación de que en la cultura brasileña toda forma de diferenciación es rechazada, alegándose el derecho a la «isonomía»:

[en Brasil existen] progresiones automáticas para todos, y el anquilosamiento del servicio público, en el que diferentes categorías funcionales están unidas entre sí de forma que cualquier diferenciación, incluso aquellas basadas en la diferencia de funciones, está considerada como una concesión de derechos que deben extenderse a todos, lo que nos lleva al famoso efecto cascada (Barbosa, 1996: 88).

En Brasil, según esa autora, la aspiración radical a la igualdad fundamental tiende a llevar al rechazo de la evaluación positiva del desempeño individual, distanciándose así de la visión norteamericana sobre el mérito y el desempeño, en la que la igualdad es un derecho de todos ante la ley y las diferencias entre los individuos provienen de sus propios talentos y esfuerzos. Barbosa afirma que en Brasil la igualdad, además de un derecho, es simultáneamente una aspiración, una necesidad de ser, una realidad indiscutible que se quiere alcanzar. Según la autora, en este país las diferencias entre los individuos se consideran resultados inevitables e indeseables, derivados de sus condiciones sociales desiguales; en Brasil, la igualdad como valor remite inmediatamente a otro valor: el de justicia social.

Con este argumento, Barbosa considera que en Brasil la ideología de la meritocracia acaba actuando como freno a la adopción de sistemas meritocráticos, sobre todo en el sector público. En la práctica, en Brasil, «cuando el mérito es accionado como criterio, no es legitimado por quien no ha sido bien valorado» (Barbosa, 1996: 79).

Todos estos aspectos (estabilidad rígida, sistema de jubilación socialmente injusto, concurso público *stricto sensu* como sinónimo de evaluación del mérito, carreras estrechas e inflexibles) aliados a los argumentos de la isonomía y de los derechos adquiridos, determinan los contornos que deben demarcar el debate sobre la profesionalización en el sector público brasileño. Si éstos no se tienen en cuenta, el debate es falseado. Abordar la profesionalización de manera que sólo se haga referencia a un único factor, el juego del uso político del sistema público como principal obstáculo a la meritocracia, es tratar el tema de manera superficial e incompleta. Las reglas del juego son múltiples y existen otros autores, además de los políticos, que usan estrategias propias, sustentadas por rasgos culturales y legados colectivos.

Profesionalización frente a politización

La literatura tiende a considerar que la no constitución de una verdadera burocracia weberiana en Brasil se debe a la permanencia de prácticas clientelistas y al uso político del sistema público por parte de los sucesivos gobiernos a favor de sus intereses inmediatos, tanto al inflar el sistema y «otorgar» empleo público, como al nombrar libremente a personas

externas al servicio público para cargos de dirección (entre otros, véase Abrucio, 1993).

Tradicionalmente, las prácticas de ingreso en el sector público estuvieron marcadas por el clientelismo, por el cual se aceptaba emplear a parientes, conocidos y apadrinados políticos en cuadros interinos o extra-numerarios (Guerzoni Fo, 1996; Martins, 1995). Tales prácticas acompañaron a una gran expansión de las actividades del Estado y de su intervención en la economía y en la vida social del país. Durante un largo período que sólo fue interrumpido en la década de 1990, se consideró que uno de los papeles que debía desempeñar el Estado era el de empleador.

Por otro lado, siempre se aceptó el acceso de no funcionarios a puestos de dirección por medio de cargos por designación. También en este aspecto predomina en la literatura la visión de que el nombramiento para tales cargos siempre se basó en el criterio político y el juego político-partidista. Pocos autores advierten que la posibilidad de admitir a personas externas para los cargos de dirección no conlleva necesariamente el uso estrictamente político de tales cargos (Pacheco, 2003a).

Tradicionalmente, el debate se centró sobre la cantidad de personas externas al servicio público nombradas para los cargos de designación. Según Paul Light, sin embargo, el principal problema de las nominaciones por criterios políticos no se refiere a la cantidad, sino a la posibilidad de nombrar a personas externas al servicio público para niveles muy bajos en la estructura de la administración. Para Light (1995),

el problema con el creciente cuerpo de «ayudantes» presidenciales no reside en los números absolutos. Dicho de otro modo, los números no importan tanto como el modo en que se distribuyen en la jerarquía [...] Que los altos cargos estén ocupados por arribistas o personas con nombramiento presidencial puede ser algo carente de importancia.

En la estructura de la administración pública federal, los cargos por designación existentes en los ministerios, las fundaciones y las autarquías federales representan cerca del 4% del total de activos. En estos casos los problemas no son de cantidad; además de descender a niveles profundos en la estructura (el cargo de un simple coordinador de equipo o del jefe de un servicio puede ser ocupado por libre nombramiento), las cuestiones relevantes se refieren a los criterios de elección de los ocupantes de esos cargos y a las prácticas de no continuidad administrativa, en general impulsa-

das tanto por los que entran como por los que salen. Diversos estudios analizan los criterios utilizados en la elección de los designados (Geddes, 1994); muchas apuntan a una predominancia de criterios políticos (Nunes, 2001), identificados a la manera del *spoils system* de Estados Unidos durante el siglo XIX; pero también existen casos de combinación con fuertes criterios de competencia técnica (Loureiro *et al.*, 1998; Pacheco, 2003b).⁸

Ahora bien, la cuestión no se limita al nombramiento de *insiders* o *outsiders*, sino que se refiere al amplio margen de discrecionalidad del que disponen los gobernantes para nombrar a todos los responsables de cargos de coordinación, gerencia y dirección, además de asesores: en la administración federal, la elección de cerca de 70 mil posiciones, o cerca del 15% del efectivo, corresponde a la cúpula del gobierno (dirigentes, ministros y presidente), aunque la mayoría de esos puestos estén reservados a funcionarios públicos. El poder de nombrar, extendido a decenas de miles de posiciones, aun cuando la elección deba realizarse entre funcionarios, abre una serie de posibilidades de utilización de criterios políticos, que pueden usarse con mayor o menor ímpetu por el gobierno con miras a adaptar sus intereses político-partidistas, o incluso como instrumento de cooptación.

Profesionalización frente a corporativismo

Este aspecto se ha tenido poco en cuenta en los análisis. La mayoría de autores no hacen énfasis en las presiones corporativistas que los empleados y sus agremiaciones ejercen con el objeto de extender beneficios (o privilegios) al conjunto de personas ligadas al sistema público, pese a haber accedido a los cargos por mecanismos distintos del clásico concurso público. En Brasil se dio, por lo menos, tres circunstancias: una extensión general de beneficios tras la presión ejercida por los funcionarios: en las Constituciones de 1946 y 1988 (ambas relacionadas con el fin de períodos autoritarios; cuando se convirtió en funcionarios permanentes de carrera a todos los que en aquel momento trabajaban en el sector público, independientemente de su forma de ingreso, y se les concedieron todos los derechos y beneficios del funcionariado); y por una ley de 1962 (que distribuía beneficios entre quienes habían ingresado por medio de la estructura paralela extraordinaria constituida durante el gobierno de Kubitschek con el propósito de llevar a efecto su ambicioso Plan de metas).⁹

Por otra parte, cabe también tener en cuenta las estrategias individuales de los funcionarios como, por ejemplo, la tendencia masiva a la jubilación cada vez que se reabre el debate sobre la alteración de las reglas vigentes. Esa carrera hacia la jubilación, suma de cálculos individuales sobre riesgos y potenciales beneficios o pérdidas, puede tener efectos significativos sobre el número de empleados (entre 1991 y 1995 hubo 110 mil jubilaciones; entre 1995 y 1998, más de 106 mil nuevas jubilaciones).

En este sentido, la politización y el corporativismo se alternaron —o se aliaron— como lógica de constitución de los efectivos del Estado brasileño. Aunque la concesión de derechos frente a las demandas corporativistas pueda ser considerada como una evidencia más del uso político de las relaciones entre gobierno y funcionarios públicos, no se puede eludir el hecho de que el funcionariado es uno de los actores del juego. Por otra parte, se debe tener en cuenta que el uso del sistema no sirvió «como moneda de cambio en el juego político-partidista» solamente, sino que también se dio en el ámbito de las relaciones gobierno-funcionariado.

Además de reconocer la existencia de por lo menos esos dos tipos de juego —politización y corporativismo—, y sus respectivos actores (políticos y funcionarios) cabe destacar que los intentos de constituir una burocracia en Brasil a partir de modelos weberianos se basaron en una interpretación rígida de los parámetros clásicos: los preceptos fueron introducidos no sólo en las leyes, sino también en las Constituciones del país, lo cual dificultó su alteración; se adoptó el concepto de estabilidad plena y rígida, sólo susceptible de reversión en función de una falta grave cometida por el funcionario (delito grave o acto criminal), sin prever la posibilidad de desempeño por desempeño insuficiente; la «profesionalización» se identificó con la adopción de un único régimen de trabajo, extensivo a todos los funcionarios, concediéndoles los mismos deberes y derechos independientemente de sus funciones específicas.

Esa interpretación rígida de los parámetros de constitución de cuerpos burocráticos se asentó, generalmente, en la misma visión citada más arriba —la de que el principal problema al que cabe hacer frente es la saña de todos los gobernantes en dar un uso político al sistema— contra lo que es necesario proteger a los funcionarios, concediéndoles derechos extensos, más «abarcadores» (generosos) que los concedidos a los trabajadores del sector privado pues, según esta visión, en el Estado hay que evitar persecuciones políticas e injusticias en las relaciones laborales.

Así, el vínculo de trabajo se fue constituyendo como un conjunto de restricciones a la discrecionalidad del gobierno, lo que acabó por dar lugar a impedimentos concretos y constricciones legales a una efectiva gestión de personas en el sector público.

Profesionalización en Brasil: ¿mérito o protección?

De este modo también se moldeó el concepto prevaleciente de «profesionalización» en el Estado brasileño, compartido por analistas académicos, por formadores de opinión y por la opinión pública en general: en Brasil, «profesionalización» es una expresión que equivale a la existencia de cuerpos fuertemente instalados contra el uso político-partidista del sistema público por medio de disposiciones rígidas, homogéneas y extensivas a todos indistintamente, difícilmente alterables, que permanecen en el imaginario de todos como la solución para lo que está considerado como el principal obstáculo para constituir cuerpos permanentes del Estado, es decir, su uso político. Así, el centro del sentido de la profesionalización es cercenar la discrecionalidad de los gobernantes en la admisión y la gestión de los funcionarios, y crear garantías a estos últimos contra las probables decisiones arbitrarias de los primeros. Según un documento de una asociación de administradores públicos,

el verdadero problema al que se ha de hacer frente es la pesada herencia de un proceso de contratación y ubicación de los cuadros, cuya naturaleza está simultáneamente caracterizada por la falta de criterios, el clientelismo y la heterogeneidad.¹⁰

No existe una protección equivalente contra los actos arbitrarios de los gobernantes en cuanto a los riesgos de captura por los intereses corporativos de los funcionarios. «Profesionalización» se define por oposición a «politización», sin referencia alguna a características ligadas a la cualificación o al perfil requeridos, ni a diferenciaciones internas según cada función; la profesionalización, entendida de este modo, se constituye como requisito permanente, atemporal e inmutable.

Esta interpretación corriente del término «profesionalización» en Brasil tampoco se centra en aspectos relativos a la relación pretendida entre Estado y ciudadanía: apenas hay una referencia genérica a que

aquellos preceptos de protección a los funcionarios están destinados a garantizar la calidad en la prestación de servicios, además de conservar la memoria institucional. Así, la profesionalización (según se entiende en los principales ámbitos de debate sobre el Estado brasileño) se define en función de la relación (de oposición o de persecución) entre burocracia y gobernante, sin una preocupación equivalente en cuanto al carácter que se pretende conceder a la relación entre burocracia y ciudadanos.

Acciones recientes: avances y retrocesos

Reformulando el concepto de «profesionalización»

La propuesta de reforma administrativa de 1995 reelaboró el concepto de «profesionalización» en el sector público, tratando de adaptarlo a las necesidades y los imperativos actuales. Según Bresser Pereira (1996), la ideología burocrática

se volvió dominante en Brasilia desde la transición democrática (1985) hasta el final del gobierno Itamar (1994). Esa perspectiva burocrática [...] llevó a crear la carrera de los administradores públicos (denominada en Brasil *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*), una carrera de altos administradores públicos que obviamente hacía falta en Brasil, pero que recibió una orientación rigurosamente burocrática, orientada a la crítica del pasado patrimonialista, en vez de orientarse hacia el futuro y la modernidad de un mundo que se transforma rápidamente, que se globaliza y se vuelve más competitiva día a día.

La reforma pasó a conceptualizar la «profesionalización» como la capacidad de medir y valorar resultados, controlar gastos y buscar la eficiencia, comunicar, comparar resultados y valorar el desempeño. Según esa visión, el principal desafío que había que afrontar era el de proteger al funcionario contra acciones arbitrarias del gobierno, pero proporcionar mejores políticas públicas y mejores resultados de acción del Estado. Citando una vez más a Bresser Pereira (1996),

[el nombramiento de cuadros sin criterio y clientelista] es sin lugar a dudas un problema grave. Pero es un problema antiguo y evidente que, si bien

debe ser analizado para solucionarse, difícilmente podrá transformarse en el centro de una propuesta de reforma.

Las habilidades y competencias exigidas por la reforma requieren un constante perfeccionamiento, y la capacitación continuada pasó a intensificarse. El nuevo concepto de profesionalización implicó cambiar asimismo el sentido de la capacitación de los funcionarios. En la visión tradicional, la capacitación se consideraba un requisito para avanzar en la carrera; de ahí se desprendía la conclusión de que sólo merecía la pena capacitarse si se obtenía una ganancia remunerativa o un ascenso. En el contexto de crisis fiscal, esta visión había provocado un inmovilismo en las acciones de capacitación, pues los reajustes salariales fueron refrenados.

Asimismo se revisó el concepto de «carrera». Las propuestas para revigorizar las carreras del núcleo de Estado fueron una parte fundamental de las directrices de la reforma. Se adoptó una concepción distinta sobre las carreras, que pasó a comprender una

amplia movilidad del empleado, la posibilidad de un ascenso rápido para los mejor dotados de talento; estructuras en «Y» que valoricen tanto las funciones de jefatura como las de asesoramiento; versatilidad de formación en capacitación, de manera que se permitan perfiles bien diferenciados entre sus integrantes (Bresser Pereira, 1996).

Esta concepción implica una alteración considerable en la gestión esencial de personas en el sector público: se trata de administrar incorporando el concepto de diversidad, sustituyendo así la tradición de practicar criterios homogéneos y únicos. Ejercer la discrecionalidad (hacer uso de la capacidad de diferenciación y de evaluación) no conlleva ser arbitrario siempre y cuando haya transparencia; retomando a Barbosa (1996), ésta es la forma adecuada de promover el mérito, en vez de desfigurarlo bajo el argumento de la igualdad.

Ingresos por concurso y perfil de la fuerza de trabajo

En 1995, dos terceras partes de los cargos de la administración pública federal eran de nivel medio. Ese perfil de la fuerza de trabajo no era el adecuado para el gobierno central, menos orientado a la prestación di-

recta de servicios y cada vez más orientado a las actividades de formulación y evaluación de políticas públicas, regulación y fomento.

Con las medidas adoptadas se pretendía alterar el perfil de la fuerza de trabajo proponiendo concursos anuales para los cargos de nivel superior, creando nuevas carreras y concediendo aumentos salariales diferenciados, con el objetivo de recuperar el incentivo de las carreras ya existentes. En 2001, y por primera vez, los empleados de nivel superior pasaron a constituir más de la mitad de la fuerza de trabajo del gobierno federal.

En los dos últimos gobiernos hubo orientaciones diferentes en cuanto a la política de contratación de nuevos funcionarios. Entre 1995 y 2002 se realizaron concursos anuales destinados a cargos de nivel superior (entre un 65 y un 95% de las plazas anuales), con énfasis en las carreras ligadas a actividades fundamentales del Estado, con un ingreso de unos 50 mil nuevos empleados; para los cargos de nivel medio y actividades de apoyo, la orientación era mantener la tercerización iniciada en gobiernos anteriores.

En el gobierno iniciado en 2003, cerca de la mitad de los nuevos ingresos se destinó a personal de nivel medio, con la decisión de revertir las tercerizaciones realizadas durante el gobierno anterior: «áreas como la seguridad, la fiscalización y las universidades deberán tener prioridad en la realización de concursos. Por otra parte, el gobierno tiene previsto reestructurar órganos estratégicos cuyas actividades fueron tercerizadas» (subjefe de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil, Luiz Alberto dos Santos, *Estado de São Paulo*, 1/2/2004). El énfasis en los cargos auxiliares también se reflejó en la política salarial. Uno de los ejemplos es el aumento salarial concedido al auxiliar de servicios de la CVM (en portugués, Companhia de Valores Mobiliários): además de aumentar el sueldo base, se creó una gratificación cuyo valor varía entre R\$ 160,00 y R\$ 1.600,00 (US\$ 80 y US\$ 800).

Entre 2003 y 2005 se crearon cerca de 37.500 nuevos cargos en la administración pública federal; el Ministerio de Planificación afirmó que con la creación de cargos se pretendía recuperar sectores con deficiencias de personal, además de revertir el proceso de tercerización de la mano de obra (cerca del 32% de las plazas de los concursos realizados se destinó a sustituir a empleados tercerizados). Para Raul Velloso, especialista en finanzas públicas, esta decisión fue un error: «esas contrataciones se concentraron en el nivel intermedio, no tan necesario para el sistema; sobra

mucha gente con esa cualificación en muchos órganos, que podrían ser modificados» (*Folha de São Paulo*, 16/4/2006).

El gobierno que llegó al poder en 2003 se empeñó en mantener un único régimen laboral en el sector público; con ello causó la acción judicial que culminó con la revocación de la flexibilización de los regímenes (que había sido introducida por la reforma constitucional de 1998); e impidió que las agencias reguladoras contrataran personal a través del «empleo público»,¹¹ obligándolas a contratar por el régimen estatutario. Los directores de las agencias protestaron, pues la rigidez se aplicaba también a los salarios, lo cual permitiría hacer inviable la atracción de cuadros altamente cualificados, como exigía la naturaleza de la actividad.

Las decisiones que el gobierno tomó de 2003 en adelante, relativas a la contratación y el vínculo laboral de nuevos funcionarios, reforzaron las marcas históricas de la función en Brasil al privilegiar la estabilidad como regla única y homogénea, contratar a nuevos funcionarios para actividades auxiliares y restringir las contrataciones a un único vínculo laboral. Con todo, es posible observar una tendencia de cambio en la gestión de la fuerza de trabajo a partir de 2006: los concursos pasaron a conceder privilegios a los cargos de nivel superior, y se empezó a elaborar una propuesta alternativa al régimen jurídico único, mediante la creación de la figura de la «fundación estatal», organización estatal de derecho privado, en la cual los funcionarios son contratados a través de la CLT, con el objetivo de mejorar la agilidad y la eficiencia.

Estructura remunerativa y política salarial

El salario de un funcionario está compuesto de varias partes, que provienen de una pormenorizada legislación de personal, y de la concesión e incorporación de beneficios y gratificaciones, además de una serie de ventajitas obtenidas por medio de la acción judicial; se trata de miles de partidas diferentes.¹² Esto hace difícil la comprensión de la estructura remunerativa, tanto para la opinión pública como para el dirigente, y además permite interpretaciones de la legislación generalmente favorables al empleado. Con el tiempo, otra práctica corriente consistió en elevar los salarios iniciales de ingreso en la carrera, lo que llevó a la desestructuración de muchas de ellas: en 1995, algunas carreras sólo tenían un 14% de amplitud salarial (diferencia entre la remuneración inicial y la final).

La política tradicional de remuneración siempre fue aplicar aumentos salariales lineales, concediendo el mismo índice de reajuste para todos los empleados. Esa práctica reforzaba distorsiones existentes entre salarios del sector público y privado, ya que los salarios del sector público siempre fueron más elevados que los del sector privado para los cargos de menor cualificación, e inferiores para los cargos más cualificados.¹³ Esta distorsión dificultaba atraer y retener en el sector público a personas calificadas.

El gobierno que tomó posesión en 1995 rompió el ciclo de esa tradición: intentó hacer más transparente la composición del salario, unificando partidas y cancelando beneficios excesivos; alteró la política salarial y aplicó aumentos diferenciados, a fin de disminuir las desigualdades entre el sector público y el sector privado. En los límites que proporcionó el reajuste fiscal, el gobierno concedió aumentos sustanciales para unas 40 carreras en áreas fundamentales de la actividad del Estado, basándose en el parámetro del sector privado. También trató de aumentar la «amplitud» de algunas carreras: se reestructuraron 14 carreras y 43 cargos.¹⁴

A partir de 2003, el nuevo gobierno volvió a la política salarial tradicional. Inicialmente concedió un pequeño aumento lineal para todos. Luego concedió aumentos mayores a los funcionarios que habían recibido menores reajustes en los años anteriores, fuese cual fuese la función que ejercieran. Se definieron como las «principales bases de los reajustes de 2003/2004», entre otras,

beneficiar sectores del funcionariado que habían sufrido en mayor medida la política de recortes salariales y de reducción del aparato del Estado de los últimos años; interrumpir la política adoptada por el gobierno anterior, que haría más profunda las diferencias entre los salarios más altos y más bajos del funcionariado federal; beneficiar sectores del funcionariado federal que han tenido menor reajuste en los últimos años (www.servidor.gov.br).

Los aumentos concedidos a los integrantes del PCC (Plano de Classificação de Cargos) demuestran la política adoptada:

en el período de diciembre de 2002 hasta febrero de 2007, cuando se completa la propuesta presentada por el gobierno, el funcionario activo del PCC, de nivel superior, al final de su carrera tendrá un reajuste del 67,4%

en su remuneración; el nivel intermedio será del 89,3% y el nivel auxiliar del 137,8%. Es un reajuste significativo si se tiene en cuenta que la inflación del período debería quedar fijada alrededor del 30% (*Boletim Contato*, n° 54, 22/3/2006).

El gobierno también introdujo aumentos significativos y diferenciados para determinadas carreras pero, como estrategia de comunicación, dio prioridad a resaltar el principio de isonomía, enfatizando el carácter de justicia como eje de la política aplicada. De esta forma alimentó el imaginario de la búsqueda de la igualdad que, según Barbosa (1996), es un freno para la aplicación real del principio del mérito.

Remuneración y evaluación del desempeño

Las gratificaciones por desempeño se utilizan más cada vez como estímulo para el desempeño y como elemento de política salarial. En el período de 1995-2002 se crearon las gratificaciones por desempeño; además de posibilitar la concesión de aumentos diferenciados, la gratificación permite desvincular la remuneración de los activos e inactivos y, así, la concesión de aumentos mayores a los activos. Sin embargo, ya al final de aquel mandato, algunas de las gratificaciones se extendieron a los inactivos, por presión en cuanto a la legalidad.

También se corrigieron algunas distorsiones anteriores, en las que la gratificación representaba un porcentaje mucho más elevado de la remuneración, casos en los que la tendencia es que la evaluación sea siempre muy positiva, de manera que no se penalice al funcionario en su remuneración; los especialistas consideran que el porcentaje de variable no debe ser superior al 20% de la remuneración (Marconi, 2006).

A partir de 2003, el nuevo gobierno asumió como política la aplicación de todas las gratificaciones a los inactivos. Además, elevó de manera sustancial el valor de las gratificaciones y por tanto su participación en la composición del salario: «a partir de los datos del Ministerio de Planificación, se verifica que el peso de tales gratificaciones alcanza entre un 22,85 y un 94,13% de la remuneración total en la cifra inicial de las tablas de carreras, y de un 22,56 a un 93,58% al final de las tablas salariales» (DIEESE, 2005).

La experiencia internacional relativa a la evaluación de desempeño

en el sector público se basa en la combinación entre los resultados alcanzados por el funcionario y los resultados globales de la organización (evaluación individual y evaluación institucional). En la administración pública federal brasileña, el tema se introdujo por la propuesta de reforma gerencial de 1995 y recibió un nuevo impulso con el PPA (Plan Plurianual) a partir de 2000. Longo (2004) considera que la evaluación institucional presenta una tendencia a la mejora, al tiempo que resalta los problemas de la evaluación individual:

Incluso en Brasil, ejemplo de calidad en diferentes elementos de su GRH, se considera que el sistema de evaluación debe mejorarse. Allí existen dos formas de evaluación, una institucional y otra individual; la primera tiende a funcionar bien, sobre todo por su vinculación al Plan Plurianual, pero la segunda, la individual, tiene el problema de que los gestores implicados tienden a tratar el proceso como una formalidad y evitan diferenciar entre empleados, lo cual es la tendencia principal (Longo, 2004).

Sin embargo, los avances del PPA en cuanto al contraste de resultados entre organizaciones son tímidos; el PPA generalizó la idea de evaluación por resultados pero no la consolidó en la escala de organización, sino que dio prioridad a la escala del programa. Así, el componente relativo a la evaluación institucional aún es frágil, pues no ha habido avances significativos en cuanto a la «agencificación» y contraste de objetivos institucionales. Por otro lado, el componente de evaluación individual, como afirma Longo (2004), en la mayoría de los casos aún se aplica como mera formalidad, lo que se corresponde con lo que Barbosa (1996) diagnosticó como una dificultad a la hora de diferenciar a las personas según el mérito, característica de la sociedad brasileña.

Con las limitaciones apuntadas, la gratificación por desempeño se ha aplicado recientemente de forma general en la esfera federal; sus efectos se tienen en cuenta para la remuneración, sin que haya una relación directa con la evolución en la carrera, ya que las promociones continúan realizándose en gran medida por tiempo de servicio (antigüedad); no se adoptó la propuesta de reforma de 1995 de crear *fast tracks* (ascensos más rápidos en la carrera para funcionarios de alto desempeño).

Actualmente, en los países donde se produjo la reforma del SCC la evaluación de desempeño es un componente fundamental de la profesionalización del sector público, junto con la ética de resultados, del ingre-

so por mérito, de la capacitación permanente y de la remuneración compatible con el mercado. Con todo, en Brasil el sistema necesita perfeccionarse y su aplicación debe ser más efectiva; es poco probable que tales cambios se den a corto plazo, pues requieren un cambio sustantivo en la cultura de evaluación y diferenciación según el desempeño. Además de las distorsiones derivadas de gratificaciones muy elevadas en la composición del salario, surge el riesgo de banalizar el nuevo instrumento por convertirlo en una mera parcela (casi invariable) integrada en el salario, aparte de otros elementos adicionales que hacen imposible alcanzar la transparencia de remuneraciones en el sector público. No es posible hablar de profesionalización sin que haya transparencia en las prácticas remuneratorias y de evaluación de desempeño.

Conclusiones: profesionalización, mérito y protección

Tradicionalmente, el concepto de «profesionalización» en el sector público se entendía como la estructuración de carreras, el ingreso por concurso público y la promoción por mérito. Ésta fue la visión dominante hasta la década de 1970, coherente con la consolidación de burocracias públicas bajo el paradigma clásico. A partir de la crisis del Estado de la década de 1980, que se dio en todo el mundo, los países con sólidas burocracias comenzaron a percibir que aquella idea de profesionalización era condición necesaria aunque no suficiente para mejorar los resultados que se habían producido en las organizaciones públicas.

Unas dos décadas después, aún parece más anacrónico defender la exclusividad del paradigma clásico de la burocracia como sinónimo de profesionalización del sector público. La presión social por mejorar los resultados del sector público ha llevado a actualizar en el sentido de la profesionalización, que pasa a incluir aspectos relativos a competencias, compromiso con resultados, y desempeño, y pone en escena la exigencia de nuevos perfiles profesionales, como gerentes y dirigentes públicos (Longo, 2003).

Es necesario realizar cambios profundos en las estructuras, en los procesos y en las personas pues, como afirma Behn (1998), «los sistemas tradicionales se diseñaron para establecer y reforzar la confianza pública en la *probidad* de su gobierno; ahora necesitamos un nuevo sistema de

accountability que establezca y refuerce la confianza pública en el *desempeño gubernamental*».

Asimismo, surge la preocupación sobre el control político de la burocracia, dentro de los análisis sobre democracia y *accountability* (Loureiro, 2001). Como afirman Loureiro *et al.* (1998: 4),

gran parte de la literatura que ha analizado la relación entre la burocracia y la política en este siglo —especialmente en el caso brasileño— ha tenido como concepción básica la preocupación por evitar la llamada «politización» de la burocracia, visión basada en la lectura de la obra de Weber, que desdeñó el presupuesto de control mutuo y, sobre todo, la importancia del control político de la burocracia, puntos fundamentales de la teoría weberiana.

Así, incluso en aquellos países donde no se consolidó un SCC, el concepto tradicional de mérito se ha visto alterado por los nuevos imperativos de la profesionalización. Aunque Brasil está considerado como un referente entre los países latinoamericanos, también se enfrenta a la necesidad de redefinir mérito y profesionalización en el sector público.

En Brasil, el significado corriente atribuido al sistema de mérito ha sido sinónimo de adopción de reglas impersonales e inflexibles para el ingreso y la promoción en la carrera, la estabilidad y la remuneración adecuada, de manera que no quedara margen para la arbitrariedad y la interferencia de criterios políticos. Entendido como «grado de autonomía de la burocracia», como prevalece en la literatura, se transforma en un sistema de protección para los funcionarios (contra posibles arbitrariedades de los gobernantes); desde esta perspectiva, el propio sistema de mérito tiene que estar protegido por ciertas garantías.

Sin embargo, en el mundo todos los requisitos actuales de profesionalización en el sector público han propiciado una reinterpretación del concepto de «mérito», que se relaciona con la posesión de determinados conocimientos, competencias y habilidades, no sólo individuales sino también organizacionales. Los indicadores de mérito integran la competencia de los funcionarios para alcanzar mejores resultados de las organizaciones públicas, lo que demuestra que el alto rendimiento en el sector público no es un oxímoron. Y la autonomía de la burocracia se somete a controles democráticos y a los requisitos de *accountability*.

Pese a ello, en Brasil sigue presente la aspiración de la visión res-

tringida de la burocracia aislada como solución para los problemas del Estado. En 1996, Bresser Pereira afirmaba críticamente:

Mientras se repiten mitos burocráticos [Brasil] no consigue completar el paso hacia una administración pública moderna, eficiente, controlada por resultados y dedicada a la atención del ciudadano-cliente. Al contrario: sigue acariciando el ideal superado e irreal de implantar al final del siglo xx un tipo de administración pública que se justificaba en Europa, en la época del Estado liberal, como un antídoto al patrimonialismo, pero que ya no se justifica en la actualidad (Bresser Pereira, 1996).

Los cambios requeridos no son sencillos. El sistema público es una inmensa y organización que alberga culturas organizacionales distintas, una constelación de organizaciones y tradiciones, además de innumerables actores implicados en las decisiones y en la conducción del cambio. De ahí que la evolución de prácticas y culturas no será ni simultánea ni homogénea y sí, en cambio, un proceso de transformación y aprendizaje en el que los avances interrumpidos en determinados espacios se retomarán y serán objeto de profundización en otros contextos. Los sucesivos gobiernos, como hemos visto, promueven acciones que, ya refuerzan los trazos rígidos de la burocracia, ya proponen cambios sin conseguir hacerlos efectivos.

Por otra parte, Brasil tiene ante sí un doble desafío: reformar una burocracia altamente rígida a la vez que inconclusa, en la que existen disfunciones burocráticas. Algunos autores defienden que la secuencia histórica debe seguirse, esto es, primero deben completarse y consolidarse los cuerpos burocráticos de Estado, para poder reformarlos y dotarlos de una visión orientada a los resultados. En cierto modo, esa idea equivale a defender que la prioridad es establecer la protección de los funcionarios frente a los políticos como requisito previo para adoptar un sistema realmente meritocrático. Otros autores cuestionan la idea de la secuencia y proponen acciones que respondan simultáneamente a los dos desafíos: consolidar la burocracia de Estado y dotarla simultáneamente de un profesionalismo renovado.

Sea como fuere, promover la profesionalización de la administración pública brasileña exige revisar algunos de los pilares profundos de nuestras culturas, como la habitual confusión entre meritocracia como sistema y como ideología (aspiración igualitaria presente en nuestras so-

ciedades), como apuntó Barbosa (1996): este análisis llama la atención hacia el hecho de que en Brasil los intentos inconclusos de implantación de una burocracia meritocrática tienen raíces histórico-sociológicas, y no proceden sólo de un comportamiento clientelista por parte de los políticos.

Existen actores internos y externos al sistema público implicados en esos cambios. En cuanto a los cambios institucionales, el diálogo es particularmente difícil con determinados actores. No es fácil que el poder judicial altere su visión de las relaciones de trabajo en el sector público, ya que los jueces y los tribunales tienden a dar prioridad a los argumentos de la isonomía y del derecho adquirido, lo que refuerza la rigidez de las relaciones laborales. La interlocución con el poder legislativo sobre los cambios necesarios es compleja en los sistemas federales, sobre todo cuando el sistema comporta la presencia de muchos partidos políticos. Los gobiernos de coalición requieren el apoyo político de partidos o parlamentarios, algunos de los cuales basan su plataforma electoral en defender los intereses del funcionariado. Para los parlamentarios oriundos de regiones donde el peso del empleo público sobre el mercado formal de trabajo es fundamental, probablemente es más difícil entender la alteración lógica vigente de protección y beneficios a los funcionarios. Y muchas veces es difícil conseguir el consenso dentro del propio Poder Ejecutivo, dada la frecuente oposición de sus áreas jurídica, económica y de administración de personal.

El contorno de la profesionalización del sector público en Brasil, como este texto ha pretendido analizar, va más allá de los debates sobre la politización y el corporativismo del sistema. Hay avances en el sentido de la constitución de cuerpos permanentes del Estado, aislados y protegidos, lo que ha hecho que la literatura destaque a Brasil como un referente entre los países latinoamericanos. Sin embargo, la distinción entre la protección y el aislamiento democrático por un lado, y el profesionalismo y el desempeño de los cuerpos permanentes por otro, muestra el gran desafío al que debe hacer frente Brasil para alcanzar la profesionalización del sector público.

Notas

1. La «escala weberiana» de Evans y Rauch (1999) incluye como factores de ingreso por concurso: tiempo de permanencia/estabilidad, progresión en la carrera, acceso a cargos de dirección, remuneración, incidencia de propinas y tránsito del funcionario entre los sectores público y privado.

2. Los autores examinaron las variables «competitividad de los salarios», «promoción interna y estabilidad en la carrera» y «contratación burocrática» en cuanto a su importancia para los resultados de crecimiento económico, en 35 países en desarrollo; concluyeron que la contratación meritocrática es la variable estadística dominante (Evans y Rauch, 1999).

3. Son anteriores algunas burocracias especializadas, como la de la diplomacia, militar o del Banco do Brasil. El marco de la década de 1930 se refiere a la adopción de parámetros del modelo weberiano clásico como principio general: la introducción de un título específico sobre la función pública en la Constitución de 1934 y la creación, 1936/1938, de un órgano central encargado de aplicar aquellos parámetros (el DASP, siglas en portugués para el Departamento Administrativo del Servicio Público).

4. Este mismo autor apunta como características actuales positivas del SSC en Brasil algunas distintas de los requisitos clásicos de la burocracia, entre ellas la promoción horizontal como alternativa a las carreras jerárquicas (Longo, 2004).

5. Según este estudio comparativo dirigido por la OIT, entre los 64 países analizados en el estudio, Brasil aparece en la 58ª posición como uno de los países con menor participación del sector público en el empleo; la media internacional es del 30% con una gran variación: 2,7% en Etiopía, 7,7% en Japón, 37,6% en Noruega; e índices más elevados en los países del Este europeo; 70,4% en la India. Véase BNDES-AFE (2002). Pero la comparación requiere, como mínimo, tener en cuenta las significativas diferencias entre estados, el proceso histórico de constitución y los servicios que efectivamente se prestan a la población.

6. Mientras en Santa Catarina el empleo público representa apenas el 15,8% de los empleos formales, o el 17,1% en São Paulo, en las regiones Norte y Noreste del Estado es un importante empleador y generador de renta: en Acre, el 58,5% del empleo formal procede de la administración pública; en Roraima, el 51,5%; en el Distrito Federal, el 50,3%; en 13 estados, la participación del sector público es superior a 1/3 del total de empleos formales. Fuente: RAIS, 2000 preliminar (BNDES-AFE, 2002). Sobre las implicaciones federales de esas diferencias y sus repercusiones en la aprobación de reformas administrativas, véase Abrucio y Costa (1998).

7. El SIAPE (en portugués, Sistema Integrado de Administração de Pessoal) fue gradualmente implantado entre 1989 y 1995; el sistema procesa men-

sualmente el pago de 1,2 millones de funcionarios federales (activos e inactivos), pertenecientes a más de 230 órganos federales, con cerca de 1.000 unidades de pago.

8. Los cargos de libre nombramiento (para los cuales pueden nombrarse a personas externas al servicio público) han crecido en la última década: unos 17.000 en 1998, 18.000 en 2002 y 20.000 en 2006; el aumento fue mayor en los cargos de nivel más alto: en relación con 2002, hubo un 37% en los cargos de directores y un 25% en los cargos de secretarios y presidentes de autarquías y fundaciones. Una legislación reciente determinó que los niveles inferiores de esos cargos debían ser ocupados mayoritariamente por funcionarios (*insiders*) considerados de forma amplia, incluyendo a funcionarios del mismo órgano, de otros órganos, de otras esferas y jubilados del servicio público. Actualmente, según el BEP (en portugués, Boletim Estatístico de Pessoal - enero de 2007), un 24,7% del nivel inferior y un 42,5% del nivel más alto de los cargos están ocupados por *outsiders*. No existen datos sistemáticos, pero hay evidencias de que el criterio político ha sido determinante para los nombramientos efectuados por el gobierno que entró en funciones en 2003, conforme difundió ampliamente la prensa.

9. Guerzoni Fo (1996) cita como primera presión corporativista que habría desvirtuado el principio de mérito, la que se ejerció tras el final del Estado Novo: «Bajo presión del funcionariado, la Constitución de 1946 [...] hizo fijos a los funcionarios interinos y extranumerarios, admitidos sin concurso público». Lo mismo se dio en la Constitución de 1988, cuando cerca de 500 mil funcionarios que no accedieron por concurso fueron hechos fijos bajo el régimen estatutario, y pasaron a tener plenos derechos de la función pública, como estabilidad asegurada y jubilación con sueldos íntegros.

10. Documento de 1994 escrito por la Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que reúne a miembros de una de las carreras de mayor prestigio en la administración pública federal. Cita do por Bresser Pereira (1996).

11. La modalidad de contratación «empleo público» se creó en la reforma constitucional de 1998 (y después se canceló por decisión), a fin de proporcionar mayor agilidad a los procesos de contratación y despido por desempeño insuficiente, además de permitir una política salarial específica y desvinculada al conjunto del sistema público. El «empleo público» se asemejaba al régimen general de trabajo del sector privado (CLT), con algunas exigencias adicionales en cuanto al proceso selectivo y al despido.

12. En 1995 había 6.000 denominaciones de cargos diferentes en la administración pública federal (revisados y reducidos actualmente a 260), 23.700 partidas de pago a personal diferentes (reducidas a 1.000), 1.500 leyes sobre personal, además de algunos miles de decretos, circulares, directrices normativas, órdenes, etc. Son ejemplos de beneficios existentes: la incorporación de parte de

la remuneración relativa a la ocupación de cargo de jefatura o derivada de la sustitución temporal del jefe; el aumento de cerca del 10% en la remuneración en el momento de la jubilación.

13. En 1995, la remuneración media de los cargos ejecutivos en el sector público era un 14% inferior al del sector privado, mientras que la de los cargos operativos era de un 45% superior en el sector público (Brasil, Governo Federal, 1995).

14. Véase el artículo 3º de la Ley nº 10.331 de 2001. La nueva política de reajustes fue muy criticada por los sindicatos y asociaciones de funcionarios: alegaban que el gobierno no concedía reajustes al conjunto de funcionarios. En realidad, más de 140 mil servidores de carreras seleccionadas y de enseñanza superior tuvieron aumentos reales de remuneración (29% del total de servidores). Los reajustes alcanzaron en algunos casos más del 200% (Brasil, Presidência da República, Mensagem ao Congresso Nacional, 15/2/2002, p. 511).

Bibliografía

- Abrucio, F. (1993), «Profissionalização», en Castro Andrade y Régis y Luicana Jaccoud, eds., *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, vol. 2, Administração Pública Brasileira, ENAP, Brasília, pp. 33-107.
- Abrucio, F. y V. M. F. Costa (1998), *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, São Paulo, nº 12.
- Barbosa, L. (1996), «Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?», *Revista do Serviço Público*, vol. 47, nº 3, septiembre/diciembre, pp. 58-102.
- Behn, R. B. (1998), «O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática», *Revista do Serviço Público*, vol. 49, nº 4, octubre/diciembre, pp. 5-45.
- BEP-MP - Boletim Estatístico de Pessoal (de mayo de 1996 a enero de 2007), Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, varios números (mensual), CDU 311.21(05), disponible en <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>.
- Boletim Contato (de junio de 2003 a enero de 2007), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Assessoria de Comunicação Social, varios números, (sin periodicidad definida), disponible en <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato.htm>.
- BNDES-AFE, Área de Assuntos Fiscais (2002), «Emprego: participação dos empregos do setor público no mercado de trabalho», *Informe-se*, nº 42.
- Brasil, Governo Federal (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Esta-*

- do, MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- Presidência da República (2002), «Mensagem ao Congresso Nacional», Presidência da República, Brasília.
- Bresser Pereira, L. C. (1996), «Da administração pública burocrática à gerencial», *Revista do Serviço Público*, vol. 47, nº 1, enero/abril, pp. 7-40.
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos (2005), «Os servidores e a política de pessoal da União», *Estudos e Pesquisas*, nº 13, octubre.
- Echebarría, K. (2007), «El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina», texto presentado en el Seminario Internacional Profesionalización del Empleo Público en América Latina, CIDOB, Barcelona.
- Evans, P. y J. E. Rauch (1999), «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review*, vol. 64, nº 5, octubre, pp. 748-765.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Guerzoni Fo, G. (1996), «Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil», *Revista do Serviço Público*, vol. 47, nº 1, enero/abril, pp. 41-66.
- Light, P. C. (1995) *Thickening Government - Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Brookings, Washington, D.C.
- Longo, F. (2003), «A consolidação institucional do cargo de dirigente público», *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 2, abril/junio, pp. 7-33.
- (2004), «Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis», documento presentado en la *V Reunión del Diálogo de Gestión y Transparencia de la Política Pública*, diciembre, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Loureiro, M. R. (2001), «O controle da burocracia no presidencialismo», en VV. AA., *Burocracia e Reforma do Estado*, Fundação Konrad Adenauer, Cader nos Adenauer, nº 3, São Paulo, pp. 47-73.
- Loureiro, M. R. et al. (1998), «Radiografia da alta burocracia federal: o caso do Ministério da Fazenda», *Revista do Serviço Público*, vol. 49, nº 4, octubre/diciembre, pp. 47-82.
- Marconi, N. (2006), «Políticas integradas de recursos humanos para o setor público», en Evelyn Levy y Pedro Drago, eds., *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*, FUNDAP, São Paulo, pp. 330-348.
- Martins, L. (1993, 1995), «Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral», *Cadernos ENAP*, ENAP, nº 8, Brasília (trabajo inicialmente escrito como *background paper* para el Banco Interamericano de Desarrollo - BID).

- Nunes, E. (2001), *A Gramática Política Brasileira*, Zahar, Río de Janeiro, ENAP, Brasilia.
- Pacheco, R. S. (2003a), «Profesionalización y Reforma Gerencial en Brasil: avances y agenda futura», en David Arellano *et al.*, *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*, CLAD, Caracas, AECI/MAP/FIIAPP, Madrid, pp. 25-95.
- (2003b), «Cambios en el perfil de los directivos públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección», *Revista Reforma y Democracia*, n° 26, junio, pp. 165-198.
- Pochmann, M. (2005), «Evidências recentes na relação entre gastos social e desigualdade de renda no Brasil», mayo, Campinas, citado en DIEESE.
- Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2005), «El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina», Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., sin publicar.

7. El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la Ley 909

Rafael Jiménez Asensio

Elementos conceptuales de la «gerencia pública»

¿Qué es la «gerencia pública»?

Lo que se conoce como «gerencia pública» debe ser encuadrado dentro de un marco más general: el de la «gestión pública», pues a fin de cuentas los gerentes públicos no son otra cosa que *managers* públicos. Resulta, por tanto, obvio, que no puede haber *management* sin *managers*, de lo que fácilmente se deduce que difícilmente podría considerarse que hay una gestión pública (o si se prefiere, «una nueva gestión pública») sin gerentes públicos.

Los gerentes (*managers*) son «directivos», y el atributo de «públicos» lo único que nos añade —que no es poco— es que la actuación directiva se proyecta sobre un entorno público y con una lógica político-institucional muy diferente, en principio, al entorno privado. En consecuencia, los gerentes públicos son directivos públicos de entidades u organizaciones que se encuadran en el sector público, por lo común gestionan bienes o servicios públicos y, aunque resulte obvio señalarlo, desempeñan como cometido propio *dirigir* esas entidades u organizaciones.

La nota distintiva de la función directiva no es otra que quien dirige es responsable de los resultados de la organización, pues uno de los cometidos básicos de cualquier directivo (sea éste privado o público) es la obtención de resultados con el mínimo coste y *responder* por la gestión de los recursos y por los resultados de su organización. Es cierto que en el caso del directivo público, a esa finalidad de eficacia y eficiencia se le pueden añadir otros valores o principios, que pueden conducir, en determinados

casos, a la obtención de resultados que superen las cotas de mercado, por estrictas razones de interés público o de equidad (provisión de bienes o servicios a capas desfavorecidas o a colectivos desplazados o marginados).

Pero en todo caso, dirigir una organización debería ir acompañado de la atribución al directivo o gerente público de una serie de recursos o medios, necesarios instrumentalmente para su ejercicio, así como de una serie de facultades de decisión propias o delegadas.

Expuesto esto, se puede concluir que la gerencia pública es la dirección de entidades, establecimientos, organizaciones o dependencias del sector público, atribuida a unas personas que se denominan «gerentes públicos» o «directivos públicos», que deben tener conferidas una serie de facultades o competencias propias, así como la disponibilidad sobre una serie de recursos personales y financieros para ejercerlas.

Tal como dijimos, «lo público» cualifica notablemente la función de dirigir, y esto se demuestra sobradamente por las complejidades que rodean al contexto institucional y político en el que se desenvuelve la función directiva en el sector público, así como por los intereses que están en juego. Ni qué decir tiene que los ciclos políticos condicionan especialmente la implantación, desarrollo e institucionalización de la función directiva en el sector público.

¿Cuáles son los modelos ideales de «gerencia pública o de dirección pública»?

Se debe partir del presupuesto de que, en verdad, hay tantos modelos de gerencia pública o de dirección pública como países. Cada Estado ofrece un sistema de dirección pública que, por lo común, es producto o herencia de su propio proceso de formación histórica o, al menos, del proceso de construcción de cada sistema administrativo.

Pero salvando esa apreciación, cabría no obstante, llevar a cabo un ensayo de sistematización de lo que podrían ser denominados *modelos ideales* de dirección pública o de gerencia pública, que en verdad no se concretan exactamente en ninguno existente actualmente en un país determinado (aunque, sin duda, uno y otro modelo pueden encontrar ejemplos más próximos en un país concreto), pero que ofrecen elementos que pueden considerarse como una suerte de tipos ideales sobre los que construir una serie de propuestas:

- a) *Modelo corporativo o cerrado de función directiva*. También denominado como modelo «de carrera» o «burocrático». La nota distintiva es que la capacidad directiva de este modelo se extrae de la propia organización; es decir, los propios funcionarios son quienes, tras un largo período de desempeño de funciones estrictamente funcionariales, pasan a desempeñar tareas directivas o a ocupar los puestos directivos en el sector público, como una especie de coronación de la carrera administrativa. Los ejemplos son los típicos del tradicional sistema del *civil service*, en el que los puestos inferiores al ministro se cubrían entre funcionarios públicos (*civil servants*). Es verdad que esto actualmente se ha matizado algo, pero en buena medida los puestos que se encuadran en la *Open Structure (Senior Civil Service)*, y que tienen carácter directivo, se siguen cubriendo entre funcionarios públicos. Algo de este modelo tiene también el sistema francés, que quizá representa un ejemplo no exento de ciertas patologías de «funcionarización de la política». Los mayores inconvenientes que tiene este sistema de dirección pública radican en el dato de que el nombramiento como directivo público de un funcionario es una especie de continuidad de la carrera administrativa (lo que puede implicar una ocupación de los niveles directivos por lógicas funcionariales o corporativas) y que, por lo común, se otorga su desempeño con carácter vitalicio, circunstancia que, dada la garantía de permanencia, impide evaluar hasta qué punto el directivo público desempeña bien sus cometidos. Su mayor ventaja tal vez estribe en el hecho de que los directivos públicos son captados dentro de la propia organización, lo que supone que conozcan bien el contexto, el entorno y sus propios límites.
- b) *Modelo de politización u ocupación por la política de los puestos directivos*. Es un modelo que arranca desde los parámetros típicos del *spoil system*, y que implicaba en su acepción más primaria que todos los empleos de la administración se debían proveer de criterios de confianza política en cuanto que su desempeño no ofrecía especiales dificultades. Limitado el *spoil system* por medio de la implantación del sistema de mérito (*merit system*) en la función pública y por la articulación, por tanto, de sistemas burocráticos profesionales, la presencia del *spoil system*

se ubicó principalmente en los niveles superiores de la administración pública, lo que representaba normalmente los puestos o niveles directivos de la administración. Este modelo de *politización* de la función directiva se caracteriza porque el elemento determinante en la provisión de los empleos directivos es *la confianza política*, hasta el punto de que el resto de criterios (profesionalidad, capacidad o mérito) resultan puramente adjetivos. Éste es un sistema vigente en casi todos los países, al menos en los niveles superiores de la administración, pero con carácter *intensivo* en los países latinos ha tenido y tiene una mayor acogida o implantación. Siempre se indica que su gran ventaja es la *flexibilidad* que presenta el reclutamiento y cese como consecuencia de la *enorme discrecionalidad* que tiene el nominador. Sin embargo, su mayor debilidad procede precisamente de ese mismo dato: los directivos son reclutados con base exclusiva en el dato de la *confianza política* y sin ningún tipo de exigencias (en algunos casos ni siquiera académicas) y, por tanto, son personas imbuidas de un fuerte *amateurismo*, con desconocimiento muchas veces profundo del entorno público en el que deben actuar.

- c) *Modelo gerencial o profesional de dirección pública*. Sin perjuicio de que en sus grandes líneas este modelo sea tratado posteriormente de forma monográfica aquí conviene señalar que este modelo ideal surge como reacción a las limitaciones que ofrecen los dos modelos anteriores. En realidad, en el mundo anglosajón es donde arraigan los elementos básicos de este modelo de gerencia pública, cuya característica fundamental no es otra que la identificación de una función directiva en el sector público como función dotada de una serie de rasgos profesionales que la singularizan frente a la actividad estrictamente política y frente a la tradicional tarea de la burocracia profesional (los funcionarios públicos). El rasgo singular de este modelo gerencial es, pues, el descubrimiento de que hay una función directiva específica y que esto requiere unas dosis de profesionalización para su correcto desempeño. Sin embargo, tal como se verá, el esquema estaría incompleto si no se añadiera que ese modelo de gerencia pública está directamente imbricado con la implantación de un *marco de responsabilidades gerenciales*. Las experiencias ge-

renciales de determinados países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, etc.), dieron como resultado la extensión de este modelo gerencial que más tarde, bajo los impulsos del New Public Management, se tomó como paradigma en contextos comparados.

¿Cuándo y cómo aparece la gerencia pública como expresión de la función directiva en el sector público?

Es preciso subrayar que la función de dirigir es una tarea consustancial o inherente a cualquier organización pública, por lo que resulta obvio señalar que, de una u otra manera, en todo momento histórico las entidades públicas han estado dirigidas. Sin embargo, en una primera etapa las funciones directivas entraban (y en cierta medida siguen entrando) dentro del ámbito de lo que era *la política*, mientras que las funciones administrativas se encomendaban a funcionarios públicos (que disponían, se presumía, del saber especializado) que se encuadraban en lo que se denominaba *administración*.

Esta dicotomía entre política y administración, inspirada en postulados del Estado liberal, fue mostrando poco a poco, sin embargo, sus propias limitaciones. El presupuesto de que los políticos formulaban la metas u objetivos (al fin y a la postre «hacían política») y los funcionarios aplicaban o ponían en práctica esos objetivos, se mantuvo más o menos inamovible mientras que el Estado no fue asumiendo nuevas tareas y misiones y sobre todo hasta que apareció en escena el Estado intervencionista, fruto de la paulatina implantación del *Welfare State*.

Ni que decir tiene que la emergencia del Estado prestador de servicios muestra las primeras grandes fisuras en esa concepción dicotómica entre política y administración. Gradualmente, sin apenas percibirse, va apareciendo una necesidad objetiva de disponer, junto a políticos y funcionarios, de gerentes o directores públicos que gestionen las cada vez más complejas organizaciones públicas prestadoras de servicios, tanto en lo que afecta a los medios financieros como a los recursos humanos; es decir, entre la definición de objetivos políticos y la mera aplicación o prestación hay un largo recorrido espacial o decisor donde debe situarse cabalmente ese nuevo espacio directivo o gerencial cuya función principal es implementar o ejecutar las políticas diseñadas.

Los altos funcionarios tradicionales se muestran muchas veces incapaces de llevar a cabo esas tareas, y las necesidades de un Estado que no sólo presta servicios sino que también produce bienes son cada vez más acuciantes. Estas circunstancias objetivas generaron una crisis del modelo tradicional y la búsqueda paulatina de alternativas.

Así, la aparición de la gerencia pública se puede situar en el momento de desarrollo del Estado social y en los primeros procesos de reforma administrativa de la década de los sesenta y setenta del siglo pasado. Si bien es cierto que en esos primeros procesos de reforma administrativa cuanto más se alcanza a detectar la necesidad objetiva de configurar sistemas gerenciales en los aparatos administrativos, aunque las soluciones institucionales que se aportan no dejan de ser limitadas y en todo caso poco exitosas.

Paradójicamente, la gerencia pública recibió un impulso definitivo a partir de la crisis del Estado social, derivado de la crisis fiscal y de las políticas de ajuste que se llevaron a cabo principalmente durante la década de los ochenta del siglo pasado en los países anglosajones, principalmente en el Reino Unido y más tarde en Estados Unidos. Se puede decir, por tanto, que el motor o guía de la implantación de estos sistemas de gerencia pública no es otro que *la racionalidad económica*, pues en última instancia se pretende una gestión de los medios públicos inspirada en criterios de eficacia y de eficiencia.

Aunque en este campo el precedente haya que buscarlo en la implantación en Estados Unidos del *Senior Executive Service* en la reforma Carter de 1978, la aplicación principal de este sistema se lleva a cabo a partir de las experiencias de reforma de la administración que impulsa la política neoliberal de la señora Thatcher en el Reino Unido a partir de la década de 1980. El ideario neoliberal será, por tanto, el que inspire la reforma que tomará cuerpo en ese concepto denominado *New Public Management*, del cual la función de dirigir es uno de los elementos centrales del modelo.

Elementos característicos de un sistema de gerencia pública

Tal como se ha puesto de relieve, el *New Public Management* nace en un contexto muy definido: el mundo anglosajón. Y ciertamente cabe decir que si algo caracteriza al sistema administrativo anglosajón es su enorme

distancia con el sistema administrativo continental europeo, tanto por lo que responde a pautas culturales y valores que influyen en cada uno de ellos, como por lo que respecta al modo y manera en que cada organización administrativa se estructura.

En consecuencia, si algo se debe advertir para empezar es el peligro que se corre de trasladar mecánicamente experiencias más o menos exitosas en el mundo administrativo anglosajón a contextos muy diferentes. Dicho de otra manera: se debe evitar —y también en el campo de la gerencia pública— la traslación descontextualizada de sistemas institucionales de uno a otro país, sin examinar previamente hasta qué punto éstos pueden resultar eficientes en un marco determinado. Por tanto, cualquier operación de traslación de experiencias requiere previamente un análisis institucional lo más detallado posible, para evaluar cuáles pueden ser sus efectos y sus posibles ventajas e inconvenientes.

En todo caso, los sistemas *gerenciales* que emergen en estos contextos anglosajones, principalmente a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, se caracterizan por una serie de notas o elementos que son los siguientes:

- a) *Profesionalización*. La función de dirigir es una auténtica profesión, distinta por lo tanto de las tradicionales profesiones burocráticas, que requiere una serie de conocimientos y habilidades vinculadas con las tareas directivas, y en cuanto tal el acceso a esos puestos directivos se produce a través del *mérito* mediante procesos no formalizados de sistemas de reclutamiento en los que se buscan aspirantes o candidatos a los puestos de trabajo de naturaleza directiva.
- b) *Atribución o delegación de poderes*. El directivo público, para ser considerado efectivamente (y no sólo formalmente) como tal requiere disponer de una serie de atribuciones o facultades decisorias propias, así como de disponibilidad sobre los medios necesarios para adelantar la gestión de la organización. En efecto, los presupuestos de un sistema de gerencia son la atribución al directivo de poderes o facultades propias o delegadas y, en todo caso, la posibilidad de disposición sobre los recursos humanos, financieros y tecnológicos de la organización.
- c) *Marco de responsabilidades*. El sistema de gerencia requiere la definición de un marco de responsabilidades del directivo públi-

co frente a la organización (o, mejor dicho, frente al nominador), que estará definido por un acuerdo de gestión, que parte de criterios propios de contractualización (principal/agente), en donde se pacten una serie de metas y objetivos que cabe alcanzar, así como que se establezcan indicadores de gestión para controlar su cumplimiento.

- d) *Sistema de premios y castigos*. Conectado directamente con el marco de responsabilidades que debe disponer todo directivo público se encuentra la articulación de un sistema que premie el buen rendimiento o que, en su defecto, penalice el cumplimiento insuficiente de los objetivos y metas pactados.
- e) *Sistema de cese no discrecional*. Si toda la configuración del modelo gerencial pivota sobre los ejes de la profesionalidad, delegación de funciones y marco de responsabilidad, resulta obvio concluir que la continuidad o cese de un directivo no puede dejarse al libre arbitrio de elementos de discrecionalidad del nominador sino que se debe sujetar o a un plazo marcado o a los resultados obtenidos por la gestión.

Estas cinco notas o elementos conforman lo que se puede denominar un sistema acabado de gerencia pública. Es decir, si se pretende defender la existencia de un modelo gerencial en estado puro, se debería producir la coincidencia de los seis elementos expuestos, pues la falta de uno o de varios de ellos sitúa los términos del problema en la existencia de un sistema de gerencia pública incompleto, inacabado o incluso, es decir, puramente nominal. Puede tratarse, en cualquier caso, de un modelo, como luego se dirá, de transición o de implantación gradual: esto es, la falta de algunos de los elementos del sistema «acabado» sólo nos indica que un determinado sistema aún no ha alcanzado el estadio de «modelo gerencial», pero que puede ir encaminando sus pasos hacia esa meta.

La gerencia pública en Colombia: pasado, presente y futuro. Proceso de institucionalización

La gerencia pública en Colombia: análisis preliminar (¿de dónde venimos?)

Para analizar correctamente el problema de la gerencia pública en Colombia y las soluciones institucionales que se están barajando, sobre todo a partir de la Ley 909 de 2004, se requiere previamente disponer de un diagnóstico preciso del sistema de empleo público colombiano.

Por lo que ahora interesa, tradicionalmente el sistema político-administrativo colombiano ha agrupado a sus servidores públicos (prescindiendo de los «empleo públicos de período») en tres grandes ámbitos:

- a) Empleos públicos de elección.
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción.
- c) Empleos públicos de carrera administrativa.

Partiendo de este esquema, se debe señalar que la implantación de la carrera administrativa en Colombia tuvo desde sus inicios un objetivo defensivo o de «garantía» (de tal modo que en Colombia se identifica carrera administrativa con garantía de estabilidad); así, el objetivo o pretensión de la carrera administrativa es salvaguardar un núcleo más o menos amplio de empleos públicos de naturaleza administrativa de los vaivenes de la política, con el fin de dotar a sus titulares de una estabilidad que en el resto de los empleos no se producía, pues la función pública —se presumía— requiere que determinadas tareas sean desempeñadas con criterios de continuidad, estabilidad y permanencia. Para obtener ese resultado se pretendió (otra cosa es lo que efectivamente se alcanzó) que el acceso a esos empleos de carrera administrativa se produjera siempre de acuerdo con el principio de mérito.

Es cierto que esta idea, que ya se trasluce en la primera legislación de carrera administrativa colombiana, tuvo —como indicábamos— una aplicación muy limitada, pues las dificultades políticas hicieron prácticamente imposible el arraigo del sistema de mérito en los empleos de carrera administrativa, con lo cual el sistema se pervirtió en uno de sus elementos básicos, pues el denominado sistema de carrera administrativa garantizaba la estabilidad de los empleados públicos, pero fallaba en su

pieza sustantiva, ya que el acceso o ingreso de esos empleados rara vez se producía por aplicación del sistema de mérito, con lo que el sistema mostraba unos signos evidentes de «descompensación» que han sido, una y otra vez, causados por los responsables políticos (un empleo público de «fácil acceso» y de «difícil salida»).

Pero junto a esos empleos de carrera administrativa, existían los conocidos como empleos de libre nombramiento y remoción, que seguían siendo una suerte de bolsa de empleos discrecionales que los nominadores siempre tenían como fuente de poder y de prebendas. Lo cierto es que la evolución natural del sistema administrativo colombiano condujo a que los empleos de carrera administrativa fueran reservados a los empleos de naturaleza profesional, burocrática o técnica, mientras que los empleos de libre nombramiento y remoción se limitaron a los empleos de naturaleza directiva, junto con los de asesoramiento; esto es, a los niveles directivo y asesor.

La línea, sin embargo, nunca estuvo definitivamente trazada, pues si bien es cierto que los empleos de nivel directivo han sido siempre empleos de libre nombramiento y remoción, no es menos cierto que también los empleos del nivel ejecutivo, que son los propios de la carrera administrativa, se pueden calificar —al menos en algunos casos— de empleos de contenido «directivo o gerencial».

Pero a efectos de no confundir los planos del problema, y dado el alto grado de formalización que presenta el sistema de empleo público en Colombia, conviene puntualizar que los empleos de libre nombramiento y remoción se han proyectado habitualmente sobre los niveles directivo y de asesor. El resto de niveles (ejecutivo, profesional, técnico, etc.), agrupa a empleos que se encuadran en el sistema de carrera administrativa y por lo tanto son ajenos a nuestro objeto.

Tradicionalmente, por tanto, los empleos de libre nombramiento y remoción formaban la bolsa de empleos sujeta a criterios de *spoils system*; esto es, la de aquellos empleos que no se habían cubierto por el sistema de carrera y que quedaban a la discreción de los nominadores. Frente a los empleos de carrera administrativa, cuya nota determinante era la garantía de estabilidad o permanencia en el empleo, los empleos de libre nombramiento y remoción se caracterizan por su acusada temporalidad, puesto que el ciclo del empleado en la administración está unido al ciclo del nominador. En efecto, si el nominador termina o cesa su relación con la entidad, ese cese arrastra tras él, normalmente, a la persona nominada.

No obstante, es cierto que en Colombia se presenta una primera singularidad importante que, en cierta medida, matiza y corrige la existencia de un *spoils system* ilimitado: me refiero en concreto a que en Colombia el grado de formalización del empleo público implica que, al menos, quien desempeñe el empleo directivo de libre nombramiento y remoción deba acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para el desempeño del empleo, lo que ciertamente evita una nominación con «discrecionalidad absoluta» (o si se prefiere, arbitraria) y reduce en consecuencia el universo de los hipotéticos candidatos a un número razonable de personas que posean los requisitos requeridos para el desempeño de cada empleo por los manuales de funciones y requisitos.

Otra segunda singularidad del modelo colombiano de gerencia pública es que los empleos de libre nombramiento y remoción incluyen en su seno dos categorías de empleos directivos claramente diferenciadas, a saber:

- a) En primer lugar se encuentran aquellos empleos de perfil más político que son los que nombra el presidente de la República y que, sin perjuicio de que deban acreditar también los requisitos mínimos exigidos, su cobertura se lleva a cabo principalmente por criterios de confianza política.
- b) Y en segundo lugar se hallan los empleos directivos que tienen un perfil político menos acusado y que se pueden calificar como de naturaleza intermedia (político-administrativa), los cuales son nominados por los ministros, directores de departamento, gerentes de establecimientos públicos, etc.

Se puede afirmar, en suma, que hasta fechas relativamente recientes la nota distintiva de los empleos de libre nombramiento y remoción ha sido la de la confianza política, si bien atenuada por el hecho de que se debían cumplir los requisitos exigidos para el desempeño del empleo respectivo. En todo caso, se puede indicar que en Colombia la función directiva procede de un pasado claramente imbuido por la confianza política como elemento determinante, en el cual para desempeñar empleos de naturaleza directiva no se exigía superar ningún tipo de proceso meritocrático ni siquiera acreditar la posesión de aptitudes ni competencias específicas. Únicamente era necesario acreditar el cumplimiento de requisitos formales y, en fin, disponer de la necesaria confianza que basara el nombra-

miento y, en todo caso, el mantenimiento en el empleo mientras perdurara el nominador en su propio puesto.

La gerencia pública en Colombia: situación actual (¿dónde estamos?)

La situación actual de la gerencia pública en Colombia se caracteriza por una serie de notas que se pueden resumir del siguiente modo:

1. La Constitución de 1991 recoge en su seno la tradicional distinción entre «empleos de libre nombramiento y remoción» y «empleos de carrera administrativa». La regla es que en los órganos y entidades del Estado los empleos sean de carrera administrativa, mientras que los empleos de libre nombramiento y remoción se configuran como excepcionales. Del propio texto constitucional se puede derivar, asimismo, que el ingreso y el ascenso en los empleos de carrera se hará de acuerdo con los méritos y calidades de los aspirantes, mientras que el cese se hará por calificación no satisfactoria del desempeño, por aplicación del régimen disciplinario o, en su caso, por las demás causas previstas en la Constitución.

En todo caso, este régimen detallado de la Constitución en el caso de los empleos de carrera administrativa, cuya lógica es —insisto— la estabilidad en el empleo, «no puede impedir ni oscurecer que determinados principios que se aplican al empleo público de carrera administrativa puedan ser trasladados por el legislador a otro tipo de empleos como son los de libre nombramiento y remoción, puesto que la eficacia en el cumplimiento de los intereses generales es uno de los principios básicos de toda actuación administrativa según la propia Constitución» (artículo 209).

Dicho de otra manera, no puede pretenderse extraer de la Constitución de 1991 la interpretación incorrecta de que como regula con detalle el régimen de los empleos de carrera administrativa, los empleos de «libre nombramiento y remoción» no podrían ser regulados por el legislador trasladando a esa modalidad de empleos unos criterios de funcionamiento meritocrático que a todas luces mejorarán el desarrollo del sistema administrativo colombiano en su conjunto.

2. No obstante, en este punto la Constitución de Colombia de 1991 no hace otra cosa que ser puro reflejo de una cultura política dominante entonces (en el momento de su redacción), en la que claramente la exis-

tencia de empleos de libre nombramiento y remoción suponía un ámbito amplio de discrecionalidad en la provisión de empleos por parte del nominador: el *spoils system* se «refugia» en los niveles directivos de la administración. No cabe la menor duda que en la mentalidad del constituyente se encontraba firmemente asentada la idea de que los empleos de libre nombramiento y remoción eran de confianza política, ahora bien, con las limitaciones que la propia Constitución establecía respecto a que todo empleo público debería tener detalladas sus funciones y, en consecuencia, debería acreditarse que el empleado público dispone de los requisitos exigidos para su desempeño. Pero esa idea inicial del constituyente ha sufrido, como no podía ser menos, algunos cambios en el contexto político-administrativo colombiano.

3. En efecto, se ha producido una serie de factores acumulados que han implicado, en estos casi catorce años de vigencia del texto constitucional, una serie de cambios en el entorno y en el modo de percibir el problema de la gerencia pública (y, por tanto, de *algunos* de los empleos de libre nombramiento y remoción). Veamos sucintamente cuáles son esos cambios:

- a) La necesidad objetiva de que la administración colombiana disponga en sus niveles directivos de profesionales acreditados que obtengan unos resultados óptimos en la gestión de los recursos públicos de acuerdo con criterios de eficacia, eficiencia y economía. La dirección de los asuntos públicos por *amateurs* es profundamente negativa para el desarrollo del país y el buen funcionamiento de su administración pública.
- b) La implantación en la agenda política colombiana de criterios de *racionalidad económica* en el gasto público, derivados de la necesidad de mejorar la situación económica del país y de ofrecer un mejor futuro a sus habitantes.
- c) La *lucha contra la corrupción* que se ha liderado principalmente desde la vicepresidencia de la República, pero con el fuerte apoyo de la presidencia de la misma. La existencia de directivos públicos profesionales es un elemento clave para paliar y detener en un futuro cualquier brote de corrupción en las estructuras administrativas, pues la gerencia pública supone profesionalidad y control de la gestión, ambos aspectos necesarios para erradicar esa patología del sistema político colombiano.

4. Esta conjunción de factores ha supuesto un cambio en el modo de entender el problema de los empleos de libre nombramiento y remoción y, más en concreto, la gerencia pública en Colombia. Efectivamente, durante la azarosa vigencia de la Ley 443 de 1998 ya se plantearon algunas importantes experiencias de extensión del sistema de mérito a empleos públicos de carácter directivo y que se seguían configurando como de «libre nombramiento y remoción». El ejemplo más evidente se halla en los empleos de «control interno».

Pero quizá fue la Directiva presidencial número 10 la que realmente marcó un antes y un después en el tratamiento de este problema. A partir de esa Directiva, uno de cuyos objetivos evidentes era erradicar la «politiquería» y mejorar la gestión de las organizaciones públicas, se trasladó de forma natural la meritocracia a la elección de determinados puestos o empleos de responsabilidad directiva en la administración colombiana. Se puede decir que a partir de esa Directiva Colombia comienza a entrar en la modernidad en lo que a gerencia pública concierne.

La idea que se gesta a partir de entonces es sencilla, pero enormemente importante: la provisión de empleos directivos (al menos de algunos empleos directivos) debe estar inspirada en criterios de mérito con el fin de mejorar el funcionamiento de las entidades públicas y, tal como reconoce la Directiva presidencial número 12, para luchar contra la corrupción.

En consecuencia, se sigue manteniendo el carácter o naturaleza de los empleos públicos como de «libre nombramiento», pero se sujeta el ejercicio de la discrecionalidad al cumplimiento de unos *mínimos*; esto es, que se acredite la capacidad y competencia requerida para el desempeño de esos empleos, y en muchos casos se sigue aplicando la discrecionalidad en el nombramiento pero limitándola a un círculo de aspirantes a través de la conformación de ternas de candidatos sobre las cuales se proyecta ulteriormente la discreción del nombramiento.

Por tanto, se trata de una aplicación sin duda *constitucional* de un modelo de dirección o gerencia pública que quiere caminar hacia postulados de una profesionalización mayor, aunque es cierto que para mantener la esencia o naturaleza de esos empleos de libre nombramiento y remoción es oportuno que se seleccione, siempre que sea posible, un número más o menos limitado de candidatos (2, 3, 4 o 5) que acrediten, tras la celebración de las pertinentes pruebas, las competencias exigidas para el desempeño del empleo al que aspiran, y a partir de ahí que se

pueda proyectar sobre ese ámbito la elección discrecional por parte del nominador.

Lo importante de estos procesos que se han puesto en marcha, tal como se acredita en el cuadro elaborado por el DAFP de «experiencias adelantadas» en procesos meritocráticos, es que han dado lugar a la aparición de *una balbuciente normatividad* sobre la aplicación del principio de mérito en empleos directivos y, lo que es más importante, que todas estas experiencias han abonado un campo para la exploración de la gestión de estos procesos y para la implantación de técnicas empleadas en la resolución de los mismos. Todo ello ha provocado un abanico importante de prácticas y de soluciones puntuales, lo que ha marcado unas pautas de aprendizaje sobre las cuales la propia administración colombiana ha sabido extraer consecuencias importantes.

5. Pero como inmediatamente expondremos, si algo caracteriza a estos procesos meritocráticos en la gerencia pública en Colombia tal vez consista en que el *momento actual* de la puesta en marcha de la política de gerencia pública en Colombia está casi exclusivamente centrado en el proceso selectivo aisladamente considerado. Es decir, no se ha prestado una especial atención a otras herramientas necesarias para llevar a buen puerto una política de gerencia pública, tales como las siguientes:

- Simplificación de estructuras de empleos.
- Racionalización de las nomenclaturas y de los manuales de funciones y requisitos.
- Programas de capacitación.
- Diseños de acuerdos de gestión (aunque actualmente ya existe una propuesta de reglamentación sobre este punto).
- Modificación del sistema retributivo.

6. Este tratamiento «aislado» del problema de la selección de gerentes públicos y su falta de encuadre en un contexto más amplio, ha afectado a la primera normativa y a las primeras prácticas sobre este tema, pero se puede afirmar que a partir de la Ley 909 de 2004 se abren nuevas expectativas para mejorar ostensiblemente el modelo y caminar en la dirección de implantar gradualmente un sistema de dirección pública cada vez más profesionalizado en el entorno político-administrativo colombiano.

El Título VIII de la Ley 909: una rápida exégesis

A efectos de poder situar correctamente el problema de la gerencia pública en Colombia, conviene partir de cuál es la regulación normativa actual de esta novedosa materia regulada en la Ley 909 de 2004. Con carácter previo conviene advertir que la Ley 909 sigue a grandes líneas los postulados aprobados por los ministros de la región en la Carta Iberoamericana de Función Pública, pudiéndose afirmar que es posiblemente la primera Ley de la región que implementa de forma efectiva un sistema de gerencia pública de acuerdo con las previsiones de la citada Carta (aunque hay otra experiencia de mucho interés, y mucho más avanzada en su institucionalización, como es la «Alta dirección pública en Chile», que se puso en marcha a partir de 2002, antes por tanto de la Carta Iberoamericana). En este punto radica uno de los elementos más positivos de la regulación que se comenta.

Las notas más relevantes de esa regulación se podrían sintetizar del siguiente modo:

- El Título VIII se abre con una previsión de carácter general que más tarde se precisa: se confiere el carácter de empleos de gerencia pública a aquellos cargos de la rama ejecutiva que conlleven «ejercicio de responsabilidad directiva» (artículo 47.1).
- Los puestos de gerencia pública se califican de libre nombramiento y remoción, pero esto no impide que la discrecionalidad en el nombramiento (sólo en el nombramiento) se pueda ver sujeta a las previsiones recogidas en la Ley.
- En todo caso, la identificación de los puestos de gerencia pública se lleva a cabo en el artículo 47.3, cuando se indica que «la gerencia pública comprende a todos los empleos del nivel directivo [...] diferentes a: a) en el nivel nacional a aquellos cuya nominación dependa del presidente de la República; b) en el nivel territorial, a los empleos de secretario de despacho, de director, gerente; rector de institución de educación superior distinta a los entes universitarios autónomos». Por tanto, los empleos sometidos al régimen jurídico de gerencia pública son todos los empleados públicos del nivel directivo, salvo los que estén excluidos por expresa decisión de la Ley. Se trata, en suma, y esto es muy importante, de directivos «de segundo grado» o de «segun-

da generación», pues los directivos de máximo nivel, tanto en el orden nacional como en el territorial, están excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley.

- También se establecen una serie de principios de actuación en los que se debe inspirar la función gerencial, entre los que destacan «la objetividad, transparencia y profesionalidad en el ejercicio de su cargo», la participación en la formulación de las políticas públicas, la atribución de funciones de diseño y la ejecución de las políticas y metas de la entidad.
- Un principio de actuación que literalmente atraviesa distintos preceptos de la Ley es el de responsabilidad por la gestión. Y este principio así enunciado no es baladí. En efecto, en distintos pasajes de la Ley 909 (artículos 47 y 48) se habla de la responsabilidad que tienen los gerentes públicos por el trabajo directivo, y se apuntala este principio con un sistema de evaluación de resultados a los que deben sujetarse tales directivos. Este sistema, como expondremos, se cierra con el instrumento de los acuerdos de gestión que se encuentran regulados en el artículo 50 de la Ley. Asimismo, se prevé un sistema de incentivos en materia retributiva cuya atribución efectiva dependerá de los resultados obtenidos en el desempeño de sus funciones y previamente medidos en las oportunas evaluaciones que se establecerán reglamentariamente.
- Un capítulo trascendental de esta regulación es el contenido en el artículo 49 de la Ley, que se ocupa del procedimiento de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial. A fin de cuentas, en ese artículo se pretende plasmar toda la *filosofía meritocrática* que la Ley pretende aplicar a la provisión de estos empleos gerenciales previamente definidos. A efectos de su análisis conviene destacar los siguientes puntos:
 - Se insiste en que, sin perjuicio del carácter discrecional que tienen esos empleos a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la competencia profesional es el criterio que prevalecerá en el nombramiento de los gerentes públicos. Por tanto, todo nombramiento de gerente público debe hacer referencia a que se cumple el requisito de «la competencia profesional».
 - Para hacer efectiva esa exigencia de «competencia profesional», el artículo 49.2 establece que para la designación del ge-

rente público se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia. Por tanto, en todo nombramiento de gerentes públicos es obligado no sólo acreditar la competencia profesional, sino *además* «justificarla» en los criterios de mérito, capacidad y experiencia, todo ello «sin perjuicio de los márgenes de discrecionalidad» en su nombramiento que se mantienen, «siempre que se justifique que la persona nombrada dispone de competencia profesional acreditada mediante un procedimiento de mérito» (sea cual fuere éste).

- En efecto, la Ley dice expresamente que para la designación del gerente público, «*se podrá utilizar una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridas para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia*». En suma, la Ley deja un amplio abanico de posibilidades a la entidad nominadora para que elija cuál es el medio más apto para acreditar la idoneidad o seleccionar a los candidatos más capacitados (sobre los cuales luego se podrá desplegar el nombramiento discrecional).
- Asimismo, se prevé que la evaluación de los candidatos propuesto por el nominador *podrá ser realizada* por un órgano técnico de la entidad o por universidades o empresas consultoras externas.
- El procedimiento de selección de los candidatos para puestos de gerencia pública se muestra, por tanto, *abierto y flexible*, puesto que se deja un amplio arsenal de instrumentos en manos del nominador y de la entidad nominadora para que, *discrecionalmente*, elijan cuál es el medio más adecuado de acreditar esa competencia profesional y esa experiencia que se debe exigir al gerente público. Lo que sí parece obvio es que debe haber, más o menos formalizado (ésta es otra cuestión), *un proceso meritocrático* de factura desigual según los casos.
- La Ley prevé, asimismo, un apoyo instrumental en todo este tipo de procesos del Departamento Administrativo de la Función Pública (con lo que indirectamente está confiriendo la atribución específica de esa «política» a dicho departamento). Así se afirma, por un lado, que ese departamento «apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo

de estos procesos» y que «formulará políticas específicas para la capacitación de directivos, con la finalidad de formar candidatos potenciales a gerentes de las entidades públicas». Sobre este punto me detendré más abajo.

- Y, en fin, la Ley 909 cierra el modelo de gerencia pública con una regulación de los acuerdos de gestión, que se trata de un instrumento capital para articular de modo efectivo la responsabilidad profesional de estos gerentes públicos. Se establece un sistema «concertado» de objetivos entre el superior jerárquico y el directivo, y se determina que los citados acuerdos contendrán «los resultados esperados en términos de calidad y cantidad», así como los indicadores y medios de verificación del cumplimiento de esos objetivos trazados. La evaluación la hará, para cada ejercicio, el superior jerárquico y será ejecutada por escrito, dejándose constancia del cumplimiento de los objetivos marcados. Al Departamento Administrativo de la Función Pública se le confiere tareas de apoyo a las diferentes entidades para la implantación efectiva de este sistema. Sin embargo, el modelo de la Ley 909 tiene un «cierre en falso», puesto que los acuerdos de gestión no conectan directamente con el ejercicio de la responsabilidad gerencial, ya que el cese del gerente o directivo sigue siendo» (como indica el parágrafo del artículo 50) «absolutamente discrecional y puede ejercerse en cualquier momento completamente al margen de cuáles sean los resultados de gestión obtenidos por el directivo público». El carácter de libre remoción de estos empleos gerenciales sigue siendo, por tanto, una nota que no ha sufrido ni el más mínimo retoque en la legislación comentada y que, de este modo, desactiva en alguna medida las potencialidades inherentes que pudieran tener los acuerdos de gestión como motor de cambio.

8. Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana

Salvador Parrado

Introducción

Los estudios sobre los recursos humanos en América Latina destacan que el servicio civil, empleado en este texto de forma intercambiable con la función pública, de mérito, es un requisito del crecimiento económico. Este consenso es alcanzado por organismos multilaterales (Banco Mundial, 1993, 1997), académicos (Rauch y Evans, 1999, 2000; Oszlak, 2001; Prats, 2000) y directivos públicos (Echebarría, 2005; Longo, 2004b, 2005). Se entiende explícita o implícitamente en los textos citados anteriormente que la profesionalización del servicio civil es una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional, entendido éste como el grado en que una intervención refuerza la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales.

No existe, sin embargo, consenso respecto a la amplitud de la reforma de la función pública. Algunas instituciones donantes mantienen que los cambios institucionales deben centrarse en la implantación efectiva de la meritocracia en toda la función pública mediante la promulgación de la ley, del reglamento del servicio civil y de la titularización de los funcionarios. En los países centroamericanos, el *cambio global*, como estrategia de reforma, no está unánimemente aceptado, y se apuesta en algunos casos por el *cambio mediante sedimentación* a partir de la intervención en determinadas instituciones o sectores. Algunos países como Guatemala y Nicaragua están abordando o debatiendo estrategias de cambio legislativo relativamente profundo. Otros, en cambio, como El Salvador u Honduras parecen optar por cambios graduales mediante se-

dimentación. República Dominicana se ha movido entre el cambio legislativo profundo (apoyado por la Comisión Europea) y los cambios parciales en determinados sectores.

Las reformas implantadas en momentos de cambio radical a partir de una fuerte voluntad política, inducida o no, responden a las pautas del modelo de equilibrio puntuado (Krasner, 1988 para las instituciones y True, Jones and Baumgartner, 1999 para las políticas públicas). En este modelo, la innovación y la reproducción institucional constituyen actividades separadas. El modelo plantea que la innovación institucional *sólo* es posible a partir de reformas o cambios radicales y que estos cambios se producen mediante la dependencia creada al establecer la senda para seguir (*path dependency* o inercial institucional) a partir del mecanismo de «retornos crecientes» (Pierson, 2000, 2004). Los «retornos crecientes» aluden a la idea de que los beneficios que se obtienen en un camino elegido se van incrementando a lo largo del tiempo. Estos beneficios refuerzan la alternativa elegida. Por ello, no es fácil cambiar de senda o alternativa. Otra corriente, defendida principalmente por Thelen (2003, 1999), sugiere que la innovación institucional puede producirse en ausencia de cambios radicales gracias a la sedimentación y la difusión de cambios institucionales de menor alcance que permitan cambios incrementales.

Otra controversia que surge al hilo de las reformas de la función pública se refiere a la introducción de meritocracia y flexibilidad de forma paralela o de manera secuencial. La flexibilidad implica la introducción de mecanismos de gestión de recursos humanos que premien el rendimiento individualizado, remuneraciones parcialmente basadas en la productividad, carrera administrativa que premie la trayectoria y las cualificaciones frente a la antigüedad entre otros aspectos. En el primer planteamiento de introducción paralela de meritocracia y flexibilidad (Longo, 2004a), la parte nuclear del pensamiento weberiano (meritocracia) debe estar acompañada de prácticas de la Nueva Gestión Pública. Quienes defienden la introducción secuencial de la meritocracia y la flexibilidad abogan que la flexibilidad en la gestión sólo puede practicarse cuando el fantasma del clientelismo político queda desterrado totalmente de las políticas de personal y solamente se circunscribe a determinados puestos de la Administración.

En este texto se examinarán las reformas de la función pública de los países centroamericanos y de República Dominicana atendiendo a las cuestiones planteadas anteriormente de radicalidad o sedimentación de

los cambios. Aquí se defenderá que la introducción de la meritocracia no precisa de un cambio sistémico para que sea exitosa y que también puede ser alcanzada mediante sedimentación y difusión a partir de la profesionalización de áreas específicas de las administraciones públicas. Además, en la argumentación del texto se mantiene que la introducción de la meritocracia es prioritaria sobre la flexibilidad en un sistema de función pública, incluso a costa de causar rigideces en la gestión de las personas. Por ello, de las dimensiones del servicio civil se pone énfasis en este capítulo en el reclutamiento y la carrera. Aunque la gestión de recursos humanos engloba otras dimensiones como la productividad, la estructuración del empleo en torno a competencias, la introducción de mecanismos de flexibilidad y responsabilidad para los directivos públicos y la capacitación en nuevas técnicas de gestión, aquí se sostiene que las propuestas sobre estas dimensiones sin un servicio civil de mérito, base indispensable del sistema, están destinadas al fracaso.

Este trabajo surge de un encargo de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). La metodología del trabajo de campo para este estudio ha sido doble: entrevistas y grupos de debate con altos funcionarios de la zona y análisis documental. En primer lugar, se celebró un taller de identificación de problemas (en Ciudad de México en noviembre de 2005) y seis grupos de debate en sendos países de la zona en marzo de 2006. Los grupos de debate se realizaron con una media de 8-10 expertos y actores de ámbitos administrativos relevantes en temas de reforma administrativa. En estos grupos participaron en total unas 80 personas. También se hicieron algunas entrevistas personales con expertos de otras cooperaciones o en dependencias gubernamentales concretas.

Además, el estudio también recoge un análisis de los documentos de trabajo, artículos, documentos políticos y trabajos de investigación de las instituciones de cooperación como el BID, el Banco Mundial, y otros organismos multilaterales, de cooperaciones nacionales y de expertos que se centran en el análisis de la Administración central de los siete países de Centroamérica objeto del estudio.

En la lectura del texto deberían tenerse en cuenta las siguientes cautelas:

- No es un diagnóstico detallado por países, ya que para eso se requeriría un mayor trabajo de campo y la existencia de más y me-

jores análisis empíricos de cada uno de los sistemas. El estudio trata de identificar problemas comunes referidos a la profesionalización y el cambio institucional del servicio civil.

- Dada la profunda brecha existente entre los discursos de la reforma y el funcionamiento de la Administración pública, se ha tratado de distinguir entre la retórica de los programas de reforma y su desarrollo real. Desafortunadamente, esto no ha sido siempre posible.
- Dado que el enfoque y los objetivos específicos se derivan del encargo de la AECEI, los criterios utilizados para la realización del estudio no dimanaban de un marco analítico preconcebido, sino que surgen con posterioridad al examen de los diferentes estudios empíricos.

A partir de ahora el capítulo se divide en tres apartados. En el primero se exponen los argumentos que justifican que un servicio civil meritocrático es la base del desarrollo económico. En el segundo apartado se plantea el diagnóstico del servicio civil de los países que son objeto del estudio. En el tercer apartado se abordan los retos para mejorar el servicio civil de carrera en torno a dos cuestiones, la globalidad o la parcialidad de la reforma y la combinación del mérito y la flexibilidad.

La vinculación entre el desarrollo institucional y el desarrollo económico

El desarrollo institucional definido hace referencia a las instituciones. Ostrom (1990: 51) define una institución como el conjunto de reglas operativas (formales o informales) que son usadas para determinar quién puede adoptar decisiones en un ámbito determinado, qué acciones son permitidas o restringidas, qué reglas generales se usan, qué procedimientos se deben seguir, qué información debe o no debe ser proporcionada y cuáles son los pagos realizados a los individuos en función de sus acciones.

El desarrollo institucional, por tanto, hace referencia a la capacidad de usar las reglas operativas para gestionar políticas y servicios públicos.

CUADRO I
*Tipos de intervenciones para cada una de las dimensiones**

Individual	Organizativa	Sectorial	Sistémica
Habilidades directivas (planificación, gestión, liderazgo, comunicación y promoción de trabajo en equipo)	Gestión de recursos (legales, financieros, humanos, tecnológicos, organizativos y materiales)	Marco jurídico del sector	Profesionalización del servicio civil (introducción del mérito en el reclutamiento y la carrera administrativa)
Habilidades técnicas, profesionales y/o académicas según niveles y necesidades de los empleados	Planificación (determinación de estrategias, objetivos, medidas y evaluación de resultados)	Contenido de las políticas sectoriales (elaboración, implantación y evaluación)	Legitimidad del sistema (corrupción, clientelismo...)
Habilidades para relacionarse con los ciudadanos	Gestión de procesos	Principios de relación entre organizaciones (transparencia, rendición de cuentas, coordinación...)	Contexto político, relaciones entre poderes, procesos decisivos y participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones
	Gestión de relaciones con los ciudadanos/ usuarios (sistemas de quejas, sugerencias, consultas, cogestión de servicios)	Calidad de los servicios de las distintas organizaciones y de las interrelaciones entre organizaciones	Relaciones entre políticas e impacto en el territorio
	Gestión de los servicios (autoevaluación, gestión de la calidad...)	Calidad de la atención a los ciudadanos en un sector determinado	Sistema de creencias religiosas, culturales...
	Reestructuración de las organizaciones estatales		Sistema económico (políticas macroeconómicas, deuda, dinámicas de mercado...)

* En sombreado se destaca el objeto de este texto.
 FUENTE: adaptado de Cámara (2003).

En función del plano del que se esté hablando, el desarrollo institucional puede centrarse en cuatro dimensiones interrelacionadas entre sí (Cámara, 2003): *individual* (se refiere a las personas como los empleados públicos y los intereses afectados), *organizativa* (se centra en las organiza-

ciones del sector público, del privado y del ámbito no gubernamental), *sectorial* (implica al entramado de relaciones, decisiones y políticas entre diversos actores públicos, privados y no gubernamentales de un ámbito determinado de actividad, como por ejemplo la salud) y *sistémica* (que incorpora el nivel más amplio conformado por el conjunto de personas, organizaciones y políticas). En el cuadro se presentan de forma ilustrativa las intervenciones más típicas asociadas con cada dimensión. En este texto interesa la dimensión sistémica referida a la profesionalización del servicio civil.

La profesionalización del servicio civil, es decir, la introducción del mérito en el reclutamiento y la carrera administrativa, implica cierta autonomía de la burocracia frente a las injerencias del poder político. Esta autonomía sustenta el argumento que diversos autores emplean para justificar el éxito de las políticas nacionales de desarrollo económico. En el fondo del planteamiento está implícita la defensa de las élites políticas y las burocráticas del interés general y del tipo de interés general que da legitimidad a su actuación.

La burocracia autónoma se arroga la defensa del *interés general* como contrapeso a los intereses específicos de las élites de los partidos que alcanzan el gobierno en un momento determinado. La estabilidad y la autonomía de la burocracia favorecen una concepción del interés general sostenible en el tiempo al proteger los asuntos públicos de la intromisión de los intereses económicos y sociales específicos. La sostenibilidad que promueve la burocracia se basa en su presunta capacidad de adoptar decisiones autónomas que favorecen el desarrollo económico y social derivado de los acuerdos políticos a largo plazo.

Los políticos de los sistemas democráticos dicen defender el interés general, pues han sido elegidos por los ciudadanos por un período de tiempo y las demandas de éstos conforman el interés general para ese período. Ese *interés general* puede colisionar, en ocasiones, con los intereses de las élites burocráticas, quienes son capturadas por la inercia, el inmovilismo y la falta de adaptación al entorno, pues no tienen que cambiar y adaptarse como deben hacerlo los líderes políticos. Los partidos y sus líderes, en cambio, deben adaptarse a las continuas necesidades y demandas de los ciudadanos, por lo que tienen una concepción cambiante y adaptada a la realidad del interés general. Por tanto, los líderes políticos deben *rendir cuentas* ante los ciudadanos que los eligieron y para ello necesitan cerciorarse de que la burocracia implante su programa de gobier-

no. Este argumento les sirve para controlar las élites burocráticas de quienes desconfían.

A veces, la falta de confianza en las élites burocráticas no se basa en la presunción de rigidez e inmovilismo, sino en la sospecha de que prefieran favorecer los intereses de los partidos conservadores o de aquel partido que haya permanecido en el poder durante mucho tiempo. Esta desconfianza prevalece sobre el ideal weberiano que destaca el papel de la burocracia en la eficacia del sistema democrático, gracias a la estabilidad y a la continuidad conferida a la satisfacción de las necesidades colectivas. Al mismo tiempo, el ideal weberiano resalta la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley.

Una primera pregunta surge de este planteamiento. ¿En qué medida son responsables las élites burocráticas estables y autónomas del desarrollo económico y social de un país? Para responder a esta pregunta, la experiencia de los países del este asiático ha sido empleada como ejemplo para los países en desarrollo, pues se mantiene que la independencia de las élites tecnocráticas ha contribuido al desarrollo económico en esta zona del planeta. El informe del Banco Mundial (1993: 17-18) mantenía que uno de los factores de éxito de algunos de estos países era la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito.

Diversos argumentos fundamentan la necesidad de construir un servicio civil meritocrático y profesional. A continuación se resumen las distintas versiones: 1) la influencia de la escala de weberización en el desarrollo económico; 2) el aislamiento de las élites tecnocráticas económicas; 3) el neoinstitucionalismo racional y la teoría del principal-agente, y 4) el modelo ideal de recursos humanos:

- 1) *La influencia de la escala de weberización en el desarrollo económico.* Rauch y Evans (1999 y 2000) analizan la influencia de las burocracias estatales en el crecimiento económico y en el rendimiento burocrático, identificado éste con la ausencia de corrupción en las actuaciones administrativas y la escasa rigidez de los procesos. Para el estudio, estos autores analizan los datos de una encuesta realizada entre expertos de 35 países en desarrollo. La encuesta plasma una escala weberiana, construida a partir de preguntas sobre cómo son reclutados y retenidos (tipo de carrera que se sigue) los servidores públicos. El estudio se centró en las organizaciones públicas del ámbito económico.

La hipótesis del «Estado weberiano» propone que la sustitución del sistema de patronazgo por una burocracia profesionalizada y estable es una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo económico de un Estado. Los aspectos básicos de una burocracia weberiana incluyen el reclutamiento por métodos meritocráticos, procedimientos claros, profesionales y transparentes para la contratación y cese de los empleados públicos así como la promoción hacia los puestos superiores mediante la carrera interna. En definitiva, los criterios profesionales priman sobre los políticos en el Estado weberiano.

El reclutamiento y la retención de personal a través de criterios meritocráticos y mediante salarios competitivos con respecto al sector privado constituyen los requisitos iniciales. La estabilidad en la promoción administrativa estrecha los lazos entre los servidores públicos, mejora la comunicación entre ellos y crea una cultura y un *ethos* público de conducta. Este *ethos*, considerado como atributo valorado por los demás, contribuirá a que las élites burocráticas se preocupen de los resultados colectivos más que de los individuales o de la promoción de los intereses de un clan determinado. De forma ideal se crea un *espíritu de cuerpo* y de pertenencia a una casta sometida a unos valores similares. Esto, según los autores, tendría dos tipos de consecuencias. Por un lado, se promovería la búsqueda de un interés general alejado de los intereses particulares de los grupos económicos, con lo que las burocracias tendrían cierta autonomía para establecer políticas de desarrollo económico relativamente independientes. Por otro lado, este conjunto de valores podría promover una disminución de las prácticas de corrupción, suponiendo que todas las características anteriores son mantenidas.

Rauch y Evans (1999) demuestran que las características típicas de una burocracia weberiana favorecen el crecimiento económico. Los resultados de su estudio sobre los países centroamericanos incluidos en la muestra son coherentes con los numerosos informes realizados por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y por expertos iberoamericanos sobre la situación de las administraciones públicas en Centroamérica. De forma coherente con otros estudios, dos de los países centroa-

americanos incluidos en su muestra, Guatemala y República Dominicana, obtienen pobres resultados tanto en la escala weberiana como en el crecimiento económico, mientras que Costa Rica presenta mejores resultados en ambas dimensiones. Asimismo se señala que los países del Este asiático deben parte de su desarrollo económico a la existencia de un servicio civil meritocrático y estable. En Rauch y Evans (2000) se prueba que el reclutamiento meritocrático influye de forma significativa en la disminución de la corrupción en los países considerados. En cambio, los autores no pudieron establecer una relación significativa con la competitividad de los salarios, la promoción interna y la estabilidad de la carrera (elementos básicos de la escala weberiana).

En resumen, estos autores proponen que el reclutamiento meritocrático y la estabilidad en la carrera influyen decisivamente en el crecimiento económico y el primer factor es importante para disminuir la corrupción en las administraciones públicas.

- 2) *El aislamiento de las élites tecnocráticas económicas.* El informe del Banco Mundial (1993: cap. 4, pp. 157 y ss.) sostiene que tres requisitos han propiciado el milagro económico de algunos países del Este asiático: 1) programas de distribución de la riqueza, con lo que se pueden prevenir ciertas injerencias de los intereses económicos en las actividades estatales; 2) un cuadro de tecnócratas económicos aislados de la presiones políticas, y 3) mecanismos adicionales para ganar el apoyo de las élites empresariales.

El aislamiento de los tecnócratas económicos de la presión política y de los grupos de interés permitió la introducción de políticas económicas racionales. En muchos de estos países, la tecnocracia económica tenía cierta preeminencia sobre el poder legislativo en la elaboración de leyes vinculadas a la política industrial y económica. El mismo informe (p. 174) advierte también de los peligros que supone crear una burocracia demasiado poderosa, ya que puede estar capturada por los intereses que regula incurriendo en casos de corrupción. Por lo tanto, el desafío que dichos países han parecido superar es el de mantener unas burocracias aisladas relativamente honestas. Según el informe, los gobiernos de estos países han utilizado tres estrate-

gias para hacer estable y profesional a la burocracia: 1) sistemas de compensación competitivos con el sector privado; 2) reclutamiento y carrera administrativa basados en criterios meritocráticos; y 3) compensación generosa a quienes llegan a la cúspide administrativa mediante puestos en consejos de administración de empresas públicas y/o privadas, pensiones de jubilación adecuadas o designación para puestos de responsabilidad pública. Estos tres mecanismos dotan de autonomía a las élites funcionariales y las tentaciones derivadas de la compra de voluntades. Esta estabilización de las élites burocráticas no constituye un requisito suficiente del éxito económico aunque sí necesario, por lo tanto el argumento del Banco Mundial complementa el de Rauch y Evans.

- 3) *El neoinstitucionalismo racional y la teoría del principal-agente*. Joan Prats (2000), basándose en las teorías neoinstitucionalistas de cálculo racional de autores como North, Olson y Moe, mantiene que la seguridad jurídica, por su contribución a la reducción de los costes de transacción en las relaciones económicas y comerciales, y el servicio civil meritocrático favorecen el desarrollo económico. Prats sostiene que los factores de cambio institucional (expansión económica y expansión de los servicios) así como una coalición de actores (para los que el esfuerzo de cambio obtenga beneficios que superen los costes) propician el paso de un sistema de patronazgo a otro de mérito. El desafío del cambio consiste en resolver el problema de las relaciones entre el principal (los políticos) y el agente (los funcionarios). Un buen diseño ha de conseguir que los agentes desarrollen leal y eficientemente las políticas y apliquen la legislación procedente del principal, formado por legisladores y poder ejecutivo. Un sistema de patronazgo en el que el nivel económico y el desarrollo de los servicios son limitados (Estados Unidos y España en el siglo XIX) se puede mantener gracias a que el control del principal se restringe a algunas decenas de cargos clave. En el momento en el que el principal se fragmenta (políticos del poder legislativo, miembros del gobierno, cargos designados por el gobierno) y aumentan los niveles para los que la discrecionalidad política se aplica, el control del principal sobre el agente se diluye. En estas condiciones, el principal ya no puede

argumentar que *controla* adecuadamente al agente (funcionarios). En determinadas ocasiones, por tanto, los políticos pueden percibir que el patronazgo no soluciona el problema del control político de la administración, sino que lo dificulta.

El crecimiento económico demanda seguridad jurídica que no puede estar únicamente garantizada por un sistema legislativo y judicial que proteja los derechos de propiedad y de las transacciones comerciales. La necesidad de contar con una burocracia profesional y estable comienza a incorporarse a estas características de seguridad jurídica. Para Prats, la élite económica busca durabilidad y credibilidad de los acuerdos legislativos. Esta durabilidad y credibilidad depende no sólo de los compromisos adquiridos por los políticos, sino también de la existencia de una burocracia estable, libre de la manipulación política derivada del sistema de patronazgo. Este razonamiento se encuentra detrás de la reducción del patronazgo en determinados países como Estados Unidos.

En resumen, el argumento de Prats presupone que las élites económicas favorecerán una estrategia de profesionalización de los servidores públicos encargados de poner en marcha los acuerdos políticos, dado que esta estabilidad garantiza y da credibilidad y durabilidad a los compromisos de los políticos. Esto significa que los actores económicos deberían estar dispuestos a promover la profesionalización del servicio civil. El apoyo a la profesionalización puede depender de cómo está conformada la élite empresarial de un país y cuál es el acceso que tiene al poder político. Si el poder económico está concentrado en pocas manos y existe escasa competitividad entre los distintos clanes, además de relativa influencia sobre el poder político, los incentivos para profesionalizar la función pública tal vez no aparezcan nunca.

- 4) *El modelo ideal de recursos humanos del BID*. En 2002, Longo propuso un modelo para analizar el servicio civil de 18 países de América Latina. El modelo se estructura en varios niveles de desarrollo, que se alcanzan en función de la puntuación obtenida en distintos índices e indicadores. Los sistemas nacionales son catalogados de forma global y en cada una de las dimensiones del servicio civil: gestión de personal, planificación, gestión de

reconocimiento... La estructuración en distintos niveles responde a la idea de que existe un modelo ideal de *buena* gestión de los recursos humanos que se alcanza en el nivel 5. El informe final sobre el diagnóstico del servicio civil de los 18 países de Zuvanic y Iacoviello (2005) presenta un conjunto muy completo de datos cualitativos y cuantitativos. En este análisis se incluyen los 7 países de Centroamérica objeto de este estudio.

Este estudio ha servido en buena medida para argumentar la importancia de la vinculación entre el desarrollo burocrático (implantación de la meritocracia) y el crecimiento económico. Echebarría y Longo han abogado también a favor de la profesionalización del servicio civil en diversas publicaciones. Echebarría (2005) propone la profesionalización de la función pública a partir de la comparación entre los países de América Latina y los del Este asiático. Empleando los datos del Banco Mundial y del World Economic Forum, Echebarría muestra que la calidad de la burocracia y la percepción sobre la competencia de los funcionarios se correlacionan con la efectividad de las instituciones. Por ello, el desarrollo económico en los países del «milagro» asiático es superior a todos los países de América Latina.

Utilizando el estudio de Zuvanic y Iacoviello (2005), Echebarría presenta el alineamiento de los países con respecto al índice de mérito (véase el gráfico de la p. 33). Los países centroamericanos, salvo Costa Rica, se ubican en la parte inferior de la escala y reflejan una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

La autonomía de la función pública es vinculada posteriormente a la capacidad de la burocracia. La capacidad burocrática es la resultante de combinar las capacidades técnicas adecuadas con la existencia de incentivos para desarrollar un desempeño efectivo. Zuvanic y Iacoviello (2005) construyen el índice de capacidad burocrática (de atracción y retención de los mejores) a partir de cómo gestionan los países la política salarial y el rendimiento.

En la comparación de los países de América Latina, una vez más, el grupo de países con peores resultados (entre 10 y 25 sobre 100) es el formado por los países centroamericanos (menos Costa Rica) junto con Para-

guay, Perú, Ecuador y Bolivia. El sistema salarial de estos países está aquejado de varios problemas: el mismo tipo de puesto está remunerado de forma diferente en distintos ministerios o agencias, falta de información sobre las remuneraciones, existen altos niveles de inequidad, y hay ausencia de una evaluación adecuada del rendimiento individual. La competitividad salarial con respecto al sector privado es variable entre países y entre sectores, no obstante, aun en casos de competitividad razonable, ésta es relativamente baja.

Por tanto, los países centroamericanos, excepto Costa Rica, se caracterizan por la escasa importancia de los criterios meritocráticos en el reclutamiento y por la incapacidad de reclutar y retener a los mejores. En la tipología de Echebarría (2005), los países centroamericanos responden claramente al tipo de burocracia clientelar, donde los funcionarios ingresan temporalmente bajo criterios de confianza o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno suelen implicar cambios masivos de funcionarios. Los funcionarios constituyen recursos de los partidos gobernantes y su papel en la política es casi irrelevante, salvo en las cuestiones vinculadas a los servicios rutinarios.

En este apartado se concluye que distintos autores y organizaciones defienden la necesidad de profesionalizar el servicio civil y alejarlo de los efectos del patronazgo introduciendo criterios de mérito en el reclutamiento y en la promoción. Cada enfoque pone el énfasis en distintas características adicionales: en uno se favorece la seguridad jurídica de las transacciones; en otro, se aboga por la cooperación amplia con las élites empresariales; en el último se resalta la importancia de la gestión salarial y del rendimiento para ser capaces de atraer y retener a las personas más cualificadas. Si bien existe unanimidad sobre la necesidad de introducir criterios de mérito, la experiencia histórica y las distintas recomendaciones no son unánimes respecto a cómo hacerlo. Sobre esta cuestión se vuelve en el último apartado de este capítulo.

La meritocracia en el istmo centroamericano y en el país caribeño

Este apartado se centra en el análisis de la introducción del mérito en el reclutamiento y en la carrera administrativa en los países centroamerica-

nos y la República Dominicana. El BID ha diagnosticado las debilidades y las fortalezas de la función pública en América Latina en un proyecto iniciado en 2002. El diagnóstico, realizado por diversos consultores y expertos, se basó en el modelo de análisis de gestión de recursos humanos de Longo (2002). El informe de Zuvanic y Iacoviello (2005) así como el libro resultante (Echebarría, 2006) recogen, sintetizan, indexan y cuantifican los resultados de todo el proceso. Los resultados de su estudio, así como el trabajo de campo realizado para la elaboración de este texto, permiten afirmar que la profesionalización de la función pública sólo se ha producido en Costa Rica entre todos los países analizados. Esta frase condensaría los hallazgos del texto si se responde exclusivamente a la pregunta de la profesionalización del sistema. Sin embargo, merece la pena examinar algunos intentos de implantar un sistema meritocrático en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana y enmarcar estos intentos en el enfoque del neoinstitucionalismo. En este apartado se expone la evolución de la profesionalización en estos países y en el próximo se analiza su inclusión en un marco más amplio.

En este texto, centrado en el mérito y la estabilidad, se ha adaptado el diagnóstico de Zuvanic y Iacoviello (2005) al argumento principal del mismo. El diagnóstico, así como el modelo en el que se basa, presenta dos problemas. En primer lugar, el modelo describe una situación ideal de llegada que dista mucho de que se aplique incluso en los países desarrollados. Longo (2005) reconoce que esta situación estándar no es necesariamente una aspiración de los países, sino que sirve simplemente como patrón de referencia. No obstante, la misma utilización del modelo como marco evaluativo condiciona la manera de preguntarse sobre él y los objetivos que se buscan. Si bien el modelo puede dirigir la atención del analista a la hora de realizar el diagnóstico, tal vez no sea adecuado para orientar la estrategia para la acción, pues en este texto se mantiene cierta posición crítica respecto a la transposición de modelos occidentales a los países en desarrollo.

Un segundo problema tiene que ver con la asignación de valores a las dimensiones del modelo y a las categorías. Este problema tiene una doble vertiente. Por un lado, se establecen 6 niveles (de 0 a 5) de desarrollo de la gestión de los recursos humanos y de cada una de sus dimensiones. En su aplicación a los casos prácticos, la mayoría de los países se concentra entre el 3 y el 0, aunque los autores reconocen que se ha evitado el 0, por lo que todos quedan entre el 1 y el 3. El contenido de las di-

ferencias entre el 0 y el 3 es considerable. Por ejemplo, Costa Rica es el país que tiene un sistema más desarrollado de recursos humanos, mientras que el resto de los países centroamericanos se encuentran en un estadio muy incipiente de desarrollo. Cuando una escala que representa la gradación hacia un modelo ideal concentra los casos empíricos en las categorías centrales, se cuestiona este instrumento para analizar la gestión de recursos humanos.

Por otro lado, a pesar de que se han ponderado los distintos factores, la lectura de los datos, las tablas y el resumen del informe no muestra con claridad la existencia de unas dimensiones prioritarias frente a otras a la hora de orientar una estrategia para la acción. En este capítulo se mantiene que existen temas prioritarios, como la profesionalización del servicio civil, justificados en el apartado anterior. Estos temas deberían orientar la acción en primer lugar. En cambio, en el modelo (véase el esquema reciente en Longo, 2005: 1 del estudio financiado por el BID), no existe una clara prioridad de la profesionalización y parece que los países estarán adoptando buenas estrategias de reforma si elevan su estándar en cualquiera de los subsistemas de gestión de recursos humanos: planificación, organización del trabajo y gestión de la ocupación, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas y sociales y organización de la función de recursos humanos o si abordan cualquiera de los temas transversales en primer lugar (eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora).

A pesar de las prevenciones mantenidas anteriormente, el trabajo encargado por el BID y cuya publicación final ha aparecido en Echebarría (2006) es de enorme relevancia, ofrece información de forma sistemática y es un elemento básico para analizar la situación en algunos países de la zona. Se ha prescindido de las escalas empleadas en el modelo así como de las dimensiones que se utilizan para destacar la dimensión de flexibilidad en el diagnóstico del sistema. Este capítulo se centra en el mérito y la estabilidad en cada uno de los países objeto de análisis.

Costa Rica

Costa Rica, con sus 171.915 efectivos (Figuroa, 2004), constituye sin duda alguna un modelo de estabilidad y de referencia en la zona. Desde

1953 y 1954 se encuentran vigentes respectivamente la Ley y el Reglamento del servicio civil. La peculiaridad del sistema no consiste en la mera existencia de la legislación, sino en que ésta se aplica. Las injerencias de las autoridades políticas en el reclutamiento y la carrera administrativa son mínimas y, en general, los puestos para los que existe libre designación entre funcionarios o personas del sector privado están claramente delimitados. Un participante en el grupo de debate se quejaba de la existencia de puestos de confianza política en el tercer nivel jerárquico (el de los directores), porque esto parecía ir en detrimento del fortalecimiento de las capacidades técnicas:

Hubo una reforma reciente en 1997 de la Ley del servicio civil, concretamente del artículo 7, que introdujo que los puestos de director que nosotros ocupamos son de confianza, es decir, se sacaron a estos puestos del servicio civil y se politizaron esos mandos técnicos medios en vez de fortalecerlos, estableciendo gente con verdaderas capacidades que puedan estar con varios gobiernos.

No obstante, no todos los puestos de director son de confianza, pues algunos transitoriamente han mantenido su permanencia dentro del sistema de servicio civil. Otro participante del grupo de debate consideraba funcional que estos cargos sean de confianza política. Además no siempre se da un sistema de «despojos» de los partidos al estilo de otros países de Centroamérica. Finalmente, la confianza parece basada en los criterios técnicos llegándose a nombrar a personas que no necesariamente pertenecen al partido del gobierno:

Hay dos formas para escoger a los directores. El ministro trae gente de su confianza de fuera de la organización bajo el supuesto de que va a responder a sus políticas y sus ideas; sin embargo, un amplio porcentaje de ministros traen a gente de dentro de la organización, dentro del servicio civil, para que ocupe un puesto determinado de confianza [...] hay dos fórmulas, sea o no del partido, pues no parece que eso se note necesariamente en todos los casos [...] lo importante es la confianza en el trabajo [...] incluso se nombra a gente de confianza del partido contrario, porque son buenos.

En este sentido, los problemas que presenta el sistema costarricense son de orden diferente a los de los demás países. En el planteamiento de Longo (2004a), mérito y flexibilidad, el sistema costarricense parece haber

asentado el mérito como criterio que orienta tanto el reclutamiento como el avance en la carrera administrativa. La existencia de los puestos de confianza puede justificarse en la forma de rendir cuentas ante los rectores políticos del sistema. La estabilidad del servicio civil se considera al mismo tiempo un problema, que está derivando en cierta rigidez del sistema, pues carece de la flexibilidad necesaria para pasar de una gestión de los recursos y los procedimientos a otra de los resultados. Esas rigideces se manifiestan en diversos aspectos:

- El proceso de selección de personal no es muy flexible, porque no existe un sistema informatizado. Tampoco hay un proceso que garantice la selección de los mejores.

En materias de selección de personal, las cosas han cambiado mucho en Costa Rica. No es la misma en los años cincuenta, los setenta o la que deberíamos tener ahora... En nuestro caso, el modelo está un poco rezagado, sigue una estructura ocupacional que no se corresponde con nuestras necesidades y deberíamos retomar el intento de cambio que se produjo a principio de los años noventa (participante del grupo de debate de Costa Rica).

- El proceso de selección y de avance en la carrera administrativa sigue parámetros tradicionales, pues no se ha podido desarrollar un perfil de competencias que se centre más en las habilidades y las aptitudes de los empleados públicos que meramente en sus conocimientos.
- La creación de instituciones en las cortes legislativos implica un proceso completo: determinación de funciones y objetivos de la institución, procesos de trabajo e incluso método de selección, que se aleja del modelo general.
- El desfase salarial entre directivos públicos y privados hace que el poder de atracción del servicio público se reduzca considerablemente. Este desfase salarial también se produce entre los directores de confianza y los que ocupan el puesto como parte de la carrera administrativa, pues los primeros perciben casi el doble de las remuneraciones de los segundos, por el hecho de la inseguridad que causa la posible remoción en el puesto.
- Existe un plan de capacitación y de formación gerencial para los directivos, pero no se ha podido implantar. La falta de recursos para la capacitación no aqueja de la misma forma a todas las organizaciones, pues, por ejemplo, la Contraloría tiene recursos y medios para ofrecer su pro-

pia capacitación. El mayor problema consiste en la inexistencia de una formación directiva que cambie el énfasis del Estado desde los insumos y procesos (control de legalidad) al de los productos y los resultados (gestión por resultados).

El problema de los recursos humanos se agrava puesto que la reforma del Estado no contempla o, sólo en última instancia, la reforma del servicio civil:

La reforma del Estado en Costa Rica, y en general en América Latina, no contempla la materia de los recursos humanos, por lo que se plantea un cambio del organigrama, de sus estructuras, sin considerar al motor de las mismas [...] la reforma del servicio civil llega al final, cuando es bastante tarde, no de forma paralela (participante del grupo de debate de Costa Rica).

La cuestión en Costa Rica parece agravarse por el papel desempeñado por el MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) en la reforma de las instituciones tal como relataba otro participante en el grupo de mejora:

Las reformas organizacionales realizadas en el gobierno central se hacen a lo interno. Una institución le solicita al Ministerio de Planificación una reforma de su organización o sólo de estructura, a veces incluso por vía de decreto ejecutivo, y esta reforma de estructura conlleva que el servicio civil sea el último en accionar [...], cuando a veces habría que empezar por la evaluación de los recursos humanos, es decir, preguntando quiénes y con qué competencias [...] así las instituciones cambian las estructuras sin que se modifique apenas nada de los recursos humanos, sin que haya estudio de la carga de trabajo y del tipo de recursos humanos que se precisa [...] simplemente las instituciones se dirigen al servicio civil para que les autorice a despedir a tantos, porque sobran, sin que haya estudio técnico ni nada y el servicio civil llega cuando no se puede hacer nada.

En resumen, una vez que se ha asentado la meritocracia como base del reclutamiento y de la promoción administrativa, tanto los responsables de recursos humanos, como los directivos de las unidades finalistas de gestión y de los centros de planificación consideran que ciertas rigideces deberían ser limadas para adecuar la gestión de los recursos humanos a los retos del desarrollo del país. Es decir, se está en condiciones de introducir la flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, toda vez que

la consolidación del mérito en el reclutamiento y la carrera administrativa se ha producido.

Nicaragua

El empleo público ascendía a 88.485 efectivos en 2004 (Figueroa, 2004). En los últimos años se han producido unos esfuerzos notables en el sistema nicaragüense para conseguir la profesionalización y la estabilización de los empleados públicos con la publicación de la Ley, la aprobación del Reglamento y la titularización de 1800 funcionarios en febrero de 2006. Este proyecto de estabilización del servicio civil, apoyado por el Banco Mundial, ha durado varios años y ha seguido diversas vicisitudes, pero parece que finalmente se está materializando. A pesar de lo insignificante que pueda parecer el número de titularizados en el conjunto de la función pública, parece que hay acuerdo tanto entre las autoridades nicaragüenses como por parte de los responsables del Banco Mundial de que esta titularización (funcionarización) está siendo un éxito, como señalaba uno de los participantes del grupo de debate en Nicaragua:

El Banco Mundial está más que contento con estos 1800 acreditados. Ellos lo han visto como un logro extraordinario internacional, pues es un esfuerzo grande por parte de la función pública nicaragüense [...] por otra parte es un proyecto auditable y sobre el que se puede rendir cuentas.

La estabilización del servicio civil en el país está siendo fruto de las llamadas «condicionalidades» impuestas al mismo por la cooperación internacional. La Ley de servicio civil y carrera administrativa tiene como antecedentes un Convenio de crédito del gobierno de Nicaragua con la Asociación para el Desarrollo Internacional, IDA, del Banco Mundial, donde se incluía un componente de reforma del servicio civil. La aprobación de la ley, además de ser una necesidad para la reforma del Estado, constituye uno de los requisitos de los organismos internacionales para que Nicaragua ingrese en la Iniciativa de países altamente endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés). Sin embargo, el proceso de consenso del proyecto ha sido proceloso, por mucho que se intentó durante varios años incorporar la participación de sectores de sociedad civil (a través de Con-

sejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y de organismos multilaterales como el Banco Mundial.

En cualquier caso, Jarquín (2003) mantiene que a pesar de no haber existido un servicio civil y la carrera administrativa en la administración pública nicaragüense durante mucho tiempo, gran parte de los recursos humanos han permanecido en sus instituciones, o al menos dentro del servicio público, a pesar de los cambios de gobierno. Esto ha fomentado la consolidación de los esfuerzos de reforma y facilitado nuevas iniciativas.

El esfuerzo realizado en los últimos años de estabilización de la función pública, sin embargo, no ha calado suficientemente en la clase política ni en la población. En la reunión del grupo de debate se manifestó que existía un gran desconocimiento entre los políticos (especialmente los candidatos a las elecciones de noviembre de 2006) y entre sectores de la población de qué es el servicio civil, para qué sirve y por qué tiene importancia su estabilización. En una reunión de los responsables del servicio civil, encargados de la reforma, con los medios de comunicación social, surgió lo siguiente:

Preguntamos a los periodistas si sabían que era el servicio civil o la función pública y nos preguntaron a su vez... ¿eso qué es?, ¿se come con mantequilla?... si esto lo dicen los periodistas, ya nos podemos imaginar qué piensa la población [...] Fuimos también a una entrevista, como consecuencia de la acreditación de funcionarios, al canal 12 y el entrevistador no tenía ni idea de lo que le estábamos hablando... se quedó asustado cuando le mencionamos la dimensión de este asunto [...] parece que existe la necesidad de concienciación nacional para que el pueblo sienta como suya la necesidad de tener un servicio civil profesional.

Existía cierta preocupación respecto a las actuaciones del nuevo gobierno después de cada elección. Dado que la clase política no parece estar ni bien informada ni sensibilizada sobre la importancia de la función pública y de la estabilidad de su carrera, existe una necesidad imperiosa de reforzar los cambios y los avances conseguidos hasta la fecha.

Guatemala

El empleo público guatemalteco ascendía a 109.443 empleados en 2003 (Figueroa, 2004). La Constitución guatemalteca de 1985 reconoce los prin-

cipios de mérito y capacidad para el acceso a los empleos públicos. La Ley del servicio civil data de 1968 y está desactualizada, aunque el reglamento más reciente de 1998 sustituyó al anterior. No obstante, estas dos piezas legislativas no han conseguido profesionalizar, estabilizar y capacitar a los empleados públicos como cabría esperar. A pesar de que el sistema sufre una movilidad considerable después de cada cambio de gobierno, muchos de los empleados públicos simplemente cambian de puesto o de organización pública, pero no pasan al sector privado necesariamente.

Además, en Guatemala el servicio civil tiene las siguientes peculiaridades según la información proporcionada por un funcionario de la ONSEC (Oficina Nacional del Servicio Civil de Guatemala: el mayor porcentaje de los empleados tiene una educación de nivel medio, mientras que sólo un pequeño porcentaje tiene estudios universitarios; el 36,78% lleva más de 15 años y existen pocas posibilidades de promoción; la imagen de los funcionarios está deteriorada interna y externamente y los estereotipos negativos abundan entre la población; finalmente, los empleados están remunerados sin tomar en cuenta el mercado laboral y con una ley desfasada.

Estas cuestiones, así como los problemas derivados de una deficiente gestión de los recursos humanos, constituyen los retos que el proyecto de Ley del servicio civil ha pretendido solucionar.

El anteproyecto de la Ley del servicio civil (servicio nacional y municipal) de carrera se presentó en noviembre de 2005 en el Congreso y debería haberse aprobado en el verano de 2006, pues la Ley parte de una iniciativa conjunta de los partidos que arranca en 2002 y ha sido bien recibida por los distintos grupos parlamentarios. Finalmente, los desacuerdos entre los distintos escaños (grupos parlamentarios) fueron demasiado grandes y la ley no ha sido aprobada finalmente.

Ante la ausencia de reforma, los impulsores del servicio civil tienen la esperanza de que otros proyectos puedan ir sentando las bases de la profesionalización de la función pública, por ejemplo la elaboración de un inventario de los recursos humanos del Estado. En la actualidad, algunas instituciones controlan la información sobre los recursos humanos existentes pero de una forma parcial, por ello se ha considerado necesario elaborar este inventario.

La propuesta de inventario, entre otros fines, tiene el objetivo de detectar los recursos existentes, las entradas, las bajas, los ceses, la amplitud de la utilización del renglón 029, es decir, aquel destinado a con-

tratos temporales para puestos que deberían ser permanentes y con escasas prestaciones para los empleados y su relación proporcional con otros renglones, como el 022 o el 011, por sólo citar aquellos que confieren la estabilidad del sistema. El renglón 029, por ejemplo, se emplea muchas veces sin tener en cuenta el mérito de los ocupantes de los puestos. El inventario permitiría realizar una auditoría de los recursos humanos que tiene cada institución, pues falta personal en algunas instituciones y en otras parece sobrar.

El inventario requiere una financiación considerable, y los fondos ofrecidos por diversos donantes no parecen ser suficientes. Esto hace pensar que las estrategias de reforma del servicio civil deben esperar de nuevo a otro impulso político, quizá en un próximo mandato.

El Salvador

El empleo público ascendía a 100.240 efectivos en 2003 (Figueroa, 2004). La Ley del servicio civil de El Salvador data de 1961 y no ha habido ni cambio ni desarrollo reglamentario posterior. En la actualidad, la cuestión no se encuentra en la agenda política del país. En la sesión del grupo de debate que se celebró en marzo de 2006 en San Salvador se expresó mayoritariamente la necesidad de impulsar la aprobación de la Ley del servicio civil, aunque no parecía que se dieran las condiciones políticas para que ello ocurriera en el plazo más inmediato.

Los esfuerzos de reforma de los recursos humanos se orientan por otros derroteros. A pesar de que esta Ley no está en la agenda política, existen otros proyectos vinculados a la función pública que buscan reforzar la profesionalización de los servidores públicos. Se trabaja en un modelo de reforma centrado en reforzar las competencias del nivel ejecutivo así como potenciar el desarrollo de la carrera administrativa. La reforma del sistema se está acometiendo por subsistemas, cuyo listado en 2004 era el siguiente: institucional (marco normativo, con escaso desarrollo por el momento), administración de puestos de trabajo (con trabajos avanzados por parte de la consultora Hay), dotación de personal (reclutamiento, selección y vinculación laboral), gestión del desempeño (cuestión sobre la que existe mucho interés pero escasos avances por el momento), política retributiva y de incentivos, desarrollo de competencias y sistema de información de recursos humano.

Respecto a los avances alcanzados, se mencionaron en el grupo de debate los resultados obtenidos en el proyecto en el que participa la consultora Hay. En este proyecto se definieron puestos según la puntuación obtenida, se establecieron perfiles, se estandarizaron los sistemas de selección, se buscó la intercambialidad de los puestos a través de los perfiles, se diseñaron cuadros de mando integral para la gestión del desempeño al mismo tiempo que se elaboró un programa de competencias directivas entre otras cosas. También se trabajó en el sistema de remuneraciones, pero no se profundizó en él ni tampoco se implementó.

El trabajo del grupo Hay corre el riesgo de no alcanzar todo su potencial, pues hace falta capacitar a muchos directivos y predirectivos para que empiecen a trabajar siguiendo las coordenadas del nuevo sistema. De esta forma se estaría elaborando una reforma del sistema a partir de la consolidación de ciertas prácticas en la Administración. Esta filosofía está abanderada por el grupo Hay, como muestra el texto de su director general, Gómez de Merodio (2003). En su planteamiento, la legislación no tiene por qué ser necesariamente la forma prioritaria de comenzar a abordar la reforma del sistema. Parece desprenderse del texto que el afianzamiento de buenas prácticas podría consolidar un sistema mucho más robusto que el derivado de una Ley que, por muy consensuada que sea, no se ejecute adecuadamente como ocurre en la mayoría de los países de la zona. Si bien es cierto que la frase de Crozier de que la Administración no se cambia por decreto no parece perder validez, el enfoque de Hay chocará finalmente con la movilidad de los recursos humanos, derivada del clientelismo político. Por tanto, la introducción de prácticas meritocráticas debería orientar los esfuerzos de reforma. No parece que esto se encuentre en la agenda de los políticos salvadoreños.

República Dominicana

Según Montero (2003), trece años después de que se aprobara la Ley de servicio civil que data de 1991, sólo 14.000 de los 260.000 empleos habían ingresado en el régimen de carrera administrativa. La Ley de 1991 había triunfado después de que se sometieran a la cámara 9 proyectos legislativos entre 1966 y 1990. Dado el escaso articulado de la Ley, fue necesario dictar un reglamento, finalmente promulgado en 1994, para hacerla operativa.

Desde el momento de aprobación de la Ley en 1991 se han abordado distintas medidas para solucionar algunos de los problemas que aquejaban al sistema: heterogeneidad de la realidad salarial, imposibilidad de aplicar el sistema de carrera administrativa hasta que el presidente no autorizara la incorporación de una organización de la administración central al sistema, centralización de los temas de recursos humanos en la oficina del presidente hasta que se descentralizó en la ONAP (Oficina Nacional de Administración y Personal).

La Ley prevé la implantación de un sistema meritocrático y la progresión del servidor público en el sistema de ascenso y promoción haciendo del servicio civil un servicio profesional y de carrera. El modelo de implantación de la carrera se prevé de una forma gradual, empezando por la Secretaría de Hacienda. De hecho, la idea de empezar por este sector puede reflejar las palabras de un participante del grupo de debate respecto a la movilidad de los cargos públicos después de la elección de un nuevo presidente:

Este aspecto de la movilidad requiere más información y estudio, pues yo tengo la sensación de que la mayoría de las personas cesadas no se marchan al sector privado... por ejemplo, en el ámbito de presupuestos existen personas que llevan allí trabajando más de veinte años, en finanzas hay gente que lleva dieciocho o veinte años, también ocurre en compras y contrataciones [...] el movimiento se da en otras áreas... no se juega mucho con las áreas económicas, pues se dan cuenta de que se juegan mucho si mueven el personal de ahí.

En este sentido, existen «islas» con cierta estabilidad. Estas «islas» de estabilidad se concentran fundamentalmente en el ámbito económico. Por ello, los esfuerzos reformadores se orientan hacia la consolidación del personal en los ámbitos en que existe continuidad, tal como ya se había planteado en la Ley vigente de servicio civil.

La Ley tiene la peculiaridad de dejar fuera a unos 50 organismos autónomos, pues sólo se centra en las secretarías (ministerios) de la administración central. En el momento presente conviven varias realidades: la Ley de 1991 que se aplica a las secretarías, el sistema de carrera de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la existencia de intentos de implantar un sistema de carrera en algunos de los organismos autónomos mencionados y la posibilidad de establecer carreras especiales (estatuta-

rias) como la sanitaria, la educativa, la diplomática y consular y la del ministerio público, así como otras carreras existentes: la carrera judicial implantada en 1999.

Entre 1995 y 2004 se produjeron unos diez actos de incorporación (titularización) de empleados públicos al sistema de carrera administrativa con lo que se ha alcanzado en ese período unos 14.000 empleados *funcionarizados*. El proceso de funcionarización ha sido relativamente lento y se ha producido mediante el mecanismo de evaluación interna, es decir, evaluando los méritos de quienes ya estaban trabajando para la administración. Montero (2003) ha calificado el proceso de lento e insuficiente para poder llevar un ritmo de incorporaciones satisfactorio. Una entrevista realizada con un alto funcionario de Costa Rica expresaba su preocupación por la lentitud del proceso dominicano. Reflexionando sobre la propia experiencia costarricense, este funcionario mantenía que para hacer creíble una reforma de este tipo era necesario que el tiempo que mediara entre la aprobación de la ley, la promulgación del reglamento y la incorporación de empleados públicos al nuevo sistema fuera muy breve y el número de incorporaciones muy alto.

Según Montero (2003), aunque al funcionario *incorporado* se le garantiza la estabilidad, existe cierta aprensión en el sistema dominicano por la influencia que el clientelismo político tiene en la administración pública. De hecho, cinco obstáculos han impedido la implantación adecuada de un sistema administrativo de carrera: el peso del clientelismo político, la discontinuidad del ejecutivo político, los fallos técnicos de la propia ley, el escaso nivel formativo de los empleados públicos dominicanos, quienes han sido seleccionados básicamente por criterios clientelares y no criterios de mérito y la debilidad orgánica de la ONAP para abordar los temas de recursos humanos.

Todas las debilidades anteriores aconsejaban que se abordara la reforma de la función pública mediante la promulgación de una nueva Ley. En este empeño se encuentra el Programa de reforma y modernización del Estado (PARME), un programa de la Unión Europea que fue iniciado en 2002 y se le asignó un presupuesto de 40 millones de euros PROFORMA (Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo) con apoyo financiero también del BID. PARME está orientado a la reforma del Estado y uno de sus pilares es la modificación de la Ley de servicio civil y carrera administrativa.

En estos momentos parece que la Ley de servicio civil podría en-

contrarse en la fase final de aprobación en el Parlamento. Sin embargo, dada la lentitud del proceso decisorio y la cercanía de las elecciones presidenciales (2007), existe el riesgo de que la Ley no sea aprobada definitivamente en el Congreso. Esto frustraría los esfuerzos de numerosos actores institucionales tanto dominicanos (especialmente ONAP) como de la comunidad internacional (especialmente PARME) de lograr un servicio civil de carrera.

Independientemente de que sea aprobada o no la Ley, el presidente parece favorecer la profesionalización de al menos tres sectores (sanidad, educación y relaciones exteriores), ya previstos en la legislación vigente. Además, se está planteando la profesionalización de otros sectores, como por ejemplo agricultura. En los sistemas comparados de administración es usual encontrar estatutos especiales para estos tres primeros sectores, y no así para agricultura o industria, por ejemplo.

Panamá

El empleo público ascendía a 106.472 efectivos en 2004 (Figueroa, 2004). La Ley de la carrera administrativa se aprobó en 1994 y su reglamento en 1997. A partir de entonces, la actividad de mayor desarrollo fue la aplicación del procedimiento especial de ingreso, lo cual implicó la actualización de las estructuras organizativas, la elaboración de manuales institucionales y ordenamientos de los expedientes de personal como herramientas necesarias para las acreditaciones (titularizaciones) de servidores públicos que fueron logradas durante el período que media entre 1997 y 2004.

De los 106.472 servidores públicos que había en Panamá en 2004, 55.048 se regían por leyes especiales y 51.424 era los puestos correspondientes a la carrera administrativa. De ellos se había acreditado el 13% y quedaba aún por acreditar el 87%. El proceso había sufrido ciertas vicisitudes, pues después de una acreditación inicial de unas 10.150 personas, en 1999 se ordenó una revisión del proceso tras las fundadas dudas de que muchas acreditaciones habían sido irregulares. La Dirección General de Carrera Administrativa, gracias a su independencia, pudo anular certificados de carrera administrativa. Al final del proceso de desacreditación, un total de 2.826 servidores públicos de los ministerios y de las entidades descentralizadas dejaron de formar parte del sistema de carrera administrativa.

Las causas de desacreditación fueron muy variadas: el incumplimiento de los requisitos mínimos de educación formal exigidos (48%), la no posesión de la experiencia laboral requerida (13%), el ejercicio de cargos de libre designación (11%) u otras razones (28%).

En resumen, se ha desarrollado un proceso de estabilización de puestos, pero este proceso alcanza a un porcentaje aún pequeño de los empleados públicos.

Honduras

El empleo público ascendía a 29.151 efectivos en 2004 (Figuroa, 2004). Según Cáceres (2004), en 2001 el gobierno, cinco partidos políticos y 30 asociaciones civiles concertaron el «Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI». Uno de los compromisos asumidos fue el de establecer un servicio civil moderno basado en el mérito que debía constituir la piedra angular de la administración pública. En este contexto debía abordarse la Ley del régimen del servicio civil al mismo tiempo que se pretendía reestructurar la Dirección General del Servicio Civil en el período 2002-2006.

Dentro de la retórica de la época se planteó implantar la carrera del empleado y el funcionario público, promulgar una ley de responsabilidad del funcionario público, redactar un código de ética del funcionario público así como garantizar la equidad salarial de los empleados públicos.

En 2003 se elaboró un anteproyecto de Ley del servicio civil a partir de trabajos del Banco Mundial y del consorcio Hay a mediados de la década de los años noventa. Este anteproyecto no tuvo éxito porque los sectores sanitarios y educativos amenazaron con paralizar el país dado que consideraban que sus intereses se veían seriamente dañados con la iniciativa. El texto legal pretendía subsumir y homogeneizar estos estatutos especiales bajo el mismo techo legal.

La presión internacional consiguió que en 2003 se promulgara un decreto para reordenar de manera más equitativa las retribuciones del sector público aparte de instruir a los órganos competentes de la hacienda que vigilaran la evolución de las retribuciones para que éstas no sobrepasaran un determinado umbral. En 2004 se presentó la Ley del régimen del servidor público, cuyo contenido se asemejaba en parte al de un servicio civil moderno meritocrático y de carrera.

Sin embargo, todos estos intentos no han cristalizado. De todos los países de Centroamérica, parece que la situación de la función pública hondureña es la que peor se encuentra en la dimensión de la profesionalización. El cambio de presidente en 2006 supuso una movilidad altísima de los cargos de la administración como en otras ocasiones. En palabras de sus responsables, se crea una bolsa de desempleo considerable debido a esta política gubernamental. Los responsables del servicio civil no cuestionaban esta política y solicitaban ayuda internacional para poder recolocar o ayudar a encontrar empleo a los cesantes. Las palabras recogidas del director general del servicio civil en una de las intervenciones son elocuentes acerca de en qué medida se piensa que el gobierno es un empleador de los cuadros políticos o clientelares afines. Asimismo, se manifiesta alguna preocupación por quienes han perdido el puesto de trabajo y puedan causar cierto desasosiego social:

Uno de los principales problemas que encontramos ahora se deriva del cambio político... en nuestra sociedad, producto de la desocupación, del desempleo, los ciudadanos buscan una oportunidad de empleo en el gobierno... ahorita nos encontramos con este problema, pues hay presión sobre las administraciones públicas para encontrar trabajo... por eso es importante la cooperación de los países amigos para encontrar solución a este problema [...] —y añadía el subdirector general de la función pública— llevamos menos de un mes al frente de la dirección... como se ha explicado antes, nuestro sistema político, cada vez que hay procesos de elecciones, hay cambios dentro de las instituciones, y cada vez que hay cambio de gobierno se crea desempleo, pues la empresa privada tampoco tiene la capacidad para absorber este número de desempleados... además muchas plazas se congelan como consecuencia de las restricciones de los organismos internacionales... por ello sería necesario que hubiera apoyo de la cooperación para ayudar a estas personas que lastimosamente pierden el trabajo, por una política de Estado, de sistema de Estado.

En las palabras de los responsables del servicio civil se traduce una característica del sistema contra la que no hay que luchar necesariamente, sino acomodarse. Las disfunciones que se aprecian en esta circulación entre el sector privado y el público son considerables, no sólo por el desempleo que se genera sino también por la escasa capacidad técnica de quienes entran en los puestos de dirección.

No obstante, existe una iniciativa presidencial por la que se inten-

taría dotar de estabilidad y consolidar la profesionalización de determinadas agencias públicas. En algunas organizaciones hondureñas hay un elevado nivel profesional y relativa estabilidad de los funcionarios, como por ejemplo el UNAT y la Secretaría de Finanzas. El presidente ha manifestado la voluntad de ampliar las organizaciones con estas características, aunque en marzo, fecha del trabajo de campo para esta investigación, no se hicieron aún explícitos los nombres de estas organizaciones. Por tanto, frente a la profesionalización integral del sistema, el actual presidente parece decantarse por fortalecer determinadas instituciones a partir de las cuales se puedan crear ejemplos para otras organizaciones del sector público.

En las percepciones de los funcionarios, no obstante, la permanencia no se considera un valor que cabe proteger. Por ejemplo, el responsable de la UNAT ha estado ejerciendo diversos cargos de responsabilidad con distintos presidentes. Esta estabilidad, considerada como normal en muchos países occidentales, en cambio no tiene una buena prensa en Honduras, pues se piensa que estos tipos de empleados son demasiado volubles con tal de permanecer en el poder, frente a la percepción europea de que la estabilidad es un valor relevante en sí mismo.

A modo de conclusión

Todos los países centroamericanos, excepto Costa Rica, se encuentran en los niveles más bajos de profesionalización del servicio civil. Concretamente, en Panamá, El Salvador y Honduras, la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados es la nota predominante. Además, al igual que en el resto de los países centroamericanos, no existe la carrera administrativa o no se aplican las previsiones normativas al respecto. Por ejemplo, en Panamá, la Ley de carrera administrativa (1994) establece el ingreso basado en el mérito, a través de un procedimiento ordinario (selección a partir de un registro de postulantes), y uno extraordinario (acreditación de empleados en funciones al momento de aprobarse la Ley). En la práctica, el ingreso a los puestos en el gobierno central está determinado por cuestiones políticas y el conocimiento personal. Cada cambio de gobierno implica desvinculaciones masivas (por ejemplo, los 25.000 despidos en el gobierno de Moscoso). En El Salvador, se producen unas circunstancias similares. La Ley del

servicio civil (1961) prioriza a los empleados que ocupan los puestos del nivel inferior a la vacante; se prefieren los concursos cerrados; y, de forma excepcional, se producen concursos abiertos. En la práctica el proceso está politizado. Como particularidad debería destacarse que los «recomendados políticos» son sometidos a evaluación en algunos casos. En Honduras, las incorporaciones de personal no siguen los mecanismos de selección establecidos en la Ley del servicio civil (1967) y su Reglamento de 1976, pues el reclutamiento también está muy politizado y constituye un verdadero problema social. Los «candidatos» a los puestos presionan al presidente y a su entorno para que premien sus desvelos en la campaña. Los cesantes quedan en situación de desempleo y no pueden encontrar trabajo fácilmente en una economía pobre.

En República Dominicana y Guatemala se detectan intentos para aminorar o limitar la discrecionalidad en las tres fases fundamentales: reclutamiento, promoción y cese, pero estos intentos no llegan a materializarse de forma decidida, incluso aunque haya textos legislativos que avalen una perspectiva más meritocrática (Ley de servicio civil de Guatemala 1968 y Ley (1991)-Reglamento (1994) de República Dominicana). En la práctica hay remoción masiva de funcionarios con los cambios de gobierno. Por ejemplo, República Dominicana experimentó un retroceso recientemente (Zuvanic y Iacoviello, 2005 y BID 2002a). El ingreso en el servicio civil está previsto en la normativa conforme a criterios meritocráticos, y se han realizado concursos desde 1999 en varios sectores de la administración. Se prevé la estabilidad de estos funcionarios (sujeta a un rendimiento adecuado), pero con el último cambio de gobierno se han cesado a empleados incorporados por concurso. Para ello, el presidente recurrió a atribuciones constitucionales.

En Nicaragua, tal como se ha expuesto anteriormente, las llamadas «condicionalidades» han forzado la titularización de 1.800 funcionarios en 2006 después de un largo proceso. Este éxito parcial podrá consolidarse si la cantidad de empleados acreditados aumenta y el gobierno formado después de las elecciones otoñales de 2006 no obstaculiza el proceso.

Finalmente, en Costa Rica sí predominan los criterios técnicos en estas tres fases. Desde 1953, el sistema vigente protege el mérito en el reclutamiento de los servidores del nivel central. La desvinculación se puede producir por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento. La legislación tiene previsiones sobre la carrera administrativa, aunque ésta sólo se aplica en algunos organismos.

El trabajo de Echebarría (2006) no profundiza en los *oasis* de meritocracia en estos países. En la mayoría de los países hay «bolsas» de empleo profesionalizado y de relativa estabilidad de la que gozan el personal de determinadas organizaciones del ámbito económico o de sectores como el de salud, educación o servicios exteriores y aduanas. En algunos casos, el personal del entorno de la secretaría de Hacienda y de la Presidencia se encuentra relativamente protegido del patronazgo político en los nombramientos y remociones (como es el caso de Honduras). En otros casos, como el de República Dominicana, se está estudiando la necesidad de estabilizar este personal y de elaborar un estatuto especial para ciertos colectivos a falta de una ley del servicio civil (personal estatutario de sanidad y educación, embajadas, aduanas, etc.). Con ello se intenta crear una masa crítica que atraiga a otros colectivos hacia la reforma. Éste podría ser el caso del personal del sector de salud, educación, asuntos exteriores, aduanas, etc. Estas «bolsas» de empleo profesional no son una alternativa al objetivo último de la profesionalización del servicio civil. Más bien deberían considerarse como un camino distinto con el mismo fin. Probablemente, en vez de pensar en una reforma global, se podría abordar una reforma por sedimentación. Para contemplar esta opción sería conveniente realizar un estudio de las condiciones institucionales a partir de las cuales los *oasis institucionales* de meritocracia son funcionales para el sistema.

El reto: la profesionalización del servicio civil

En este apartado se argumenta que el reto para conseguir mayor estabilidad del sistema está en dirimir qué estrategia es la más conveniente en estos momentos. Existen dos disyuntivas: el planteamiento de una reforma global o parcial del sistema y el debate sobre la reforma del sistema introduciendo al mismo tiempo elementos de mérito y de flexibilidad.

¿Cambio radical o por sedimentación? Hacia una interpretación explicativa de los cambios institucionales

Thelen (2003) distingue dos tipos de enfoque que explican cómo se crean, reproducen y cambian las instituciones: explicaciones causales

constantes y explicaciones de «dependencia de la senda» (*path dependence*). El primer grupo sugiere que los mismos factores explican tanto la génesis como el cambio de las instituciones a lo largo del tiempo, mientras que el segundo grupo mantiene que diferentes factores dan cuenta de la génesis y del cambio de las instituciones.

El argumento de los procesos de autorrefuerzo (Pierson, 2004) refleja la idea de que la distribución de poder puede estar en la génesis de una institución, pero una vez que una alternativa ha sido seleccionada y otras alternativas ya no son viables, todos los actores relevantes adaptan sus estrategias a las pautas que han prevalecido. Este argumento resalta los mecanismos de reproducción. Thelen (2003) mantiene que este tipo de argumentos no convence a la hora de explicar cómo pueden cambiar las instituciones en ausencia de *shocks* exógenos o cómo se adaptan paulatinamente las instituciones en presencia de cambios bruscos del entorno. Estos cambios institucionales son incrementales y se producen porque de otra forma sería difícil comprender cómo algunas instituciones han experimentado cambios que no siguen la senda sugerida por el argumento de los retornos crecientes.

La citada autora examina dos mecanismos de cambio incremental: sedimentación y conversión de las instituciones. La «sedimentación» de las instituciones, más adaptado a este texto, es un concepto que «implica la renegociación parcial de algunos elementos de las instituciones mientras que se dejan otros tal cual estaban» (citando a Schickler, 2001, en Thelen, 2003: 225). Por ejemplo, nuevas instituciones pueden ser añadidas o modificadas (profesionalización de algunas organizaciones del sector público en nuestro caso) en vez de modificar todo el sistema de una vez. Los que diseñaron el sistema han podido dejar algún margen para los cambios que permiten la adaptación.

Bezes y Lodge (2006) añaden otros tres mecanismos de cambio incremental: deslizamiento, difusión y desplazamiento. «Difusión» (también empleado en Pierson, 2004) interesa en este texto pues la difusión suele operar a través de mecanismos de emulación (*benchmarking*), de transferencia de conocimiento y similares. Este mecanismo ocasiona que una institución en particular adopte la forma y las prácticas de otras organizaciones del entorno.

Por tanto, el cambio por sedimentación puede derivar al cabo de un tiempo prolongado en resultados similares a los que se podrían obtener mediante un cambio radical. El objetivo de primar la meritocracia del

servicio civil no parece ser muy debatido por las distintas organizaciones multilaterales y los expertos latinoamericanos. En cambio, es más controvertido el camino que cabe seguir. En muchas instancias se propone que el cambio debe ser global y afectar a todo el sistema, es decir, el sistema de mérito debe ser implantado para todos los servidores públicos susceptibles de encuadrarse en el sistema de servicio civil. En este apartado se propone que éste es un requisito ideal pero no estrictamente necesario. Si bien hay experiencias nacionales negativas de *oasis institucionales* de funcionarios en América Latina, aquí se mantiene que también se puede promocionar o respaldar iniciativas de instituciones individuales que pueden ser reconducidas cuando la estabilidad del servicio civil se generalice. Estas iniciativas individuales pueden constituir una masa crítica capaz de crear incentivos de estabilización para otros colectivos e instituciones del sistema.

Una breve alusión a la evolución histórica de la función pública en Estados Unidos: España podría servir para apuntar este argumento. En Estados Unidos, la sustitución del sistema de patronazgo ha sido menor que en otros países occidentales. En comparación, por ejemplo, con Reino Unido, Francia, Alemania y España, el número de puestos para los que existe discrecionalidad presidencial en el nombramiento y en el cese es relativamente muy superior. No obstante, se ha producido un proceso histórico de sustitución de los cargos políticos por criterios meritocráticos en el reclutamiento. En este proceso histórico, los factores externos y ciertos hechos traumáticos han tenido una importancia enorme a la hora de introducir los cambios. Los cambios fueron implantados de forma paulatina a partir de 1883 y, a pesar de las aspiraciones de generalidad del sistema, la meritocracia fue introducida primero en unos sectores y después en otros (Ingraham, 1995). El punto de inflexión se produjo cuando los presidentes, una vez elegidos, eran incapaces de atender a todos los demandantes de empleo que hacían cola delante de su oficina después de cada elección. Este problema se aprecia en algunos de los países centroamericanos. En estos casos, el «sistema de despojos» comienza a ser disfuncional incluso para el propio presidente.

En España, la sustitución del sistema de patronazgo se produjo a partir de 1918, a pesar de que hubo varios intentos de reforma durante el siglo XIX. Dos características están presente en esta sustitución: una evolución divergente de los cuerpos burocráticos especiales que conseguían la estabilidad del empleo y de los servidores públicos no incorporados a

estos cuerpos, quienes estaban sometidos a los vaivenes de la política y el impacto de la crisis económica derivada de la Primera Guerra Mundial, cuya presión obligó a los políticos a cambiar finalmente el sistema de designaciones. Por tanto, antes de que se implantara el sistema de forma generalizada, un grupo de cuerpos especiales disfrutaron de los privilegios de la estabilidad y eran sometidos a ciertos criterios meritocráticos para el reclutamiento. Las políticas tecnócratas y desarrollistas de la década de los años cincuenta y sesenta no hicieron sino fomentar esta tendencia (Jiménez Asensio, 1989).

En Estados Unidos y en España, el mérito se ha introducido por sedimentación en determinadas áreas, sectores y/o agencias/organizaciones. Por el proceso de *difusión*, otros cuerpos o sectores han ido asumiendo o presionando por la implantación de criterios profesionalizados similares. Al cabo de un tiempo, el sistema se encuentra formado por un grupo de organizaciones con criterios meritocráticos y otro grupo con patrones clientelares. Cuando la presencia de los grupos profesionalizados y clientelares es pareja y las pautas clientelares comienzan a representar una amenaza para las élites políticas, éstas pueden tener los incentivos para profesionalizar la administración y politizar la parte superior de la cúpula organizativa. La conjunción de la *sedimentación* y la *difusión* hace que el sistema reciba un impacto más global. Esto inyecta dinamismo y tensión en el sistema; y también riesgos. Se introduce dinamismo porque provoca un efecto emulación por parte de otros grupos. Si el modelo funciona bien y no es excesivamente costoso, tanto los políticos como los funcionarios pueden comprobar sus ventajas.

Al mismo tiempo, el aislamiento de determinadas organizaciones o sectores puede implicar el riesgo de plantear demandas y salarios inasumibles para el resto de las administraciones públicas. Se puede llegar a privilegios que no pueden ser tomados como modelos. En cualquier caso, ésta ha sido una realidad en la sustitución de los sistemas de patronazgo que va en contra de las recomendaciones fomentadas por los expertos del BID, quienes mantienen que la reforma debería ser global y no parcial, porque debería mantener una perspectiva global de todas las organizaciones públicas y de todas las dimensiones del sistema de gestión de recursos humanos. En este apartado se intenta desmitificar la importancia de la primera cuestión (perspectiva global) y se propone que la introducción parcial del mérito puede constituir el único medio de crear dinamismo y tensión en el sistema. Con ello no se niega la importancia de tener

una visión global del diseño, que podría ser aplicada en una fase posterior, cuando se abra una ventana política de oportunidades para que esto se produzca (mandato de Fox en México, Estatuto de Maura en España, Pendleton Act en Estados Unidos).

En varios países centroamericanos se está planteando la reforma de ciertos sectores (sanidad, educación, exteriores, aduanas, etc.) o de determinadas instituciones clave para el sistema (instituciones encargadas de la estabilidad macroeconómica y monetaria, o que velan por sectores desregulados de la economía). Estas iniciativas podrían ser respaldadas siempre que hubiera un debate acerca de cómo crear *oasis* de mérito y estabilidad que puedan ser integrados en el futuro en un sistema global más estable.

¿Mérito con flexibilidad simultáneamente?

La instauración de un sistema meritocrático en el sector público, parcial o global, no está exenta de riesgos. Hay dos riesgos fundamentales: la creación de una burocracia fuerte y capturada de forma sempiterna por los intereses económicos y la introducción de mecanismos de rigidez que pongan trabas a la innovación, el cambio, la adaptación al entorno y la promoción de los mejores a los puestos de la cúpula. El mérito se convierte, por tanto, en un arma de doble filo: por un lado, es una protección frente a la *flexibilidad* que demandan los políticos; por otro lado, constituye un incentivo para hacer *rígidos* los logros y la estabilidad de las élites burocráticas.

Longo y Echebarría (2000) mantienen que la profesionalización del empleo público no debiera estar reñida con el propósito de lograr organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios. Para estos autores, la profesionalización no debe identificarse con rigidez. Algunas críticas del grupo de debate celebrado en Costa Rica hacia el servicio civil costarricense destacan el problema de la rigidez.

Frente a estos dos riesgos, Farnham y Horton (2000) para los sistemas desarrollados y Longo (2002, 2004a entre otros) para América Latina han propugnado la combinación del sistema de mérito con la inclusión de elementos de flexibilidad.

De todas las facetas anteriores, en este apartado interesa la flexibilidad que tiene que ver con el sistema de reclutamiento y de promoción.

La meritocracia en el reclutamiento y la promoción significa el uso de criterios profesionales en el momento de entrada y cuando un candidato solicita el avance en la carrera administrativa. Dado que el empleo público en un sistema profesionalizado es *de por vida* y se alcanzan los puestos superiores de la carrera administrativa de forma relativamente rápida en la mayoría de los sistemas, algunos sostienen que una vez logrado el puesto anhelado se relaja el rendimiento de los empleados públicos en general y de los directivos públicos en particular. Este argumento es demasiado simplista y escasamente apoyado con un análisis riguroso y empírico. No obstante, su poder retórico es grande, casa perfectamente con la percepción que los ciudadanos tienen de los funcionarios y se ha implantado apenas sin discusión entre quienes abogan por la introducción de la flexibilidad en los sistemas meritocráticos.

La introducción de la flexibilidad en este aspecto concreto supone el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante la institucionalización de una función directiva profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza. Normalmente, estas capacidades gerenciales se pueden desarrollar mejor cuando el sistema es capaz de aislar una escala directiva en la que las personas permanecen en función de los resultados obtenidos mediante su rendimiento, es decir, no se garantiza la permanencia en la escala una vez entrado en ella, sino que esa permanencia está sometida a una evaluación cada determinado período de tiempo. Longo y Echebarría (2000), por tanto, propugnan una institucionalización diferente de la función directiva pública y el empleo público ordinario.

En este apartado se mantiene que el argumento no deja de tener fuerza y capacidad de persuasión; sin embargo se constata que la bondad del sistema no está suficientemente contrastada y que no está claro cómo se puede producir una transferencia de conocimiento institucional de países en los que se ha desarrollado una alta función pública independiente (Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos y Nueva Zelanda, por ejemplo) a países en los que la función pública está en estadio de desarrollo. En cualquier caso se pone en duda que la introducción del mérito y la flexibilidad deba producirse de forma paralela porque la capacidad de evaluar el rendimiento de los directivos y adoptar decisiones de promoción en consonancia requiere una madurez y una inercia del sistema que precisan de un amplio período de tiempo. Existen todos los riesgos de que la

evaluación del trabajo realizado por los directivos sea un instrumento del poder político para cesar de sus puestos de rango superior a quienes mantengan una posición contraria a sus intereses. Por ello, parece preferible que la estabilidad se convierta en un valor del sistema. Una vez consolidada la estabilidad y la autonomía de la burocracia, se pueden introducir medidas de flexibilidad.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2002a), *Evaluación de Sistemas de Servicio Civil. Estudio de caso de República Dominicana* (estudio elaborado por Aleph S.A.).
- (2002b), *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Guatemala*.
 - (2002c), Honduras BID: estrategia de país con Honduras.
 - (2002d), Nicaragua BID: estrategia de país con Nicaragua.
 - (2003), Costa Rica estrategia del BID con Costa Rica, Grupo BID.
 - (2004a), Guatemala BID: estrategia de país con Guatemala.
 - (2004b), República Dominicana BID: estrategia de país con República Dominicana.
 - (2005a), El Salvador BID: estrategia de país con El Salvador.
 - (2005b), Panamá BID: estrategia de país con Panamá.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington, D.C.
- (1997), *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bezes, P. y M. Lodge (2006), «“Historical Legacies” and Dynamics of Institutional Change in Administrative Systems», documento presentado en el International Political Science Association (IPSA) del Congreso Mundial, Fukuoka, Japón, 9-13 de julio.
- Cáceres Cano, C. (2004), «Ley del Régimen del Servidor Público: Respuesta de Honduras al proceso de modernización del Servicio Civil», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n^{os} 46-47, pp. 115-126.
- Cámara, L. (2003), «La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia», *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, n^o 38, febrero.
- Dirección General Función Pública de Nicaragua (2004a), *Estadísticas*, documento presentado durante la «XII Reunión de Directores de Servicio Civil y

- de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano», 27 al 30 de julio de 2004, Tegucigalpa, Honduras.
- (2004b), *Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa en Nicaragua*, documento presentado durante la XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, 27 al 30 de julio de 2004, Tegucigalpa, Honduras.
- Echebarría, K. (2001), «Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica», documento presentado en la Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo «Raul Prebisch»: Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo Santander, del 27 al 31 de agosto.
- (2005), «Analizando la burocracia: una mirada desde el BID», comunicación presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
 - , ed. (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, BID, Washington.
- Evans, P. (2002), «Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy», comunicación presentada al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- Farnham, D., y S. Horton (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services*, Macmillan, Londres.
- Fernández del Toro, J. C. (s.f.), «Reforma del Estado, servicio civil y carrera administrativa: experiencias latinoamericanas», conferencia pronunciada en el seminario internacional La reforma del Estado y la Administración Pública: desafíos y perspectivas».
- Figueroa de Jain, R. (2004), «Estadísticas de los funcionarios públicos del istmo centroamericano», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n^{os} 46-47, pp. 145-207.
- Gómez de Merodio, M. (2003), «La infraestructura institucional: requisito y vehículo de una reforma efectiva y sostenible del estado», VIII Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Panamá, Panamá, 28-31 de octubre.
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic (2004), «Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, casos: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Chile, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia», BID, Diálogo Regional de Política.
- y — (2005a), «Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos», comunicación presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.

- y — (2005b), «Diagnóstico institucional de los servicios civiles de América Latina. Informe final», Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, D.C., 17-18 de marzo.
- INAP de Guatemala (2005), «Hacia un nuevo sistema de servicio civil en Guatemala», ponencia presentada en V Congreso Nacional de Administración Pública, celebrado entre el 1 y el 3 de junio en Guatemala.
- Ingraham, P. (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Jarquín, M. J. (2003), «Reforma institucional en Nicaragua: un reto permanente», comunicación presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Jiménez Asensio, R. (1989), *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, INAP, Madrid.
- Jomo, K. S. (2001), «Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia», en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf, *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 461-508.
- Krasner, S. D. (1988), «Soverignty: An Institutional Perspective», *Comparative Political Studies*, n° 21, pp. 66-94.
- Longo, F. (2002), «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil», informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- (2004a), *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós, Barcelona.
- (2004b), «Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil», presentado a la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2005), «La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado», comunicación presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Longo, F. y K. Echebarría (2000), «La Nueva Gestión Pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas», mimeo.
- López, M. E. y F. R. de Borge (2003), «Avances de la reforma del servicio civil de Nicaragua», comunicación presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Mahoney, J. (2000), «Path Dependence in Historical Sociology», *Theory and Society*, n° 29, pp. 507-548.

- Montero, G. (2003), «El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe: caso República Dominicana», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- North, D. C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Oszlak, O. (2001), «El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros», documento de trabajo comisionado por el BID y presentado en Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia que tuvo lugar en la sede del Banco en Washington el 26 y 27 de abril de 2001.
- Pierson, P. (2000), «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, n° 94, pp. 251-268.
- (2004), *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Prats i Català, Joan (1998), «Servicio civil y gobernabilidad democrática», *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, vol. 1, julio-diciembre.
- (2000), «Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional», documento electrónico incluido en la *Biblioteca IDEAS* del IIGPNUD, col. Documentos, n° 58, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/>.
- (2001), «Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública», Biblioteca de Ideas, Documentos, n° 63, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Rauch, J. E. y P. B. Evans (1999), «Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” State structures on economic growth», *American Sociological Review*, n° 64, vol. 5, pp. 748-765.
- y — (2000), «Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries», *Journal of Public Economics*, n° 75, pp. 49-71.
- Rodríguez-Gustá, A. L. y M. Iturburu (2005), «Capacidades de la burocracia y desarrollo del servicio civil: ¿cuál es el papel de los jefes y supervisores?», comunicación presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- Stiglitz, J. E. (2001), «From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience», en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf, *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 509-526.
- Stiglitz, J. E. y S. Yusuf (2001), *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington, D.C.

- Thelen, K. (1999), «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *The Annual Review of Political Science*, n° 2, pp. 369-404.
- (2003), «How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis», en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp. 208-240.
- True, J. L., B. D. Jones y F. R. Baumgartner (1999), «Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking», en Paul A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder.
- Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2005), «Institucionalización y burocracia en América Latina», comunicación presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Zuñanic, L., M. Iacoviello y H. Dalbosco (2004), «Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina», comunicación presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre.

TERCERA PARTE

ESTUDIOS TEMÁTICOS

9. La profesionalización de las agencias reguladoras en América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana

Carles Ramió

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados parciales de una investigación en curso sobre la fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras en América Latina. En particular, la investigación se propone responder a la siguiente pregunta: ¿han logrado las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina superar la debilidad institucional dominante de las administraciones públicas de esta región?

El tema objeto de la investigación se abordará, en este capítulo, desde dos dimensiones de análisis:

- a) Dimensión de recursos humanos y servicio civil: se centra en el análisis del grado de profesionalización de los empleados públicos y la gestión de los recursos humanos.
- b) Dimensión de redes profesionales: analiza las comunidades profesionales-epistémicas que se generan en torno a las nuevas agencias reguladoras y a la actividad de regulación.

Los objetivos

El objeto del estudio, vinculado ya a las dos dimensiones mencionadas, articula los siguientes objetivos:

- a) Valorar el grado de fortaleza institucional de las nuevas instituciones reguladoras, identificando los elementos clave que contribuyen a su éxito o fracaso.

- b) Determinar si en nuevas realidades institucionales de pequeñas dimensiones, y en un contexto de presión por la búsqueda de la independencia vinculada a las políticas reguladoras, es posible lograr sistemas exitosos de profesionalización de sus empleados. Se analizarán las políticas y estrategias de gestión de recursos humanos destinadas a los profesionales de la regulación que prestan sus servicios en las instituciones reguladoras. En este sentido, se considera que el sistema de gestión de recursos humanos o el modelo de servicio civil de carrera (función pública) es el elemento clave de cara al desarrollo y al rendimiento de unos determinados modelos organizativos. El objetivo es detectar si en estas nuevas instituciones se logra un modelo de servicio civil que opere bajo los principios públicos y meritocráticos (de igualdad, capacidad y mérito) que logre convivir con una gestión flexible de los recursos humanos.
- c) Detectar y establecer el nivel de protagonismo de las redes de comunidades profesionales-epistémicas que operan en las políticas regulativas objeto de análisis en el nivel nacional e internacional y su influencia en el proceso de institucionalización de las agencias. Se parte de la consideración de que los profesionales adscritos a las nuevas agencias reguladoras ocupan posiciones clave en el nivel nacional (relaciones entre el sector público y el sector privado, y relación entre las élites nacionales y las élites locales) y en el nivel internacional (relaciones entre su país, terceros países y organismos internacionales). Asimismo, forman parte de redes de relaciones con los profesionales de agencias de otros países de la región.

Las hipótesis

La investigación parte del supuesto de que unas instituciones públicas recientes, de dimensiones reducidas y con una fuerte presión para ser independientes de las interferencias externas y para superar el tradicional modelo clientelar (como es el caso de las instituciones reguladoras objeto de estudio) representan un caso ideal para localizar experiencias de estrategias y opciones institucionales organizativas innovadoras (entre ellas, la implantación de un sistema propio de profesionalización de los emplea-

dos públicos) que logren instituciones públicas fuertes, perdurables y potentes. En este sentido, debe recordarse que las nuevas agencias reguladoras se han creado en una suerte de «pecera» transparente que atrae el interés de organizaciones internacionales y de terceros países. Los países en cuestión basan en parte su credibilidad y la posibilidad de captar inversiones externas en el buen funcionamiento y la independencia de estas nuevas agencias reguladoras (especialmente en las de regulación en materia económica). Esta presión internacional se traduce en el nivel interno en incentivos muy potentes para que se estas nuevas agencias superen los tradicionales déficit y disfunciones de su tejido institucional público. Las hipótesis concretas son:

- a) Los sistemas reguladores que funcionan con mayor eficacia y eficiencia son aquellos que han definido un modelo de gestión de recursos humanos profesionalizado en el que predominan los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso. Se trata de modelos de gestión de personal que cuentan con incentivos económicos equilibrados y competitivos, y una carrera profesional en relación con las instituciones públicas y las operadoras reguladas que configuran su entorno.
- b) Las agencias que logran mantener su autonomía e independencia de las interferencias políticas serán aquellas que desplieguen una sutil gestión relacional para buscar «defensores» de su autonomía. En este vector las comunidades profesionales-epistémicas tienen un papel muy importante. Estas tareas relacionales suelen tener como destinatarios a personal político del gobierno y la oposición, a los medios de comunicación, a las asociaciones internacionales que agrupan los entes reguladores de un determinado sector, a organizaciones internacionales, etc.

Por último, sobre la base de estas dos hipótesis de trabajo, se formula la siguiente hipótesis general: se sostiene que existe una correlación positiva entre

- a) el modelo de recursos humanos meritocrático y profesionalizado,
- b) la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes,

- c) las instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables,
- d) las instituciones reguladoras independientes, y
- e) la calidad de la actividad reguladora y credibilidad de las instituciones reguladoras.

Es decir que un modelo potente de recursos humanos, meritocrático y profesionalizado, contribuirá a la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes. La mayor fortaleza de tales comunidades profesionales derivará en una mayor consolidación de instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables, y éstas a su vez contribuyen a la existencia de instituciones reguladoras independientes. Por último, a mayor grado de independencia y fortaleza de las instituciones independientes, mayor calidad de la actividad reguladora y de las instituciones reguladas.

La metodología y el trabajo de campo

1) Políticas regulativas seleccionadas

- a) Los servicios financieros (bancos).
- b) El sector de telecomunicaciones.
- c) El sistema de pensiones.
- d) El sector farmacéutico.

Los cuatro sectores seleccionados son una muestra de los distintos ámbitos de políticas públicas donde existe una fuerte actividad de regulación en América Latina. Su selección responde a dos criterios: por una parte, a la necesidad de distinguir entre regulación económica y regulación social, y por la otra a la distinción entre sectores maduros y sectores emergentes.

2) Países seleccionados

Se realizó un trabajo de campo profundo en dos países de la región: Perú y República Dominicana. La selección se derivó del interés de analizar dos países que se encuentran en un procesos de institucionalización paradigmáticos para la región: Perú es un país grande que se encuentra en

un proceso de institucionalización intermedio (en situación parecida estarían, por ejemplo, países como Colombia y Uruguay), mientras que República Dominicana es un país pequeño y que está en un proceso de institucionalización precario (en situación parecida estarían todos los países de Centroamérica excepto Costa Rica, y también Paraguay). A pesar de las diferencias en el nivel de institucionalización entre Perú y República Dominicana debe destacarse que ésta se encuentra en un punto central entre proceso precario y proceso intermedio de institucionalización. Dicho de otra manera, República Dominicana es el país institucionalmente más avanzado de los que conforman el bloque de precaria institucionalización.

CUADRO 1
Modelos institucionales vinculados a la regulación: agencias y estructuras ministeriales

	Perú	República Dominicana
Servicios financieros	Agencia* Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (SBS)	Agencia Superintendencia de Bancos (SB)
Telecomunicaciones	Agencia Organismo supervisor de la inversión privada en telecomunicaciones (OSIPTTEL)	Agencia Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)
Pensiones	Agencia* Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (SBS)	Agencia Superintendencia de Pensiones (SIPEN)
Productos farmacéuticos	Ministerio Dirección General de Drogas y Farmacias (DGDF)	Ministerio Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGERID)

* Perú comparte en una misma agencia la regulación de los servicios financieros y de las pensiones.
FUENTE: elaboración propia.

zación, lo que hace que ambos países sean comparables. Deben resaltar-se también coincidencias institucionales, de desarrollo económico y social entre ambos países.

3) El trabajo de campo

El trabajo de campo comprende el análisis documental y la realización de 82 entrevistas en profundidad semiestructuradas a actores internos de las instituciones reguladoras analizadas (superintendentes, gerentes, directores de recursos humanos y mandos intermedios), a los ministerios de referencia o principales (altos cargos y directores de recursos humanos) y a asociaciones de empresas de regulados. La intención es obtener información y percepción de las propias organizaciones analizadas y de su entorno institucional. Se ha realizado una media de 10 entrevistas por agencia u organización reguladora objeto de estudio.

Marco teórico

Elementos específicos de gestión de recursos humanos y servicio civil en América Latina que configuran los objetivos de la investigación

En el marco de esta investigación se propone analizar experiencias concretas de diseño de un modelo de profesionalización o de servicio civil de carrera y de un sistema de gestión de recursos humanos. Se trata de buscar experiencias exitosas que permitan superar los problemas de la gestión de recursos humanos de las instituciones públicas de América Latina (falta de profesionalización, interferencias de carácter político, problemas con la implantación de modelos normativos de servicio civil de carrera que implican negativas prácticas de selección y carrera, problemas derivados de prácticas retributivas cicateras que generan fugas y capturas de mercado y baja estabilidad de las plantillas de personal, obsesión por temas importantes pero no determinantes para una buena gestión de recursos humanos como, por ejemplo, la evaluación de desempeño, etc.). También se trata de analizar los casos de fracaso para poder confirmar y

profundizar respecto a las presiones que favorecen la implantación de diseños institucionales débiles y poco eficaces y también vislumbrar nuevas causas de fracaso no analizadas por la literatura especializada.

Este ámbito conceptual parte de la hipótesis de que un modelo de profesionalización, de servicio civil o de gestión de recursos humanos es en sí mismo una institución (un conjunto de normas, reglas y valores) que tiene la capacidad de crear, regenerar o fortalecer las instituciones públicas.

En relación con la gestión de recursos humanos en las instituciones públicas de América Latina y en particular con el intento de implantar modelos de servicio civil de carrera, la realidad es tozuda y desesperanzadora. Después de múltiples intentos de implantar un modelo de servicio civil o de función pública durante los últimos quince años no hay grandes casos de éxito. La mayor parte de los países de la región han fracasado en el intento de lograr unas administraciones públicas profesionalizadas y meritocráticas (por ejemplo la mayoría de los países de Centroamérica, República Dominicana, Perú, Bolivia, etc.). Ante tantos fracasos no se logra equilibrar la balanza con algunos éxitos como una tímida profesionalización en algunas instituciones de Colombia o la reciente Ley de función pública de México de 2003, país que está haciendo un gran despliegue teórico y normativo pero que se demora en exceso en la implantación de un sistema profesionalizado y meritocrático. La mediática experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE) no deja de ser un exitoso caso mexicano pero totalmente insostenible desde un punto de vista económico y desde otras perspectivas de gestión de los recursos humanos. La relativamente reciente Declaración de Santa Cruz puede ser un avance aunque en América Latina sobre este tema los textos escritos no guardan ninguna relación con la realidad administrativa. Finalmente, un texto titulado *Mérito y flexibilidad* sobre gestión de recursos humanos (Longo, 2004) aboga para que América Latina no especule con implantar modelos de servicio civil de estilo continental, ya que considera que éstos van asociados a una burocracia barroca paralizante, a blindajes corporativos de los empleados públicos y que genera la ineficiencia del sector público. Longo hace bandera de la flexibilidad y de una gestión del sector público de carácter pseudoempresarial pero todavía no logra aportar herramientas para gestionar los recursos humanos de forma flexible sin ahondar en el clientelismo o en el modelo de patronazgo tradicional en la región. Tampoco resuelve el problema los planteamientos normativos que proponen sistemas de gestión de recursos humanos fuertemente

institucionalizados en la capacidad, el mérito y la igualdad (Ramió y Salvador, 2005) ya que no supera el dilema de cómo evitar, con estas rigideces institucionales, burocracias paralizantes y sistemas con tendencias endogámicas.

En este sentido, el objeto fundamental de este capítulo es analizar experiencias concretas de gestión de recursos humanos, mucho más diversas, ricas y abarcables analíticamente que los procesos generales de implantación de modelos de servicio civil en el nivel nacional, para ver cómo, en la práctica, se pueden combinar modelos de gestión de recursos humanos fuertemente institucionalizados en la meritocracia con una dirección flexible y eficiente. En dicho ámbito, diversas investigaciones han destacado el papel de las agencias como una propuesta organizativa asociada a múltiples programas de modernización y reforma de las administraciones públicas (Pollitt y Bouckaert, 2004; Flinders, 2004), así como su rápida difusión en realidades y contextos institucionales muy variados (Jordana y Levi-Faur, 2004). Estos procesos de difusión se han interpretado en términos de isomorfismo institucional (combinado desde el de carácter mimético, el coercitivo y el de presión normativa), en procesos de aprendizaje y reproducción en las que dichas propuestas organizativas se toman como dadas (*taken for granted*), con importantes elementos simbólicos a través de los cuales cabe dar respuesta a las presiones internacionales.

El concepto de autonomía burocrática

Este concepto parte de la hipótesis de trabajo de que la calidad de la economía puede mejorar mediante estructuras administrativas que aíslen a los tecnócratas y a quienes toman decisiones económicas de las presiones externas, permitiéndoles así mantener la integridad organizativa, al mismo tiempo que les permite dedicarse al logro de sus propios objetivos. El acceso de los grupos de sectores populares, e incluso de las élites políticas, es reducido, con el fin de evitar los caprichos de las políticas populistas. Estas agencias aisladas no están totalmente desconectadas de la influencia externa o de las políticas partidarias, pero las intrusiones y los intercambios clientelares están minimizados y las metas estatales no son fácilmente socavadas.

La forma más reciente de implementar el concepto de autonomía burocrática es la despolitización de dichas burocracias y su gestión como si

CUADRO 2

Diferencias en el nivel de autonomía burocrática entre la administración prerreforma y la administración reformada (por medio de agencias o de la reforma de grupos de «excelencia» ministeriales)

	Administración prerreforma	Administración reformada
Autonomía burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras administrativas débilmente unidas e influidas por intereses especiales • El clientelismo es la principal forma de intercambio • Las metas del Estado no están claramente definidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras políticas aisladas con acceso controlado • Intercambios clientelares minimizados • Las metas del Estado no son fácilmente desafiadas

FUENTE: Wise (2005).

se tratara de agentes privados (por ejemplo, éste es el tipo de gestión de recursos humanos que predomina en las agencias independientes). La idea que subyace es que en general la burocracia puede estar plagada de clientelismo pero que, sin embargo, la creación de *islas* de eficiencia dentro de ciertos sectores clave puede servir también como contrapeso crucial para lograr las metas de desarrollo. Esta opción de promover islas de eficiencia mediante la creación de espacios de autonomía burocrática dentro de los ministerios ha sido históricamente muy utilizada en América Latina (en los años treinta y cincuenta en Brasil, en los años setenta en Perú, por ejemplo). La diferencia de estas experiencias de autonomía burocrática con la de los años noventa reside en que se institucionaliza por medio de agencias exteriores al gobierno central y, también, desvinculadas de los ministros y del poder legislativo, dependiendo directamente del despacho del presidente de la república. Estas agencias tienen un modelo privado de gestión de los recursos humanos. En Perú (pero también en Chile, Argentina y Brasil), la creación de estas agencias ha representado el logro rápido de objetivos urgentes de reforma, como ponen de manifiesto las experiencias en el sector de administración tributaria y aduanas —SUNAT—, la supervisión bancaria y seguros —Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP— y la provisión de servicios públicos clave (Wilkins, 1999). En la mayoría de los casos, las agencias autónomas están autofinanciadas a través de pagos de los derechos de los usuarios o su equivalente, y la selec-

ción de personal y su remuneración se basa en estándares del sector privado e indicadores contractuales de desempeño (Shepherd, 2000: 5-6). En la medida en que en la década de los noventa se ha destacado claramente una sana competencia electoral, y los consumidores y votantes han llegado a esperar resultados concretos de reestructuración del mercado, la canalización de las reformas a través de agencias verdaderamente autónomas ha permitido un poderoso efecto demostración (Wise, 2005: 61).

En relación con la autonomía burocrática pueden diferenciarse tres momentos en la reciente historia institucional de Perú:

- 1) *La autonomía burocrática en el Perú en la década de 1980*: presidencias de Fernando Belaúnde (1980-1985) y de Alan García (1985-1990). Aunque el carácter político de las administraciones de Belaúnde y García fue radicalmente diferente, existió una fuerte continuidad en el área del ejercicio de la autoridad del ejecutivo y en la desatención de la burocracia estatal. García profundizó el patrón establecido por su predecesor de hacer política casi exclusivamente a través de decretos legislativos, sin prestar la suficiente atención a los mecanismos pertinentes para implementarlos. La propensión de García hacia un estilo de liderazgo muy personalista se vio reforzada por el mediocre grupo de personal técnico e intelectual proveniente de las filas de su partido al que tuvo que recurrir (Graham, 1992). La aparente renovación del APRA al llevar a la presidencia a un joven como García tuvo que conciliarse con el predominio de una red de dirigentes apristas plagada de caudillos conservadores y, en algunos casos, corruptos (Sanborn, 1991). En este contexto, el presidente García permitió la infiltración de figuras partidarias de bajo nivel y, según datos de Keefer (1995: 2), en algunos ámbitos de la Administración los nombramientos clientelares crecieron cerca del cien por cien entre 1985 y 1990. Incluso los niveles más modestos se otorgaban según criterios políticos. En esta etapa, por lo tanto, la autonomía burocrática casi no existía y estaba ahogada por un fuerte clientelismo.
- 2) *La autonomía burocrática en el Perú en la década de 1990*: presidencia de Alberto Fujimori (1990-2000). Hasta el momento, en Perú no se había hecho esfuerzos para fortalecer a los sectores estratégicos de la burocracia estatal que podrían haber lleva-

do adelante las políticas públicas. Esta situación estructural cambió drásticamente durante la era Fujimori, ya que el grado en el que se establecieron y utilizaron de manera efectiva las agencias autónomas en Perú probablemente no tuvo paralelismo en la región (Guerra García, 1999; Shepherd, 2000). El ímpetu político para esta transformación parcial del sector público sigue siendo, en cierta forma, un misterio; particularmente a la luz de la explícita postura antiinstitucional de Fujimori en otros temas, por no mencionar los esfuerzos bastante indiferentes que rodearon la reforma de los ministerios y la burocracia en general (Wise, 2005: 262). Estamos ante una paradoja: de qué manera un antiinstitucionalismo corrupto logra crear espacios de elevada institucionalidad e impermeables a la corrupción (como las agencias autónomas). Para superar esta paradoja existen tres interpretaciones, no excluyentes entre sí:

- a) Fujimori presidió el primer gobierno civil que no contaba con mayoría en el Congreso, además de no tener un partido político real que le diera apoyo político y profesional. En esta situación de soledad política, Fujimori optó por las agencias autónomas como la única forma segura de controlar su agenda de reforma del mercado.
- b) Las reformas del mercado podrían minimizarse sin una base institucional propia que no las dejara a merced de las entidades gubernamentales tradicionales. En este sentido, las agencias autónomas son poco permeables a las distintas presiones de la Administración. El crecimiento de un grupo de agencias autónomas, que actuaron como abanderadas de la implementación y sostenimiento de las reformas del mercado, se convirtió en una parte esencial de las propias reformas.
- c) Un tercer argumento es la búsqueda de apoyo político por la vía de la eficacia de las políticas públicas. En un contexto político en el que los peruanos habían abandonado la afiliación a un partido y emitían sus votos según la habilidad del gobierno para mejorar visiblemente la prestación de servicios públicos esenciales, los resultados más eficientes de las agencias autónomas se convirtieron en un importante factor para ampliar las perspectivas electorales de Fujimori.

- 3) *La autonomía burocrática en Perú en el actual milenio*: presidencias de Valentín Paniagua (2000-2001) y de Alejandro Toledo (2002-2006). Durante este período la autonomía burocrática de las agencias reguladoras se ha incrementando y, en algunos casos, se mantiene el elevado nivel de la época Fujimori. Paniagua hizo unas políticas institucionales de transición sensatas. El presidente Toledo mantuvo una ortodoxia en política económica que aconsejaba el mantenimiento de la autonomía burocrática de unas agencias autónomas cada vez más consolidadas y eficientes. Además, no hubo tentaciones de clientelismo, ya que como Toledo tampoco poseía un partido no recibía presiones para ubicar a sus propios profesionales. De hecho la presidencia de Toledo, además de preservar la autonomía burocrática de las agencias, amplió a los ministerios los espacios profesionales que gozaban de autonomía burocrática, creando importantes *bolsas* de excelencia en el seno de los ministerios.

En relación con el concepto de autonomía burocrática en la República Dominicana pueden diferenciarse también tres momentos en su reciente historia institucional:

- 1) *La autonomía burocrática en la presidencia de Joaquín Balaguer* (1986-1996): en relación con la autonomía burocrática, la presidencia de quien fuera la persona de confianza de Trujillo se movió en un destacado modelo clientelar sin descartar el acceso a la función pública por medios meritocráticos. En todo caso el resultado es una baja autonomía burocrática para los ministerios, salvo la excepción del Banco Central, que sí la poseía.
- 2) *La autonomía burocrática en el nuevo bipartidismo*: presidencias de Leonel Fernández (1996-2000) y de Hipólito Mejía (2000 y 2004). El modelo clientelar con algunos vectores meritocráticos perduró en la etapa de Leonel Fernández, aunque se realizaron algunos esfuerzos para dotar de mayor autonomía burocrática a los ministerios mediante la implantación de un servicio civil de carrera. Además se mantuvo e incrementó la autonomía burocrática del Banco Central y se amplió a otras entidades como la Superintendencia de Bancos. Estos tímidos intentos reformistas de la presidencia de Fernández se vieron bruscamente truncados

en la presidencia de Hipólito Mejía, que recurrió a un nivel de presión clientelar inédito en la historia institucional del país. Esta presidencia representó un huracán político desinstitucionalizador, que condujo a los ministerios a un clientelismo absoluto y a los organismos autónomos como el Banco Central o la Superintendencia de Bancos a resistir muy precariamente estas presiones. En todo caso, resistieron parcialmente y mantuvieron unos razonables niveles de autonomía burocrática. Además, durante esta presidencia nacieron múltiples agencias autónomas reguladoras. Algunas tuvieron muchos problemas de autonomía burocrática (por ejemplo INDOTEL) y otras no, gracias a la fortaleza de su líder fundador (por ejemplo SIPEN).

- 3) *La autonomía burocrática en el proceso de reinstitucionalización*: reelección del presidente Leonel Fernández. Éste es un período muy reciente y breve para poder valorarse académicamente. Apenas puede anunciarse la tendencia a fortalecer la autonomía burocrática no sólo de las agencias autónomas sino de distintos ámbitos clave de los ministerios. En este sentido se está optando con retraso por una vía parecida a la de Perú pero bajo la presión de un sistema de partidos clientelar.

El futuro de la autonomía burocrática vinculada a las agencias independientes es incierto. De momento estas agencias han sido exitosas en lograr sus objetivos pero siguen teniendo dificultades para sortear totalmente a la burocracia pública de los ministerios, pero es necesario realizar matizaciones. En primer lugar, si bien es cierto que en la década de los noventa las agencias autónomas se autofinanciaban mediante pagos de los usuarios u otros pagos por servicios, esto no siempre se tradujo en una transparencia financiera (Keefer, 1995). En segundo lugar, si bien es cierto que los poderes públicos dependen en gran medida de las agencias autónomas para alcanzar sus metas políticas, los poderes ejecutivos latinoamericanos han sido reticentes a cederles el control para que logran una mayor institucionalización. Por estas razones, existe una creciente convicción acerca de que será difícil mantener todas las agencias autónomas sin integrarlas de forma más efectiva en el aparato legal y administrativo del Estado (Burki y Perry, 1998; Shepherd, 2000). Esta transformación está llena de riesgos y, de momento, sólo Chile lo ha logrado de forma exitosa (Marcel, 1999).

A pesar de que el enfoque de la autonomía burocrática es central en este estudio, no se elude el convencimiento de que las agencias reguladoras no sólo pueden poseer fortaleza institucional mediante esta autonomía sino que es también necesaria una coalición de liderazgo y la intermediación de los intereses (Wise, 2005).

Los modos efectivos de reforma del Estado y de reforma económica son impulsados por una coalición de liderazgo estable, la misma que goza del apoyo de grupos dominantes que pueden legitimar, mediante el empleo hábil de incentivos y de desincentivos, los cambios de política iniciados. La coherencia de esta coalición, respaldada por segmentos autónomos de la burocracia y de las instituciones económicas estatales más saludables, da cuenta de las negociaciones efectivas con los actores externos, como también de los cambios relativamente exitosos en la estrategia de desarrollo cuando así lo exige la necesidad económica.

El diseño de políticas del Estado es mejorado por la organización de intereses de la sociedad a lo largo de líneas tripartitas, donde las políticas son mediadas por organizaciones clave (como asociaciones empresariales y sindicatos) que son reconocidas por el Estado. Estas entidades pueden ser útiles como *palancas estratégicas* para facilitar una relación con el sector privado, y ofrecen a los funcionarios gubernamentales una amplia libertad de acción en la filtración de las demandas sociales en la agenda política.

Las comunidades profesionales-epistémicas

Como se ha dicho, uno de los objetivos de la investigación consiste en detectar la existencia y analizar las redes de comunidades profesionales-epistémicas que en el nivel nacional y en el internacional operan en las políticas regulativas que son objeto de análisis. Se parte del supuesto de que los profesionales adscritos a las nuevas agendas reguladoras ocupan unas posiciones clave en la dimensión nacional (relaciones entre el sector público y el sector privado, y relaciones entre las élites nacionales y las élites locales) y en la dimensión internacional (relaciones entre su país y los organismos internacionales y terceros países). Además existe una tercera dimensión que hace referencia a las redes de relaciones con los profesionales de agencias de otros países de la región. Respecto a este ámbito, el primer objetivo es detectar si existen estas redes, su nivel de

protagonismo y, especialmente, cuál es su papel en relación con la institucionalización de las agencias.

El factor ideacional del cambio institucional: aprendizaje y comunidades epistémicas

Las ideas desempeñan un rol de primer orden en el proceso de difusión de políticas y en el de cambio institucional, ya que reducen la incertidumbre y reflejan los intereses de los diferentes actores implicados. De hecho, el cambio institucional no puede restringirse a la observación de los cambios en las instituciones formales, puesto que la modificación de las instituciones informales —normas y creencias, es decir, ideas— constituye la condición necesaria para el cambio institucional (Culpepper, 2005). Sin embargo, los marcos analíticos que otorgan algún peso al componente cognitivo o ideacional varían sensiblemente en cuanto a sus asunciones ontológicas: ontologías positivistas y ontologías constructivistas. Las ontologías positivistas se dividen en las que incorporan asunciones sobre la racionalidad de los actores y las que no lo hacen.

Por otro lado, los marcos analíticos que basan su explicación del cambio en el elemento epistémico o cognitivo tratan de hilvanar los factores endógenos y exógenos del cambio, tanto en el nivel doméstico como en el internacional. A fin de encuadrar las oportunidades y los déficits de las explicaciones que otorgan algún peso a las ideas y al conocimiento de los expertos en el cambio de políticas, a continuación se analizan someramente los conceptos de comunidades epistémicas y de *policy learning* en tanto que instrumentos analíticos capaces de dar cuenta del cambio institucional, formal e informal.

Comunidades epistémicas

El surgimiento del concepto de *epistemic community* (Haas, 1992) se inscribe en un enfoque analítico del cambio en las políticas públicas aparecido en las relaciones internacionales, esto es, en tanto que mecanismo de coordinación intraestatal e interestatal. Las *epistemic communities* son definidas como redes de expertos basadas en el conocimiento, es decir, se trata de una red de profesionales con reconocida experiencia y

competencia en un dominio de las políticas y con capacidad de realizar juicios de autoridad basados en conocimientos relevantes. En su formulación prístina, los rasgos definitorios de dicha red de expertos, de distinta formación, son los siguientes:

- Un conjunto de creencias compartidas basadas en normas y principios, lo cual les provee de una racionalidad basada en valores comunes para el conjunto de la comunidad.
- Creencias compartidas sobre relaciones causales, a partir del análisis de las distintas prácticas, para esclarecer las diferentes conexiones entre políticas y resultados.
- Nociones compartidas de validez, esto es, criterios intersubjetivos definidos internamente para juzgar la validez en su dominio de conocimiento
- Una empresa política común, es decir, un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que su experiencia se dirige.

Hay dos aspectos centrales en el concepto de *epistemic community* que conviene enfatizar. Por un lado, su caracterización en tanto comunidad, y no sólo como una red: no se trata solamente de un conjunto de actores nacionales e internacionales interdependientes, sino que esta red genera en una comunidad con una visión del mundo compartida, un lenguaje especializado y unas creencias de tipo causal. Pero por otro lado, la capacidad de influencia de la comunidad proviene de la propia visión del mundo que posee desde su caracterización en tanto que actor dotado de información y de su capacidad de interpretación en términos causales de la misma.

La lógica de coordinación de las comunidades epistémicas se fundamenta en tres tipos de dinámicas conectadas entre sí: incertidumbre, interpretación e institucionalización. En primer lugar, las comunidades están conformadas por actores investidos de autoridad por razón de su conocimiento especializado, expertos con un lenguaje y una concepción del mundo compartidas y productores de información, lo que permite reducir la incertidumbre en la que se toman las decisiones. En segundo lugar, dicha información generada no se caracteriza por su neutralidad axiomática, sino que es un producto social, una interpretación de la realidad obtenida mediante marcos teóricos compartidos. En este sentido, la

comunidad epistémica impondrá una determinada interpretación de los hechos siempre que haya ganado poder burocrático, esto es, siempre que haya logrado institucionalizarse.

Los miembros de las comunidades epistémicas —en el ámbito internacional o nacional— pueden influir en los intereses del Estado bien al identificarse con los decisores de políticas, bien al iluminar las dimensiones relevantes de la decisión. Además, al constituirse como red transnacional, la comunidad influye en el comportamiento de los estados y crea de este modo una tendencia a la convergencia en las políticas. Sin embargo, el nivel de influencia ejercida por las comunidades epistémicas está sujeto no solamente a la posición internacional del Estado, sino a sus características nacionales, al equilibrio entre los actores que intervienen en el área de políticas concretas.

El concepto de comunidad epistémica, aplicado al estudio del cambio de las políticas, macroeconómicas o ambientales, por ejemplo, enfatiza el rol de las ideas en el proceso de cambio, empleando para ello una perspectiva histórica y de estudio de caso (King, 2005). Las ideas son instrumentos de cambio de las políticas: se pueden usar como *armas* contra instituciones deslegitimadas, como *herramientas* para construir nuevas coaliciones, e incluso como *garfios* para justificar decisiones retrospectivamente. Sin embargo, las ideas no ejercen un papel puramente instrumental, ya que el político abrazará aquellas ideas que sean políticamente relevantes y viables de acuerdo con sus objetivos.

Además, las ideas y, de este modo, las comunidades epistémicas tienen un rol importante no sólo como acicate del cambio, sino como orientador de la dirección del mismo. Esto es así en la medida en que las comunidades epistémicas reducen la incertidumbre acerca de los resultados. Sin embargo, los políticos pueden emplear intencionalmente la incertidumbre, para ellos desvelada, para oscurecer los efectos distributivos del cambio de políticas y de este modo disponer de mayor margen de maniobra. La reforma institucional procede de la adopción de aquellas ideas académicas que satisfagan las percepciones de los políticos de su interés electoral. De acuerdo con ello, el concepto de comunidades epistémicas sirve para el desarrollo de premisas teóricas de la coordinación de las políticas, así como de su evolución y de las interpretaciones y elecciones colectivas.

Los resultados y el análisis: el modelo de gestión de personal de las instituciones analizadas

Los modelos de referencia de la gestión de recursos humanos de las agencias reguladoras y los sistemas de reclutamiento

Las cinco agencias reguladoras analizadas carecen de modelos conceptuales de referencia sobre sistemas de función pública o de servicio civil de carrera. Para todas ellas la profesionalización de su personal es el objetivo primordial, y lo han implantado sin sentir la necesidad de apoyarse en referencias teóricas y conceptuales o fijarse en los modelos mundiales de función pública (continental, británico y estadounidense) o en los modelos nacionales de función pública.

De todos modos, la mayoría de las agencias no impulsa *ex novo* su propio modelo y se inspira en otras agencias de sus respectivos países (véase el cuadro 3). De esta manera, en el caso de República Dominicana, la Superintendencia de Bancos se inspira en el Banco Central y, por su parte, el SIPEN se inspira en ambos. Sólo el caso de INDOTEL no responde a ningún modelo debido a la reconversión de unos orígenes ministeriales que lo sumieron en cierta autarquía organizativa. En el caso de Perú, la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP sigue la misma senda que en República Dominicana y se ha diseñado bajo la influencia del Banco Central de Reserva. OSIPTEL, por su parte, se inspira en la pro-

CUADRO 3

Modelos de referencia de carácter nacional de los sistemas de gestión de recursos humanos

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos, Pensiones y AFP	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Ámbitos de gestión de referencia	INDECOPI Superintendencia de Bancos y Pensiones	Banco Central de Reserva	Sin referencias	Banco Central	Banco Central Superintendencia de Bancos

FUENTE: elaboración propia.

pia Superintendencia de Bancos y en el INDECOPI (Agencia de defensa a los consumidores). Todo parece indicar que el resto de agencias reguladoras de ambos países configura sus modelos de gestión de recursos humanos sobre la base de un conjunto de experiencias comunes impulsadas por las agencias que fomenta un vigoroso mestizaje institucional y que, mediante el tradicional método de ensayo-error se van alcanzando modelos de gestión de personal cada vez más afinados.

En este sentido se ha logrado establecer sistemas meritocráticos para el acceso de los profesionales en las agencias reguladoras, superando de una forma muy clara los mecanismos de reclutamiento de carácter clientelar y de carácter heterodoxo que predominan en las instituciones públicas de su entorno.

En el caso de la República Dominicana, el entorno administrativo es claramente clientelar, en el caso de Perú coexiste un modelo clientelar con un modelo meritocrático. Las agencias de ambos países mejoran de forma significativa el índice meritocrático de sus respectivos países (véase el cuadro 4). En el caso del Perú, las agencias logran una situación muy satisfactoria en términos de meritocracia. En cambio, en República Dominicana sus resultados son más discretos, con luces y sombras, pero mejoran de una forma muy significativa su pobre contexto institucional. En síntesis, en materia de selección las cinco agencias reguladoras analizadas están en buenas condiciones, excepto INDOTEL, que convive todavía con incertidumbres pero, en todo caso, se encuentra en mejor situación que las dependencias administrativas ministeriales que configuran su entorno (véase el cuadro 5).

CUADRO 4
Índice meritocrático de acceso a las agencias

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice meritocrático*	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Alto/ muy alto

* Muy bajo: sistema clientelar; bajo: sistema medio clientelar y profesionalizado; alto: sistema profesionalizado; y muy alto: sistema muy profesionalizado.
FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 5
Índice meritocrático de acceso a los ministerios

	Perú		República Dominicana				
	Presidencia del Consejo de Ministros**	Ministerio de Comunicaciones y Transportes	Ministerio de Economía	Ministerio de Salud	Ministerio de Economía	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Sanidad y Sociales
Índice meritocrático*	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo

* Muy bajo: sistema clientelar; bajo: sistema medio clientelar y profesionalizado; alto: sistema profesionalizado; y muy alto: sistema muy profesionalizado.

** Equivalente al Ministerio de la Presidencia más el Ministerio de Administraciones Públicas de la AGE de España.

FUENTE: elaboración propia.

Los mecanismos de selección de las agencias responden a un proceso que tiene como destino la progresiva profesionalización del personal bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. En el cuadro 6 se muestra este proceso incremental en función de tres modelos: a) modelo meritocrático artesanal; b) modelo meritocrático sistemático; c) modelo meritocrático con cuotas igualitarias.

En el cuadro 6 también se muestran los tres modelos que implementan las agencias analizadas, que conforman un intervalo. En uno de los extremos del intervalo se encuentra el modelo clientelar-discrecional, que es el sistema que se debe superar, caracterizado por el dominio de mecanismos de provisión de carácter clientelar, un modelo de cesantías en el que los puestos administrativos son ocupados por las filas de los partidos políticos, y en el que el principio de mérito carece de influencia salvo en puestos especializados (por ejemplo, profesionales sanitarios y educadores). En el otro extremo se encuentra el modelo meritocrático igualitario puro, en el que coexisten los principios de capacidad y mérito con el principio de la igualdad en el acceso. Este modelo responde a principios propios de países avanzados, pero no ha sido construido completamente en casi ninguna administración pública del mundo. Por ejemplo, en España las administraciones públicas se rigen por el principio de la igualdad entre capacidad y mérito, pero si se analiza la composición social de los funcionarios y el carácter endogámico de los mismos se hace evidente que el principio de igualdad opera sólo

CUADRO 6

Modelos de selección de personal de las agencias reguladoras y de sus referentes institucionales

Modelo clientelar- discrecional	Modelo meritocrático artesanal	Modelo meritocrático sistemático	Meritocrático con cuotas igualitarias	Meritocrático igualitario
Ministerios dominicanos	INDOTEL (R. Dominicana)	OSIPTEL (Perú)	Banco Central de Reservas (Perú)	
Ministerios peruanos (parcialmente)	SIPEN (R. Dominicana)	Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)		
	Superintendencia de Bancos (R. Dominicana)	<i>Banco Central (R. Dominicana)</i>		
	Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos			

FUENTE: elaboración propia.

muy parcialmente, ya que amplios sectores de la sociedad quedan excluidos en la práctica del acceso a la función pública.

Las agencias reguladoras y otras instituciones públicas de referencia que han optado por la modernización se mueven entre estos dos modelos extremos, en el empeño de alejarse del modelo clientelar-discrecional y alcanzar el modelo meritocrático igualitario.

De acuerdo con la información presentada en el cuadro 6, se han identificado los siguientes modelos en las agencias analizadas:

Modelo meritocrático artesanal: la característica principal de este modelo consiste en que se pretenden seleccionar los mejores perfiles profesionales, pero de forma poco estructurada. Un ejemplo paradigmático es el del SIPEN (la Agencia de Pensiones de República Dominicana), que

sólo tiene cuatro años de existencia y que ha funcionado bajo el fuerte liderazgo carismático de su superintendente fundadora. El proceso de selección de personal que utiliza el SIPEN es el siguiente:

- Los directivos del SIPEN informan a los decanos de las facultades de ciencias económicas, derecho y administración de empresas de las universidades más prestigiosas del país que buscan jóvenes y brillantes recién licenciados para incorporarlos a la agencia.
- Los decanos seleccionan unos pocos candidatos que presentan con su aval y su currículum al SIPEN.
- Los directivos del SIPEN preseleccionan a un número bastante limitado de candidatos (entre cuatro y diez) y los entrevistan.
- Finalmente, el SIPEN escoge a uno de ellos, que realiza un período de prueba en la agencia, y con el tiempo va recibiendo formación adicional, que puede incluir estudiar una maestría en un centro dominicano o internacional.

Hasta el momento este modelo ha operado bajo principios meritocráticos, aunque sigue pautas empresariales y toda su credibilidad reside en el prestigio y en el interés de los directivos del momento del SIPEN (y fundamentalmente de su superintendente) para seleccionar a los mejores candidatos. La mayoría de los casos, por interés de la institución, han respondido al principio del mérito, pero se trata de un modelo permeable que tolera la excepción de los contratos de carácter clientelar. El modelo tiene dificultades para ser sostenible institucionalmente, ya que cuando se produzca el relevo del equipo directivo de la agencia se puede seguir el mismo proceso selectivo, pero actuando de forma absolutamente discrecional y clientelar, ya que no se ha implementado ningún tipo de protección institucional para evitarlo. Otros sistemas similares son los de INDOTEL de República Dominicana (con unos mecanismos todavía más precarios que los del SIPEN) o los de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, que se encuentra en un estadio más avanzado que el SIPEN gracias a su programa de reclutamiento de jóvenes profesionales, pero que como se trata de un programa de carácter voluntarista, no ha llegado todavía a institucionalizarse.

Modelo meritocrático sistemático: en este modelo la forma de selección de los profesionales es más avanzada, ya que se define un conjunto de re-

glas y valores que favorecen la institucionalización del proceso. Aquí pueden citarse dos ejemplos paradigmáticos. En primer lugar, el caso de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú que ha institucionalizado la selección mediante el denominado «curso de verano» (posteriormente se denominó formalmente «curso de extensión»). El proceso es el siguiente:

- La Superintendencia anima a las mejores universidades del Perú para que presenten candidatos para participar en el curso de verano. La Superintendencia hace una selección de los mejores veinticinco o treinta currículos, en su mayoría recién licenciados o personas jóvenes con maestrías.
- El curso de verano consiste en tres meses de formación muy intensiva sobre regulación bancaria y con una evaluación continua muy exigente.
- Al final del curso la Superintendencia recluta a los dos o tres mejores estudiantes de la promoción. El resto de alumnos del curso suele ingresar en el sector bancario. En este sentido el curso tiene dos objetivos: por una parte la captación de los mejores perfiles con destino a la Superintendencia y, por otra parte, mejorar la capacitación de los empleados del sector bancario, para evitar las capturas de los empleados de la Superintendencia.

El modelo es más transparente y ofrece elevadas garantías de selección por estrictos criterios meritocrático, ya que participan en el proceso un amplio cuerpo docente del curso de verano y varios directivos de la Superintendencia. Este mecanismo de selección replica una experiencia con más de treinta años de antigüedad del Banco Central de Reserva del Perú. Este también ha sido el modelo impulsado por otras agencias del país (OSIP-TEL, reguladora de la energía, reguladora del agua, etc.) que de forma conjunta o por separado han organizado también sus propios cursos de verano.

El segundo ejemplo es el de OSIPTEL, que paralelamente a la selección por curso de verano, posee también otro mecanismo que cursa el siguiente proceso:

- Se realiza una convocatoria pública (en medios de comunicación y en la página *web* de la institución) de un puesto que sale a concurso.

- Se reciben los currículum y se publica en la página *web* la relación de todos los candidatos presentados.
- Una comisión *ad hoc* de selección conformada por el gerente general y por dos gerentes sectoriales se encarga de la selección de un máximo de diez candidatos. Los candidatos preseleccionados aparecen en la página *web* de la institución.
- La comisión *ad hoc* de selección realiza pruebas y entrevistas a los candidatos y elige por unanimidad a uno de ellos.

Este proceso de OSIPTEL también es transparente, posee garantías de control externo e interno y está institucionalizado.

En ambos ejemplos se ha conseguido institucionalizar la meritocracia, pero con el inconveniente de que no se trata de un modelo igualitario sino elitista.

Modelo meritocrático con cuotas de igualitarismo: este modelo intenta romper parcialmente el elitismo y sectarismo social del modelo anterior. Un ejemplo es el del Banco Central de Reserva del Perú. El Banco sigue un proceso de curso de verano, en el que un porcentaje de las plazas corresponden a los perfiles que provienen de las tres universidades más prestigiosas del país, pero se reserva un porcentaje de plazas para brillantes perfiles académicos del resto de universidades del país. Además, cuenta con una política de becas para favorecer la participación de personas de sectores sociales humildes. Evidentemente, no es posible hablar de un modelo igualitario sino únicamente de un modelo con algunos estímulos para lograr cierto igualitarismo.

En el cuadro 7 se demuestra cómo en las cinco agencias analizadas (aunque con ciertas reticencias en el caso de INDOTEL) en la práctica el proceso de selección es muy competitivo y está incentivado por las garantías de selección bajo el principio de mérito y por la fuerte capacidad de atracción profesional y retributiva que poseen estas agencias.

El volumen de personal de las agencias reguladoras

Respecto al volumen o número de empleados de las agencias que son objeto de estudio (véase el cuadro 8), se trata de organizaciones de reducidas dimensiones aunque, en algunos casos, pueden superar el medio mi-

CUADRO 7

Índice de acceso en los procesos de selección: media de candidatos por plaza

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Número de candidatos por plaza	100	100	—	90	10*

* Candidatos con perfiles que se ajustan a la plaza.

FUENTE: elaboración propia.

llar de efectivos. En relación con las dimensiones de personal de estas agencias, hay que destacar dos ejes clarificadores y dos apostillas.

El primer eje es el de la *internalización de todas las funciones frente a la externalización de una buena parte de las mismas*. Algunas agencias escogen la opción organizativa de que sean los empleados de la agencia quienes asuman todas las funciones (incluso las de limpieza y mantenimiento), como en el caso de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana. En este caso se genera un modelo con numeroso personal (662 efectivos al que hay que añadir unos 200 pensionados) en el que el personal profesional, lógicamente, tiene un menor peso. El modelo opuesto es aquel que opta por externalizar la mayor parte de las funciones que no sean consideradas como centrales. Éste es el caso de SIPEN de República Dominicana, que sólo tiene 50 efectivos de personal.

El segundo eje es el de las *agencias antiguas frente a las agencias nuevas*. Las agencias antiguas con procesos de refundación (como la Superintendencia de Bancos de República Dominicana y la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú) han tenido momentos muy inflacionarios de personal, antes de los procesos de recreación, ya que al personal meritocrático se le sumó un amplio contingente de personal de procedencia clientelar. Estas dos superintendencias llegaron a poseer más del doble de personal del que tienen actualmente e implantaron en el momento de su refundación un estricto proceso de redimensionamiento de plantilla que todavía no ha finalizado, ya que siguen siendo (y considerándose) inflacionarios en materia de personal.

Deben agregarse a estos dos ejes, como apostillas, los posibles es-

cenarios de fuertes turbulencias político-institucionales que generan graves alteraciones en materia de personal. El ejemplo más claro de este fenómeno es el de INDOTEL de República Dominicana, que se constituyó en la convulsa legislatura de Hipólito Mejía y llegó a acumular en sus inicios a 4.000 efectivos de personal cuando su plantilla razonable debería ser de unos 250 aproximadamente. De forma muy rápida se aplacó la patología y actualmente posee 317 efectivos.

Otro escenario especial es el de OSIPTEL del Perú, que es un caso antagónico al anterior, en el sentido de que actualmente posee una plantilla de personal (136) que está notablemente por debajo de sus necesidades objetivas. Esta disfunción se explica en el marco de la legislación general de austeridad de las instituciones públicas del Perú que de forma desafortunada integra y obliga también a las agencias reguladoras, y no les permite incrementos de plantilla sin la autorización de los ministerios transversales (Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía). Para salvar esta situación de déficit y de precariedad de personal, OSIPTEL ha recurrido a ingeniosos pero heterodoxos mecanismos: por ejemplo diseñar una amplia plantilla de becarios (practicantes), poseer algunos profesionales con dedicación completa y con contratos de consultor y, finalmente, recurrir a una cooperativa para las tareas de conserjería. Estos sistemas creativos de incremento de personal son muy disfuncionales en estas instituciones que buscan la excelencia en la materia de selección de su personal ya que abren las puertas a la heterodoxia, a la desinstitucionalización de su sistema y, con ello, son más permeables a un potencial clientelismo.

Otro tema que cabe destacar es el peso de los profesionales (personas con titulación superior) y el peso de los directivos en las agencias reguladoras. Los datos que ofrece el cuadro 8 son bastante equilibrados y razonables. Por una parte, el porcentaje de profesionales es muy elevado (mucho más en las agencias de pequeñas dimensiones que han optado por la externalización y menos en las agencias de grandes dimensiones que siguen con la opción de internalizar funciones tangenciales). Por otra parte, el porcentaje y el peso de los directivos también son equilibrados y no ofrecen ninguna evidencia de la usual patología administrativa de la inflación orgánica.

CUADRO 8
*Volumen de los empleados de las agencias, porcentaje de profesionales y
 porcentaje de personal directivo*

	Volumen personal	Profesionales (%)	Directivos (%)
OSIPTTEL (Perú)	136 (+70)*	70	10
Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)	421 (+109)*	¿60?	3
INDOTEL (R. Dominicana)	317	50	8
Superintendencia de Bancos (R. Dominicana)	662 (+200)**	55	4
SIPEN (R. Dominicana)	50	80	20

* Practicantes: becarios; consultores externos *full time* y cooperativa para la prestación de servicios de conserjería y similares.

** Pensionados: personas que han sido cesadas de sus funciones pero que siguen cobrando el sueldo íntegro (sería el equivalente a las prejubilaciones de otros países).

FUENTE: elaboración propia.

Carrera administrativa del personal de las agencias reguladoras

El siguiente elemento relevante del modelo de gestión de recursos humanos es la carrera administrativa. En este ámbito las agencias todavía no han avanzado mucho y no hay ninguna de ellas que tenga una carrera administrativa perfilada conceptualmente e implementada. La mayoría de las agencias analizadas (véase el cuadro 9) posee unas carreras administrativas precarias (como en el caso de la Superintendencia de Bancos y SIPEN de República Dominicana y la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú) en el sentido de que cuentan con algunas iniciativas y estímulos pero sin llegar a tener un carácter sistemático. Es decir, aunque existe la posibilidad de promocionar en función del mérito, no existen unas reglas claras sobre qué es lo que se espera que los empleados hagan o no hagan si desean promocionar. En el caso de OSIPTTEL de Perú se ha definido un modelo general de carrera profesional y un modelo más preciso en la Gerencia de Políticas Regulatorias, pero en ambos ca-

CUADRO 9
Índice de carrera administrativa de las agencias

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice meritocrático*	Teórica/ precaria	Precaria	No existe	Precaria	Precaria

* Existe: hay carrera administrativa y funciona; precaria: opera de forma poco sistemática; teórica: se ha definido pero no se ha implementado; no existe: ni se ha definido ni implantado.
FUENTE: elaboración propia.

sos se carece de la potencialidad y de los mecanismos para poder implementarla de forma sistemática y sostenida. Finalmente INDOTEL, de República Dominicana, no tiene definida ninguna carrera administrativa ni ha implantado ningún mecanismo en este ámbito. Por el contrario, esta agencia muestra una enorme variedad retributiva en puestos de trabajo similares sin que pueda justificarse desde un punto de vista objetivo.

En todo caso el grado de implantación de la carrera administrativa en las agencias reguladoras es muy superior a la de los ministerios que configuran su entorno institucional (véase el cuadro 10) en los que ésta brilla por su total ausencia.

CUADRO 10
Índice de carrera administrativa de los ministerios

	Perú		República Dominicana				
	Presidencia del Consejo de Ministros	Ministerio de Comunicaciones y Transportes	Ministerio de Economía	Ministerio de Salud	Ministerio de Economía	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Sanidad y Sociales
Índice meritocrático*	No existe/ precaria	No existe	No existe/ precaria	No existe	No existe	No existe	No existe

* Existe: hay carrera administrativa y funciona; precaria: opera de forma poco sistemática; teórica: se ha definido pero no se ha implementado; no existe: ni se ha definido ni implantado.
FUENTE: elaboración propia.

Sistema retributivo del personal de las agencias reguladoras

El sistema retributivo es otro parámetro muy relevante de un modelo de gestión de recursos humanos y lo es todavía más en el contexto de América Latina. En términos generales, las retribuciones en el sector público de América Latina son muy bajas (excepto en determinados puestos profesionales de la élite del sector público en países como Brasil y México que gozan de altísimas retribuciones), circunstancia que favorece la inestabilidad del personal, el bajo compromiso con la institución e incluso manifestaciones de corrupción.

Las agencias reguladoras de República Dominicana y de Perú poseen un generoso sistema retributivo que está muy por encima del sector público e incluso por encima de buena parte del sector privado. El criterio conceptual para definir estas altas retribuciones es que éstas sean equiparables a las de los puestos similares del sector privado que es objeto de regulación con el deseo de evitar las fugas, capturas y comportamientos corruptos.

El éxito de la mayor parte del resto de los parámetros en gestión de personal se explica por este generoso sistema retributivo. Por ejemplo, en el caso de República Dominicana existen diferencias abismales entre la estructura salarial de las agencias con el resto de las instituciones públicas (salvo con el Banco Central, que es, en materia retributiva, la élite del país). En el caso de Perú la situación es más compleja. Por una parte, algunas agencias consideran que sus retribuciones ya no son del todo competitivas en relación con el sector privado regulado y con otras agencias (por ejemplo, éste es el caso de OSIPTEL). Además en Perú los puestos directivos de los ministerios y algunos ámbitos concretos de gestión de los mismos disfrutaban de niveles salariales parecidos a los de las agencias (con lo que no se producen los desequilibrios salariales de República Dominicana entre principal y agente). Esta situación es bastante original, ya que estos cargos y profesionales ministeriales reciben un sueldo adicional del PNUD (como si trabajasen como consultores para este organismo de la ONU) pero con fondos aportados por el propio Estado peruano. Este peculiar mecanismo combina la externalización al PNUD de una parte de la gestión del personal con una cuestión más sustantiva: la de «hacer trampas en el solitario» para superar las propias barreras de los programas de austeridad y las bajas retribuciones austeras a los empleados públicos.

A pesar de lo que se ha dicho en el apartado de carrera administrativa debe destacarse que existen importantes diferencias salariales desde el inicio de la vinculación con la agencia hasta la finalización de una hipotética carrera administrativa. En el cuadro 12 se ilustran estas diferencias salariales significativas que implican un claro incentivo de cara a la continuidad de los profesionales en las agencias reguladoras.

CUADRO 11

*Índice del sistema retributivo de las agencias en relación con el sector regulado, con el sector privado, con las administraciones públicas y con el resto de agencias del país**

	Sector regulado	Sector privado	Administración pública	Otras agencias
OSIPTEL (Perú)	Igual	Superior	Muy superior	Igual/inferior
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	Igual	Superior	Muy superior	Superior
INDOTEL (R. Dominicana)	Igual	Superior	Muy superior	Igual
S. Bancos (R. Dominicana)	Igual	Superior	Muy superior	Superior
SIPEN (R. Dominicana)	Igual	Superior	Muy superior	Igual/inferior

* Muy superior: la retribución es mucho más alta que la del ámbito de referencia; superior: la retribución es más alta que la del ámbito de referencia; igual: la retribución es igual que el ámbito de referencia; inferior: la retribución es inferior a la del ámbito de referencia; muy inferior: la retribución es muy inferior a la del ámbito de referencia.

FUENTE: elaboración propia.

Política formativa y evaluación del desempeño del personal de las agencias reguladoras

La política de formación de las agencias reguladoras analizadas no es muy estricta (véase el cuadro 13) y se mueve entre un voluntarismo que articula cierta visión de la formación con la implementación de activida-

CUADRO 12
*Escala del sistema retributivo vinculado a la carrera administrativa y a la antigüedad**

	Hasta 100%	Entre 100% y 150%	Entre 150% y 200%	+200%
OSIPTTEL (Perú)			X Mérito	
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)				X Mérito y antigüedad**
INDOTEL (R. Dominicana)				X Aleatorio***
S. Bancos (R. Dominicana)		X Mérito y antigüedad**		
SIPEN (R. Dominicana)			X Mérito y antigüedad**	

* Potencial incremento retributivo en % desde que entra un profesional hasta que alcanza un puesto relevante.

** Priman los criterios de antigüedad, de mérito o ambos.

*** Las retribuciones de INDOTEL son aleatorias en función del momento del contrato y de motivaciones de carácter clientelar dando lugar a importantes asimetrías salariales totalmente injustificadas.

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 13
Índice de la política de formación de las agencias reguladoras

Índice meritocrático*	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
	Teórica/ Débil	Precaria Significativa	No existe Débil	Precaria Débil	Precaria Significativa

* Potente: existe una coherente política de formación y recursos para implementarla; significativa: existe una política de formación y una implementación algo aleatoria de la misma; débil: no existe política de formación y sólo hay actividades formativas aisladas y no articuladas.

FUENTE: elaboración propia.

des esporádicas (como en el caso de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP del Perú y SIPEN de República Dominicana) y la debilidad extrema para el resto de las agencias. En este sentido, las políticas de formación y reciclaje representan un punto débil o muy débil de las agencias reguladoras.

En cuanto a la formación de posgrado de los profesionales de las agencias, los países de destino más frecuentes para los profesionales con cierta antigüedad en las agencias reguladoras son Estados Unidos, Gran Bretaña y Chile. En cambio, los profesionales más jóvenes se dividen en dos grupos: un primer grupo que decide estudiar en el propio país (República Dominicana o Perú) donde las universidades de prestigio ofrecen programas cada vez competitivos, estableciendo *partenariados* con importantes universidades de Estados Unidos y de Europa. Un segundo grupo escoge como destino Estados Unidos, Gran Bretaña y Chile pero amplía también las opciones a otros países europeos (entre los que destaca España) y a algunos países latinoamericanos (como México y Colombia).

Un elemento clásico de la gestión de los recursos humanos es la evaluación del desempeño vinculada a la política retributiva y a la carrera administrativa. Sobre este tema hay tanta literatura como ausencia material de su implementación en las instituciones públicas reales. Las agencias reguladoras analizadas no son ninguna excepción y tampoco han impulsado prácticas de evaluación del desempeño, a pesar de su avanzada situación en materia de gestión de recursos humanos. En el

CUADRO 14

Lugar de formación de los profesionales con nivel de maestro o doctor

	Perú		República Dominicana		
	Superintendencia OSIPTEL Bancos y Pensiones		INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice	Perú	Perú	Estados Unidos	R. Dominicana	R. Dominicana
meritocrático*	Estados Unidos	Estados Unidos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Chile
	España	Chile	España	Gran Bretaña	México
	Colombia	España		Chile	
		Gran Bretaña		España	

* En orden de importancia.

FUENTE: elaboración propia.

cuadro 15 se muestra la pobreza de este índice. La única agencia que ha impulsado unas tímidas prácticas de evaluación del desempeño es la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú, que ha implantado unos cuestionarios con elementos de evaluación asociados a un complemento retributivo. De todos modos este complemento suele concederse de manera lineal y es muy poco específico.

CUADRO 15
*Índice de evaluación del desempeño**

	Perú		República Dominicana		Total	
	Agencias reguladoras	Ministerios	Agencias reguladoras	Ministerios	Agencias reguladoras	Ministerios
Número casos analizados	2	2	3	2	5	4
Índice meritocrático	Precaria	No existe	No existe	No existe	No existe	No existe

* Existe: hay carrera administrativa y funciona; precaria: opera de forma poco sistemática; teórica: se ha definido pero no se ha implementado; no existe: ni se ha definido ni implantado.

FUENTE: elaboración propia.

Perfiles profesionales del personal de las agencias reguladoras

Los perfiles profesionales dominantes en las agencias reguladoras son los de economistas, juristas, administración y dirección de empresas (contadurías) y los ingenieros. El perfil que ha ido tomando el control de las agencias reguladoras ha sido el de los economistas, que con el tiempo han ido superando a unos resistentes especialistas en derecho y a unos ingenieros en claro retroceso. La vinculación de la economía con la teoría de la regulación ha favorecido este predominio. En este sentido es significativa la evolución que ha experimentado el OSIPTEL de Perú en sus doce años de vida:

- En sus inicios, el perfil dominante era el de ingeniero procedente del antiguo operador público de telecomunicaciones. Este perfil profesional fue el impulsor de OSIPTEL y fue compartiendo espacio con los juristas y los economistas.

- En un segundo momento los perfiles profesionales jurídicos fueron adquiriendo fuerza y disputando los espacios de poder a los ingenieros.
- En un tercer momento, por la vía de la teoría de la regulación, se fueron imponiendo los economistas hasta dominar totalmente la organización logrando una posición claramente por encima de los ingenieros y de los juristas.
- En un cuarto momento, ya de madurez organizativa de OSIPTEL, se produce un dominio claro de los economistas, una segunda posición para los juristas y una posición residual (de carácter muy técnico vinculado al trabajo de campo) para los ingenieros. Juristas e ingenieros, desde una perspectiva individual, pueden alcanzar puestos de dirección (gerencias) pero en los casos en que han ido reciclando su formación hacia un enfoque económico de teoría de la regulación. Los economistas, como perfil profesional, son los ganadores indiscutibles del poder en esta agencia reguladora.

CUADRO 16
*Perfiles profesionales dominantes**

	Juristas	Economistas	Ingenieros	Administración de empresas**	Otras humanísticas
OSIPTEL (Perú)	X	XX	X		
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	X	XX	X	X	
INDOTEL (R. Dominicana)	XX	X	X		
S. Bancos (R. Dominicana)	X	XX	X		
SIPEN (R. Dominicana)	X	XX			X

* X: numerosos cuantitativamente; XX: dominantes.

** Contaduría.

FUENTE: elaboración propia.

Estabilidad del personal: procedencia y destinos del personal de las agencias reguladoras

Otro tema muy relevante es la estabilidad del personal profesional como un indicador del grado de profesionalización de las agencias y por ende como un indicador sobre el grado de institucionalización de las mismas. La estabilidad del personal profesional hace referencia a su continuidad gracias a que no se producen ceses por razones discrecionales o de clientelismo (pérdida de una supuesta confianza política) o bien, gracias a que no existan fugas de profesionales hacia el sector regulado o hacia otros ámbitos debido a que las agencias son unas instituciones de trabajo poco atractivas desde un punto de vista profesional.

La falta de estabilidad de los empleados públicos, por una de estas dos razones o por ambas, es el gran problema de la mayoría de las instituciones públicas de América Latina y, más en concreto, de República Dominicana y de Perú.

Si se considera la información del cuadro 17, ninguna de las agencias puede definirse como «muy inestable» como es, en buena parte, la situación de los ministerios que conforman el entorno institucional de estas agencias (hay mucha inestabilidad en los ministerios de República Dominicana y también en una parte de los ministerios del Perú). Por el contrario, tres de las agencias analizadas (Superintendencia de Bancos y SIPEN de República Dominicana y Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú) tienen un positivo y meritorio índice de «estable». Los casos de inestabilidad se concentran en INDOTEL de República Dominicana y en OSIPTEL del Perú, aunque por motivos radicalmente distintos.

INDOTEL muestra inestabilidad en su personal por motivo de ceses no justificables sólo desde un punto de vista técnico. En algunos casos se producen ceses por falta de sintonía con la nueva presidencia y el equipo de dirección (no puede hablarse de modelo clientelar o de cesantías pero en algunos casos INDOTEL se encuentra bastante cercano al mismo). En cambio, OSIPTEL tiene una plantilla totalmente estable en el sentido que se ha mostrado totalmente impermeable a presiones políticas ocasionadas por un cambio del equipo directivo. El problema de OSIPTEL es la fuga de sus profesionales por una política retributiva algo cicatera que impulsa a que algunos profesionales orienten sus energías hacia las empresas del sector regulado o hacia otras agencias con mejo-

res condiciones retributivas. También OSIPTEL es un caso significativo por las fugas de jóvenes profesionales que logran una beca competitiva y ajena a la agencia para cursar una maestría o un doctorado en el extranjero. Cuando estos posgraduados regresan, no se sienten estimulados para reincorporarse al OSIPTEL.

CUADRO 17
Índice de estabilidad de los profesionales

	Perú		República Dominicana		
	Superintendencia OSIPTEL	Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice meritocrático*	Inestable	Estable	Inestable	Estable	Estable

* Muy estable: no hay fugas o despidos de los profesionales; estable: pocas fugas o despidos de los profesionales; inestable: bastantes fugas o despidos de los profesionales; muy inestable: muchas fugas o despidos de los profesionales.

FUENTE: elaboración propia.

Otro tema relevante de análisis es la procedencia y el destino de los profesionales que prestan sus servicios en las agencias reguladoras. Respecto al lugar de procedencia de los profesionales de las agencias, ésta es muy diversa aunque como punto de conexión entre todas las agencias hay que destacar su predilección por reclutar a profesionales muy jóvenes recién licenciados o recién posgraduados. Esta búsqueda de juventud se explica por el objetivo de renovar o de conseguir una cultura organizativa totalmente nueva. En este sentido, los líderes de las agencias reguladoras consideran que para lograr este objetivo hay que optar por una renovación generacional que supone una nueva y potencial energía y una capacidad para moldear la futura cultura organizativa mediante procesos de formación de entrada y permanente y mediante innovadoras prácticas de trabajo. Las instituciones antiguas (Superintendencia de Bancos de República Dominicana y Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú) buscan en los jóvenes una refundación cultural que suponga un contrapeso y una renovación de los valores culturales y de las pautas de trabajo (en este sentido, las TIC son de gran ayuda). De todos modos, esta búsqueda de jóvenes también es común en las agencias nuevas (por ejemplo SIPEN de República Dominicana y OSIPTEL de Perú) ya que

los líderes de éstas desconfían de los profesionales con una dilatada experiencia de trabajo en el sector público o en el sector privado. Un caso extremo (y casi patológico) de orientación hacia la juventud es el de SIPEN. En cambio, OSIPTEL combina este criterio con el de buscar técnicos con amplio currículum profesional para los puestos directivos y para determinados puestos profesionales.

La búsqueda de directivos con amplia experiencia es el otro gran rasgo que explica las nuevas incorporaciones de personal de las agencias. El caso paradigmático de esta estrategia es la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP que ha incorporado para sus puestos directivos a profesionales con una dilatada carrera en el sector regulado (directivos de banca, muchos de ellos procedentes del extinto Banco de Santander de Perú).

Finalmente, una tercera fuente de procedencia de los profesionales son los que han estado vinculados con otras agencias, como por ejemplo OSIPTEL que ha incorporado a profesionales de la reguladora de energía del Perú, y SIPEN que ha incorporado a profesionales de la Superintendencia de Bancos y ésta, asimismo, ha incorporado a profesionales del Banco Central de la República Dominicana.

CUADRO 18
*Índice de procedencia de los profesionales de las agencias**

	Egresados	Sector regulado	Sector privado	Administración Pública	Otras agencias
OSIPTEL (Perú)	XX		X		X
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	XX	X (directivos)			
INDOTEL (R. Dominicana)	X		XX	X	
S. Bancos (R. Dominicana)	XX	X			
SIPEN (R. Dominicana)	XX	X			X

* XX: muy frecuente; X: bastante frecuente.

FUENTE: elaboración propia.

Por otra parte, las salidas o las fugas de personal de las agencias son, en general, muy escasas. Las agencias reguladoras son, en términos profesionales, retributivos y simbólicos ámbitos de trabajo muy atractivos y por esta razón no suelen ser objeto de abandono por parte de sus profesionales. De todos modos hay excepciones. De los cinco casos estudiados, el más relevante en este aspecto es el de OSIPTEL, que ha sido víctima en los últimos años de importantes fugas hacia el sector regulado. Debe señalarse que los empleados de OSIPTEL tienen un período de carencia de un año desde su marcha de la agencia en la que no pueden trabajar para el sector regulado. Esta barrera suele sortearse al trabajar como consultor para el sector regulado o para otras agencias extranjeras hasta que haya pasado el año. No se vigilan estos comportamientos, ya que no hay ninguna indemnización para el personal que deja de prestar sus servicios en OSIPTEL.

CUADRO 19
*Destinos de los profesionales fugados de las agencias**

	Ampliación de estudios**	Sector regulado	Sector privado	Administración Pública	Otras agencias
OSIPTEL (Perú)	XXX	XXX			
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	X	X			
INDOTEL (R. Dominicana)					
S. Bancos (R. Dominicana)		X			X
SIPEN (R. Dominicana)		X			XX

* XXX: muy frecuente; XX: frecuente; X: esporádico.

** Estudios de maestría o doctorado en centros extranjeros. Esta práctica es muy habitual en profesionales de América Latina.

FUENTE: elaboración propia.

Otro caso de fugas es el SIPEN de República Dominicana, que posee unas retribuciones más bajas que otras agencias de creación más reciente y, por este motivo, éstas capturan una parte de sus profesionales.

Finalmente, un tercer motivo de fuga es la marcha para estudiar un posgrado. Este hecho es bastante habitual debido a la enorme juventud de los efectivos de personal de la mayoría de las agencias que al cabo de unos años sienten la necesidad de complementar sus estudios. Ante esta situación algunas agencias ya están respondiendo, como por ejemplo OSIPTEL, con programas para fidelizar y recuperar estos profesionales para que regresen a la institución una vez finalizados sus posgrados.

Como indicador final sobre la política de recursos humanos se preguntó a los entrevistados internos (agencias) o externos (regulados y ministerios principales) si consideraban que trabajar en la agencia era una opción profesionalmente atractiva (véase el cuadro 20). Más del 90% de las respuestas consideran que trabajar en la agencia es una opción muy atractiva. Sólo en una parte residual de las respuestas se introducen algunos matices pero, a pesar de ello, consideran que sigue siendo una opción atractiva. No hay una sola respuesta que considere que desde un punto de vista profesional trabajar en una de las agencias reguladoras analizadas sea una opción profesional poco o nada atractiva. En este sentido, éste es un indicador bastante concluyente del éxito del modelo y de la política de la gestión de los recursos humanos impulsado por las agencias reguladoras.

CUADRO 20
Índice de atracción profesional de las agencias

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice de atracción profesional*	Atractiva	Muy atractiva	Muy atractiva	Muy atractiva	Muy atractiva

* Respuesta a la pregunta sobre si trabajar en la agencia es una opción profesional atractiva, muy atractiva, poco atractiva y nada atractiva.

FUENTE: elaboración propia.

El modelo de gestión de recursos humanos de los ministerios

El modelo de gestión de recursos humanos de los ámbitos ministeriales de República Dominicana y de Perú, en función de la realidad detectada en los sectores de gestión reguladores de medicamentos, puede caracterizarse como muy pobre (véase el cuadro 21).

El caso de República Dominicana es más precario que el de Perú. A pesar de que existe un sistema de servicio civil de carrera (pero con un nivel de implantación muy bajo) la realidad que predomina es la de reclutamiento del personal de carácter clientelar, en el que la mayoría del personal responde a una lógica de botín del partido en el gobierno. Escapan a este sistema clientelar puro puestos de trabajo especializados (por ejemplo, el caso de los médicos). En la Dirección General de Drogas y Farmacias (regulador de los medicamentos) del Ministerio de Salud Pública y Atención Social de República Dominicana el nivel de estabilidad de su personal era muy bajo (sirva como ejemplo que la mitad de los entrevistados no tenía ni seis meses de antigüedad en el puesto) con un nivel de rotación muy alto (incluso dentro de un mismo mandato presidencial). Las retribuciones eran bajas pero homologables a la mayor parte del sector privado, pero más bajas que las retribuciones del sector regulado, y los empleados no cuentan con carrera administrativa ni de formación de evaluación del desempeño. Finalmente, los responsables de la Dirección General reconocieron explícitamente una tradición en este ámbito de gestión de captura por parte de los regulados y de manifestaciones de corrupción.

El modelo de gestión de personal de Perú está en mejor situación. El elemento clave de diferencia entre ambos países es la baja presencia en Perú de sistemas de reclutamiento del personal de carácter clientelar. En todo caso se debe señalar que no se trata tanto de un modelo como de una práctica de las últimas presidencias en las que no había detrás un partido en el gobierno para presionar por el botín de puestos públicos. Por otra parte, existe un modelo de función pública más implantado que en República Dominicana pero con el inconveniente de su barroquismo en la gestión y de generar algunos incentivos negativos. En todo caso el modelo de gestión de recursos humanos posee personal permanente de carácter funcional (nombrados) y personal laboral (contratados) que no tienen asegurada su permanencia. Curiosamente, en muchos ministerios el personal menos preparado y dinámico es el funcional y, en cambio,

el personal laboral más reciente puede tener muy buena formación y haber sido seleccionado de forma competitiva y meritocrática. Existe una carrera administrativa y política de formación, pero de carácter muy precario. Las retribuciones son bajas con relación al sector privado pero en el caso de los directivos públicos y de determinados ámbitos profesionales pueden ser altas, al utilizarse el contrato como consultores con el PNUD (característica que ya se ha explicado en otro apartado).

CUADRO 21

Elementos más relevantes del modelo de gestión de personal de los ministerios de Perú y de República Dominicana

	Ministerios de Perú	Ministerios de República Dominicana
Sistema de selección	Meritocrático/heterodoxo	Clientelar/heterodoxo
Origen de los profesionales	Titulados universitarios	Sector privado
Titulaciones mayoritarias de los profesionales	Farmacia y Derecho	Farmacia y Derecho
Ámbitos de fuga de los profesionales	Sector privado	Sector privado
Nivel retributivo de los profesionales	Bajo/normal	Muy bajo/bajo
Carrera administrativa	No hay en la práctica	No hay en la práctica
Política formativa	No hay en la práctica	No hay en la práctica
Intercambio de personal con las agencias (directivos y profesionales)	Sí, de agencias hacia ministerios (nivel directivo)	Sí, de ministerios hacia agencias (nivel directivo)

FUENTE: elaboración propia.

Conclusiones

La institucionalización de la profesionalización de los empleados públicos

Las cinco agencias analizadas han logrado una relevante profesionalización de sus empleados regida por los principios de capacidad y mérito en el acceso, la estabilidad y la carrera profesional.

En los casos dominicanos, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Pensiones de República Dominicana y la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP y OSIPTEL de Perú el logro ha sido significativo. En cambio, en el caso de INDOTEL de República Dominicana, este logro es bastante modesto.

En el caso de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana se ha establecido un innovador programa de reclutamiento de jóvenes profesionales de carácter totalmente meritocrático. En esta agencia, cerca de la totalidad del personal técnico vinculado a las prácticas regulativas es estable. En cambio, sólo una tercera parte del personal de gestión y apoyo administrativo lo es y está a salvo de las presiones clientelares. Finalmente, la mayor parte del personal directivo tiene una vinculación política. Estos datos pueden parecer discretos pero en comparación con el resto de las instituciones administrativas del país suponen un éxito de institucionalización relevante.

Finalmente, en el caso de la Superintendencia de Pensiones de República Dominicana no hay ningún efectivo que proceda de canales políticos y clientelares. Este éxito rotundo se debe en exclusiva al liderazgo profesional, a la experiencia y a la fuerza de la actual superintendente. Como contrapartida, queda bastante en el aire el futuro de la agencia en el momento que abandone el cargo la actual líder. En este sentido, el elemento más destacable del proceso de profesionalización de los empleados de las superintendencias es que dependen de un liderazgo (pensiones) o de programas temporales (bancos) pero no han logrado institucionalizarse en el sentido de seleccionar de forma ordinaria bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito y de mantener la estabilidad. Cualquier cambio de líder o de programa podría significar desandar el camino logrado.

En las dos agencias de Perú, el nivel de institucionalización de la gestión de recursos humanos es muy avanzada, ya sea por medio de los cursos de verano (Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP) o de los

concursos de méritos públicos y transparentes (OSIPTEL). También hay que destacar como elemento relevante las elevadas retribuciones que perciben los empleados de las agencias. Esto favorece una selección que opera en un marco competitivo, ya que hay muchos candidatos y también favorece la permanencia en los puestos de las agencias al no resultar seducidos por los salarios del sector privado, del resto del sector público o incluso del sector regulado. Estos elevados salarios también pueden tener una lectura inversa: son tan apetecibles que en el futuro estas instituciones no logren seguir siendo impermeables a las presiones políticas y clientelares.

Con relación a los salarios hay que destacar que existen asimetrías entre las agencias reguladoras que tienden a favorecer una equiparación retributiva en la franja alta. Pero durante este proceso de equiparación se producen múltiples fugas de una agencia a otra generando cierta inestabilidad en las mismas.

Los puntos débiles de la gestión de recursos humanos son, en menor medida, la formación y en mayor medida la carrera administrativa y la evaluación del desempeño.

CUADRO 22

Modelos de institucionalización de la gestión de personal de las agencias reguladoras y de sus referentes institucionales

Modelo clientelar-discrecional	Modelo en proceso de institucionalización	Modelo débilmente institucionalizado	Modelo institucionalizado	Modelo muy institucionalizado
Ministerios dominicanos	INDOTEL (R. Dominicana)	OSIPTEL (Perú)	Banco Central de Reserva (Perú)	
Ministerios peruanos (parcialmente)	SIPEN (R. Dominicana) y AFP (Perú)	Superintendencia de Bancos, Seguros		
	Superintendencia de Bancos (R. Dominicana)	Banco Central (R. Dominicana)		
	Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos			

FUENTE: elaboración propia.

En el cuadro 22 se muestran los distintos modelos derivados de las diferentes intensidades en la institucionalización de los recursos humanos. Este cuadro coincide con el de modelos de selección, ya que esta variable es la más importante de la gestión de los recursos humanos.

La búsqueda del prestigio conceptual de carácter profesional

Un paso adelante respecto al punto anterior supone, además de atesorar cierta institucionalización de la gestión de los recursos humanos, alcanzar un elevado prestigio profesional derivado de una producción en materia reguladora de gran rigor conceptual, profesional y académico. Este objetivo es explícito en el caso de las agencias reguladoras de Perú. En cambio, las agencias reguladoras de República Dominicana no están todavía maduras para formularlo. Además, debe destacarse que las dos agencias peruanas analizadas están logrando este objetivo y que los casos dominicanos analizados no están muy alejados del mismo a pesar de su falta de formulación explícita.

El caso que mejor muestra esta aspiración de lograr prestigio profesional por medio de un gran rigor conceptual y académico es OSIP-TEL, que ha puesto en práctica dos estrategias: a) contrata como consultores a los mejores especialistas mundiales en materia de regulación de telecomunicaciones; b) posee, gracias a un cuidado proceso de selección, un equipo propio de profesionales con un gran nivel técnico y académico (maestros y doctorados en las mejores universidades del mundo en la materia).

El hecho de que OSIPTEL sea la agencia, de todas las analizadas, que más ha luchado por lograr este objetivo no es casual ya que, por una parte, es una agencia del Perú, país donde el nivel institucional general y particular de las agencias es más elevado que el de República Dominicana. Por otra parte OSIPTEL mantiene una fuerte lucha por lograr una imagen de neutralidad mediante el prestigio profesional debido a la asociación que establece parte del Congreso de la Nación y de la ciudadanía entre esta agencia y la empresa Telefónica. Esta operadora, por su dominio del mercado, por sus altas tarifas y por la simbología de la privatización que lleva a cuestras, ha supuesto siempre una grave distorsión para OSIPTEL, que ha sido percibida injustamente como una aliada de Telefónica.

Fase incipiente de creación de comunidades epistémicas

Vinculado con el punto anterior, las entrevistas indican que se está en una fase incipiente de configuración de comunidades epistémicas, ya que existen intercambios muy intensos de experiencias en el marco de las asociaciones internacionales que agrupan de manera sectorial a las agencias reguladoras. Los entrevistados reconocen que en un futuro cercano estas asociaciones pueden operar como grupos de presión para preservar la independencia de las agencias afiliadas ante posibles injerencias políticas de los ejecutivos.

En el caso de las asociaciones latinoamericanas y otras de carácter regional (por ejemplo la asociación centroamericana y la andina) o internacional (asociaciones mundiales o anglosajonas o europeas) de la supervisión de bancos, que coinciden en varios países con los propios bancos centrales, son potentes, y se realizan reuniones periódicas y muy frecuentes que están configurando unas redes permanentes de intercambios de experiencias y como grupos internacionales de presión.

En el ámbito de las telecomunicaciones, Regulatel (asociación de reguladores de telecomunicaciones de América Latina) es una organización muy activa, con frecuentes reuniones periódicas, pero es mucho más débil que las del ámbito de regulación bancaria. El elemento de debilidad es que Regulatel opera mediante una ayuda de la Unión Europea y esta dependencia financiera le impide actuar con total libertad e independencia (hay que tener presente que uno de los dos mayores operadores en la región, Telefónica, procede de la Unión Europea). Actualmente el marco de subvención ha finalizado y la Unión Europea lo ha ampliado por un año más. El debate actual es que si se desea que Regulatel prosiga su actividad, debe financiarse por medio de afiliación. Las agencias reguladoras de dos terceras partes de los países asociados ya han manifestado que no están en condiciones financieras para poder hacer estas aportaciones.

Aún es más relevante el organismo internacional de regulación de telefonía, la UIT, que establece el marco regulador mundial. Estos organismos suelen estar dominados por los países más potentes del mundo y la presencia de América Latina se suele limitar a la fuerza de Brasil, México y Chile. De todos modos Perú, a través de OSIPTEL ha alcanzado cierto protagonismo y es miembro *en mayúsculas* de UIT, situación que le confiere mucho prestigio y poder en el entorno institucional peruano.

Con relación a la incipiente creación de comunidades epistémicas, hay que destacar también la forma en que los profesionales de las agencias van generando redes de intercambios y de coaliciones con los profesionales de otras agencias del propio país, con la élite administrativa de los ministerios, y con los grupos empresariales del sector regulado y de otros sectores. Por otra parte, esta comunidad de profesionales comienza a generar una comunidad académica, colaborando como profesores asociados en las universidades de mayor prestigio del país (Universidad Católica, Universidad del Pacífico y Universidad San Martín de Porres) en las que han iniciado la organización de maestrías en el ámbito de la regulación.

Estabilidad y movilidad (entradas y salidas) del personal

Las entradas del personal se producen por distintas vías: personal recién graduado, personal que procede del sector regulado, personal que procede del resto del sector público y personal que procede del sector privado en general. El personal profesional se suele mover poco, ya que los incentivos económicos y sociales son elevados y lo mantienen fiel a las agencias. Cuando se producen salidas voluntarias, éstas tienen como destino otras agencias que ofrecen mejores retribuciones (lo que representa la mayoría de las salidas) y, en menor medida, el destino son las empresas del sector regulado (estas salidas son escasas, ya que algunas agencias tienen acuerdos con el sector regulado de respeto al personal en cuanto a potenciales capturas).

Sobre los perfiles que acceden a las agencias reguladoras destacan claramente los jóvenes recién titulados para ocupar los puestos de profesionales. También sobresalen los profesionales con experiencia en el sector regulado o en otras agencias para ocupar los puestos de dirección. Las entradas de personal provenientes de los ministerios-principales son minoritarias.

En cuanto a las salidas del personal, aunque no son muy significativas, tienen como destino mayoritario el acceso a puestos directivos en las empresas reguladas, es decir, a la actividad de consultoría independiente para el sector (tanto consultoría para los regulados como para los reguladores). También se producen salidas hacia otras agencias. En ambos casos el motivo es las mayores retribuciones que reciben en las instituciones de destino.

Finalmente, es significativo (en República Dominicana, aunque en mayor medida en Perú) las salidas de jóvenes profesionales que deciden ampliar estudios en el extranjero. Estas salidas implican una pérdida de conocimiento y de potencialidad para las agencias reguladoras, ya que excepcionalmente regresan a las agencias una vez han culminado sus estudios.

En todo caso se debe destacar que en una gran mayoría de las entrevistas realizadas, tanto de actores internos como externos, se considera que trabajar en las agencias reguladoras analizadas es una opción atractiva en el ámbito profesional.

Nivel académico del personal de las agencias reguladoras

El nivel académico del personal de las agencias es muy relevante en el sentido, que hay unos altísimos porcentajes de personal con titulación universitaria de grado y unos significativos porcentajes de personal con titulación de maestría. En cambio, casi no existe el grado de doctor.

El personal de las agencias reguladoras de República Dominicana se ha formado, tanto en el grado como en la maestría, en el propio país. En todo caso existe una parte minoritaria de personal que ha estudiado en el extranjero, que se circunscribe a los países de América Latina (Chile y México en primer lugar) y de fuera de la región a España. El personal que se ha formado en el resto de los países europeos o en Estados Unidos es muy escaso.

En relación con el personal de las agencias reguladoras del Perú se producen tres tendencias temporales que impulsan un espectro muy diverso de mecanismos de formación de posgrados:

- Los empleados actualmente *seniors* estudiaron mayoritariamente sus posgrados en Estados Unidos.
- Los empleados jóvenes han estudiado los posgrados en las universidades de prestigio del propio país que con el tiempo han elaborado programas de calidad en solitario o articulados con universidades extranjeras de prestigio.
- Los empleados más jóvenes vuelven a estudiar sus posgrados en el extranjero, aunque no sólo en universidades de Estados Unidos sino también de Gran Bretaña y de la Europa continental. Algu-

nas agencias (por ejemplo OSIPTEL) han diseñado recientes programas para estimular esta dinámica de estudios en el extranjero.

En el caso peruano también hay que destacar un proceso de exigencia como condición de acceso el de poseer un título de posgrado (por ejemplo, en el caso de OSIPTEL se exige un posgrado para ocupar los puestos de gerentes).

El reencuentro entre las élites y la reforma de las instituciones públicas de América Latina

Una de las paradojas de América Latina reside en la alta formación formal de nivel internacional de una parte de sus élites y su falta de sincronía con la realidad institucional de sus países. Una característica de los países de la región es la formación de un gran nivel internacional de una parte de sus servidores políticos y profesionales públicos que han estudiado grados y posgrados en las mejores universidades del mundo, inversión que hasta el momento había resultado yerma en lo que se refiere al fortalecimiento institucional. Esta orientación negativa se ha cambiado con la aparición de las nuevas agencias reguladoras que han representado una ventana de oportunidades para esta élite profesional y han facilitado el aprovechamiento de este capital profesional y académico, hasta el momento perdido en los sumideros del desacople entre el mundo desarrollado y la realidad de las instituciones públicas de los países de América Latina.

Las agencias reguladoras como apuesta a la modernidad administrativa han facilitado la conciliación entre las élites formadas en el contexto internacional con la realidad de las instituciones públicas de los países de América Latina. No ha existido, en este caso, desacoples sino sincronía entre profesionales formados en centros internacionales con instituciones definidas por unas reglas institucionales muy distintas del contexto político-administrativo general. De este modo se ha logrado una novedosa y positiva sinergia entre las (nuevas) instituciones públicas y la formación académica formal de carácter internacional de una parte de sus profesionales autóctonos. Este fenómeno es más reconocible en Perú, por el mayor volumen de profesionales de las agencias que han cursado estudios de posgrado en universidades de primer nivel internacional que

en República Dominicana pero que de forma incipiente también se está produciendo esta conexión y sinergia.

Bibliografía

- Burki, S. y G. Perry, eds. (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, D.C.
- Culpepper, P. D. (2005), «Institutional change in contemporary capitalism», *World Politics*, n° 57, pp. 173-199.
- Flinders, M. (2004), «Distributed Public Governance in the European Union», *Journal of European Public Policy*, n° 11, pp. 520-544.
- Graham, C. (1992), *Peru's APRA: Parties, Politics, and Elusive Quest for Democracy*, Lynne Rienner, Boulder.
- Guerra García, G. (1999), *Reforma del Estado en el Perú*, Agenda Perú, Lima.
- Haas, P. M. (1992), «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, vol. 46, pp. 367-390.
- Jordana, J. y D. Levi-Faur (2004), «Towards a Latin American Regulatory State?», en D. Levi-Faur y E. Vigoda-Gadot, eds., *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*, Marcel Dekker, Nueva York.
- Keefer, P. (1995), «Reforming the State: The Sustainability and Replicability of Peruvian Reforms in its Public Administration», World Bank, mimeo, Washington, D.C.
- King, M. (2005), «Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom», *West European Politics*, vol. 28 (1), pp. 94-123.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad*, Paidós, Barcelona.
- Marcel, M. (1999), «Effectiveness of the State and Development Lessons from Chilean Experience», en G. Perry y D. Leipziger, eds., *Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank, Washington, D.C.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform*, Oxford University Press, 2ª ed., Oxford.
- Ramió, C. y M. Salvador (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Sanborn, C. (1991), *The Democracy Left and the Persistent of Populism in Peru: 1975-1990*, tesis doctoral, Harvard University.
- Shepherd, G. (2000), «Policy Note Peru's Public Administration and the Delivery of Public Services», World Bank, mimeo, Washington, D.C.

Wilkins, J. (1999), «Improving Public Service Delivery through Semi-Autonomous Agencies», World Bank, mimeo, Washington, D.C.

Wise, C. (2005), *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima.

10. Profesionalización de la función pública: el caso chileno. Selección de gerentes públicos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración civil del Estado de Chile

Rodrigo Lavanderos y Francisco Silva

Cuestiones preliminares: un nuevo marco para la gestión de recursos humanos en el Estado

La palabra líder o liderazgo se ha transformado en un lugar común, que en general reviste poca profundidad y que lamentablemente ha comenzado a formar parte de recetas más bien formales y superficiales cuando se habla de gestión en el interior de las organizaciones.

El líder, desde un entendimiento vulgar, representa valores de autoridad, respuesta ágil y habilidad en los negocios, características vinculadas al correcto gestionar de las personas. Por otra parte, un 90% de la experiencia exitosa de la gestión de organizaciones tiene que ver con la adecuada administración de las personas.

Lo que en muchos lugares del mundo es una visión desusada respecto al liderazgo en las organizaciones, en nuestro país continúa gozando de cierta vigencia que afecta radicalmente a nuestra capacidad competitiva. La competencia de una organización pasa por sus miembros, más aun si se trata de mercados donde las ventajas comparativas son cada vez menores y las ventajas competitivas mayores, donde los agentes que permiten generar mejores márgenes para el posicionamiento de la organización son justamente las personas.

Ese líder tradicional a que nos referimos, con experiencia técnica y gran capacidad de mando, si bien dirigió adecuadamente las organizaciones de ayer, no está preparado para sobrevivir en los mercados de hoy.

Las modernas tendencias apuntan a superar dichos estilos de liderazgos autoritarios y avanzar hacia estadios que reflejen la participación de los individuos en la toma de decisiones y en los beneficios de las insti-

tuciones. Comienzan de este modo a emerger nuevas palabras, términos diferentes, omnicomprensiones mayores que escapan a lo tradicionalmente entendido como parte del dominio lingüístico de liderazgo. Se habla de culturas organizacionales diferentes (*learning organizations*), estilos de formación distintos (*coaching* y *mentoring*), modos diversos de relaciones humanas en torno a objetivos, etc., un cúmulo de conceptos que desde sus diversas perspectivas forma parte de nuevas comprensiones en las ciencias de la gestión.

Son nuevos estilos que también representan marcos valóricos diferentes. En instituciones como las de hoy, donde las estructuras son cada vez menos jerarquizadas, donde el sentido está en enriquecer los puestos de trabajo más que en la persecución de responsabilidades, los dominios de lo que entendemos como liderazgo comienzan a ser reemplazados por el sentido y la capacidad de comunicación e interrelación. Los órdenes del sistema tayloriano, que aún son el centro de movilidad directivo, están siendo sustituidos por el desarrollo participativo.

Poco a poco emergen nuevas tendencias que debemos promover y difundir para afrontar los desafíos que genera la apertura, cada vez más creciente, de Chile a los mercados externos. En este sentido los tratados de libre comercio suscritos en los últimos años, con la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá, son el comienzo de una nueva realidad y la recompensa por el avance institucional que ha significado el advenimiento de la democracia y la búsqueda de una adecuada regulación legislativo-laboral tanto para el sector privado como para el público.

Dentro del contexto que se señala, el Sistema de Alta Dirección Pública, establecido desde el año 2003 en Chile por la Ley n° 19.882, del nuevo trato laboral, significa un avance fundamental, donde a través de un acuerdo marco que comprometió a los sectores políticos más representativo del país se implementó un sistema fundado en la participación, la transparencia y el mérito tanto para la selección de los directivos públicos como para el desarrollo de la carrera laboral del funcionario de la administración civil del Estado.

La gestión pública también se debe basar en estos nuevos marcos conceptuales, para beneficiar con la mayor eficiencia posible a quienes son depositarios de los servicios a la comunidad que ejecuta el Estado. Los más desposeídos no serán quienes se beneficien de mejor gestión pública, si bien son un grupo que hay que privilegiar; finalmente el país, en

su concepción republicana, es el que garantiza igualdad, transparencia, mérito y desarrollo de las condiciones sociales que permitan un desenvolvimiento económico adecuado, por una parte, y una garantía de los derechos fundamentales, por otra. El acceso a las prestaciones sociales básicas en este sentido, como salud, educación, seguridad social y otras, pasa por una óptima gestión de los recursos humanos y financieros del Estado, lo que a estas alturas es una realidad ineludible y que compromete a quienes trabajamos en el mundo de la gestión pública.

Sistema de alta dirección pública

En los últimos años se han desarrollado en Chile diversas iniciativas relacionadas con la modernización del Estado. Una de las líneas principales de desarrollo es el análisis en relación con el fortalecimiento del capital humano, lo que se decantó de modo más específico a través del acuerdo político-legislativo de 30 de enero de 2003, en tres ámbitos claves: la modernización del Estado y de la gestión pública, la transparencia y la probidad, y la promoción del crecimiento.

Estos enormes avances significaron poner en marcha en la administración, en particular en el ámbito del capital humano, la profesionalización del servicio público, la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y del Sistema de alta dirección pública.

La implementación del Sistema de alta dirección pública se cimenta en la visión de contar con directivos que posean competencias y capacidades relacionadas con el pensamiento estratégico, el liderazgo, el desarrollo de equipos profesionales y técnicos de alto nivel y el compromiso con las políticas públicas.

El Consejo de Alta Dirección Pública se crea para actuar con la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil, entre sus funciones principales tiene la de prestar asistencia en la toma de decisiones del presidente de la República, ministros y jefes de servicios, para la provisión de cargos de *altos directivos públicos* de confianza exclusiva, regulando y conduciendo los procesos de selección. Asimismo, debe cautelar la no discriminación, imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección del Sistema de alta dirección pública y, además, garantizar su confidencialidad.

El Consejo está conformado por la directora nacional del Servicio Civil, que lo preside, y por cuatro consejeros designados por el presidente de la República, para un período de seis años, ratificados por el senado y elegidos alternadamente por duplas cada tres años.

La implementación del Sistema de alta dirección pública, según estableció el legislador, se va realizando de forma progresiva en el período 2004-2010. De este modo, de un total de 128 servicios públicos se incorporarán al Sistema 99 servicios predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad.

Según esta nueva institucionalidad, se deberán seleccionar 98 jefes de servicios y 651 directivos de segundo nivel.

La fluidez de la ejecución del Sistema de alta dirección pública depende tanto de las autoridades de gobierno y de la capacidad del Consejo como de los comités de selección, en el caso de provisión de cargos de segundo nivel jerárquico. Por otra parte, este cambio cultural en el Estado chileno respecto a los principales mecanismos de designación de los altos directivos requiere una adecuación profunda en la conducta funcionaria y en la forma de operar de las instituciones y del sistema político. Exige, asimismo, la suficiente flexibilidad de las demás instituciones del Estado para comprender la especificidad del Sistema de alta dirección pública, que le permita accionar con agilidad, despejando limitaciones provenientes de la cultura operacional y administrativa del pasado.

En este primer año se ha iniciado la puesta en marcha del Sistema, mediante la organización y normalización del funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública y de los comités de selección para el caso de los segundos niveles jerárquicos. Sin embargo, las actividades principales se han concentrado en la definición de los perfiles de selección de los cargos con las respectivas competencias requeridas para su desempeño y en el desarrollo de los procesos de selección y reclutamiento de *altos directivos públicos* orientados a atraer a los mejores profesionales tanto del sector público como del privado.

La experiencia de funcionamiento de estos dos primeros años ha sido muy relevante para el futuro del Sistema. La dedicación y las aportaciones del Consejo, los comités de selección y de la Dirección Nacional del Servicio Civil han contribuido a convertir en realidad y avanzar en la profundización de una reforma de alta trascendencia. La capacidad de escuchar e incorporar lo mejor de cada intervención para construir

amplios acuerdos en las distintas materias tratadas ha sido el sello que ha caracterizado el funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública. Además, el Consejo ha tenido éxito al incorporar a expertos en distintas materias y recibir sus aportaciones en su análisis con el fin de enriquecer su quehacer y gestión.

Cada día más el ciudadano exige del Estado eficiencia en la prestación de sus servicios, igualdad de oportunidades y reglas del juego claras como señal de estabilidad y regulaciones prudentes para el buen funcionamiento del mercado. A su vez requiere que éste se desenvuelva con la transparencia que legitime su funcionamiento ante los ciudadanos. La plena satisfacción de estas demandas ciudadanas genera cohesión social —importante activo nacional en el mundo de hoy— y permiten que Chile esté presente en el concierto internacional y pueda competir con solvencia y credibilidad en los mercados más dinámicos de la economía globalizada. La ética de la función pública está directamente relacionada con la vida en democracia y la gobernabilidad.

El trabajo avanzado por el Sistema de alta dirección pública en Chile demuestra que esta nueva forma de selección y nominación de los directivos públicos constituye una reforma muy profunda en el Estado chileno en materia de desarrollo de las personas.

Consejo de alta dirección pública

El Consejo de Alta Dirección Pública está compuesto por cinco miembros: la directora nacional del Servicio Civil, de exclusiva confianza del presidente de la República y que ocupa el cargo de presidente en el Consejo de Alta Dirección Pública, y cuatro consejeros nominados por el presidente de la República y ratificados por cuatro séptimas partes de los integrantes del senado.

Sistema de Alta Dirección Pública

El 23 de junio del año 2003 se publicó la Ley n° 19.882, que regula la nueva política de personal de los funcionarios públicos, estableciendo las

condiciones para el diseño e implementación de una política de gestión de recursos humanos a través del perfeccionamiento de la carrera funcionaria y para la instalación de un Sistema de alta dirección pública basado en el mérito y la idoneidad de los servidores públicos.

La norma legal establece que son *altos directivos públicos* los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad y que sólo estarán excluidos del Sistema los servicios definidos en el artículo 36 de dicha norma.¹

Los *altos directivos públicos* responderán por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño que suscriban y mediante la aplicación de los instrumentos de gestión necesarios y pertinentes.²

Tres ámbitos clave

El 30 de enero de 2003 se definió un acuerdo político-legislativo entre todos los sectores con representación parlamentaria (gobierno y oposición) para avanzar de manera concreta y simultánea en tres ámbitos clave para el desarrollo del país, a saber: 1) la modernización del Estado y de la gestión pública; 2) la transparencia y probidad, y 3) la promoción del crecimiento.

Dentro del ámbito de la modernización del Estado, y específicamente en el de la gestión de recursos humanos, se plantean iniciativas relacionadas con la profesionalización del servicio público; la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, el fortalecimiento y profesionalización de la Alta Dirección Pública y la consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión. En este contexto se promulga, el 23 de junio de 2004, la Ley n° 19.882 donde se establece el Sistema de alta dirección pública-SADP.

Selección según méritos

El Sistema de alta dirección pública supone el establecimiento de un nuevo mecanismo de reclutamiento y selección de los *altos directivos públicos*, basado en una preselección de candidatos idóneos para los cargos de primer y segundo nivel jerárquico.

Los cargos de altos directivos de primer nivel corresponden, en general, a jefes de servicio y a los de segundo nivel, y a subdirectores de servicio, directores regionales o jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata de un jefe superior.

El Sistema se ha ido poniendo en marcha gradualmente de acuerdo con lo señalado en la Ley n° 19.882. En efecto, de un total de 170 servicios públicos, se incorporarán 99 durante el período 2004-2010.³ En el período 2004-2006 se han incorporado 57 servicios al Sistema de alta dirección pública, formalizando su ingreso a través de la publicación de los respectivos decretos supremos.

Debe destacarse que el concepto de incorporación de un servicio al Sistema de alta dirección pública, tal como ha sido establecido por la ley, no significa necesariamente que quienes se encuentren desempeñando un cargo considerado dentro del Sistema de alta dirección pública deban renunciar a él, e iniciarse el correspondiente proceso de concursabilidad. La obligación de concursabilidad del cargo se da a partir de la vacante del mismo, fuese cual fuese la causa. Por tanto, en este período no se producirá la renovación de todos los cargos por concursos públicos, sino en la medida que vayan quedando las vacantes.

Los cargos deben ser provistos por medio de concursos públicos y según criterios de competencia profesional, de capacidad directiva y de probidad. El Consejo, a través de la Dirección Nacional del Servicio Civil, realiza las coordinaciones pertinentes entre los servicios y ministerios respectivos, la Dirección de Presupuestos y, finalmente, el gabinete del presidente de la República.

También resulta destacable que se ha pedido que el Consejo aclare cuáles son sus servicios para proveer cargos en los que la ley no dispone el uso obligatorio del Sistema, a lo que se respondió afirmativamente.

Mejores condiciones para un desempeño con excelencia

La norma legal establece condiciones específicas destinadas a facilitar y también a comprometer el mejor desempeño de los *altos directivos públicos*, a saber:

- a) *Desempeño con dedicación exclusiva.* Los cargos de *altos directivos públicos* deberán desempeñarse con dedicación exclusiva y estarán sujetos a las prohibiciones e incompatibilidades establecidas en el artículo 1° de la Ley n° 19.863,⁴ y se les podrá aplicar el artículo 8° de dicha norma.⁵ La ley establece, también, la incompatibilidad entre las funciones de los *altos directivos públicos* y el ejercicio de cargos o funciones unipersonales en los órganos de dirección de partidos políticos (cargos directivos).⁶
- b) *Duración del nombramiento.* Los nombramientos tendrán una duración de tres años y los podrá renovar la autoridad competente hasta dos veces, por igual plazo, teniendo en consideración las evaluaciones disponibles, especialmente aquellas relativas al cumplimiento de los convenios de desempeño suscritos. Transcurridos estos plazos el directivo puede continuar en el cargo si vuelve a postular en igualdad de condiciones y resulta seleccionado. Además, la ley establece que los *altos directivos públicos* tendrán, en materia de remoción, la calidad de *empleados de exclusiva confianza* de la autoridad facultada para disponer su nombramiento.
- c) *Indemnización.* La Ley n° 18.834 establece que el *alto directivo público* tendrá derecho a gozar de la indemnización⁷ cuando:
 1. El cese de funciones se produzca por petición de renuncia, antes de concluir el plazo de nombramiento o de su renovación, y no concurra una causa derivada de su responsabilidad administrativa, civil o penal, o
 2. cuando dicho cese se produzca por el término del período de nombramiento sin que éste sea renovado.

Dicha indemnización asciende a un mes por cada dos años de trabajo en la administración pública, con un tope de seis meses.

- d) *Asignación de alta dirección pública.* Se establece, en reempla-

zo de la asignación de dirección superior señalada en la Ley n° 19.863, una Asignación de alta dirección pública que percibirán quienes desempeñen los cargos de jefes superiores de servicio de las instituciones afectas al SADP, y de los directivos que ejerzan cargos de segundo nivel jerárquico de esas mismas instituciones y que hayan sido provistos a través del Sistema.⁸

- e) *Firma de convenio de desempeño con su superior.* Las condiciones de estos convenios comprometen a los altos directivos, tal como se detalla más adelante. La evaluación del cumplimiento de este convenio se reflejará en las remuneraciones del alto directivo, teniendo en cuenta que estos convenios deberán considerar los programas de mejoramiento de la gestión, las metas gubernamentales, la administración de los recursos presupuestarios y los compromisos propios del directivo con la autoridad respectiva.

Cambio profundo en la cultura política

La ejecución de un sistema de estas características implica que las autoridades políticas, los servicios públicos, las organizaciones gremiales y los partidos políticos asuman a carta cabal que la provisión de estos cargos se realizará a través de una vía absolutamente novedosa y distinta a la cultura existente en la administración pública antes de la existencia del Sistema de alta dirección pública. Este nuevo método requiere un cambio significativo en la conducta funcionaria, en la forma de operar de las instituciones y en la correspondencia de las expectativas con el desempeño de los actores involucrados.

La puesta en marcha del Sistema de alta dirección pública ha sido considerada, por organismos internacionales, uno de los aspectos más relevantes y modernizadores de la administración pública chilena, ya que obliga a un cambio profundo en la cultura política y funcionaria que había imperado hasta la fecha de su conformación.

La gradualidad en la aplicación del Sistema hizo necesario que la norma legal permitiera que se realizaran nombramientos provisionales y transitorios con duración hasta la fecha en que culmina el proceso de concursos, con plazo tope de un año.⁹

Mecanismos para la selección y proposición de altos directivos públicos

El proceso de reclutamiento consiste en la búsqueda de candidatos que satisfagan los requerimientos definidos en el perfil de selección. El método principal de búsqueda es la convocatoria pública. En este caso, los postulantes pueden enviar sus antecedentes por medio de formularios electrónicos disponibles en el sitio web. Además, la búsqueda se puede realizar a través de la modalidad de *head hunting*.

El proceso de selección se inicia con la vacante de un cargo dentro de los servicios que se encuentran bajo el Sistema de alta dirección pública. El ministro de la correspondiente cartera será quien solicite el concurso al Consejo. Después de definir el perfil de selección, contar con la respectiva asignación de remuneraciones de *alto directivo público* y tener decidida la empresa que trabajará en el proceso de selección, se inicia la búsqueda mediante un llamamiento de amplia divulgación pública.

El proceso de revisión de los antecedentes de los postulantes se inicia en la Subdirección de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Se realiza un proceso de clasificación de la información obtenida durante el proceso de reclutamiento y se aplica el primer filtro a los postulantes, dejando sólo a aquellos que cumplen con los requisitos exigidos de formación.

La empresa contrasta los antecedentes de los candidatos con los perfiles de selección y los somete a evaluaciones entregando al Consejo listas de candidatos elegibles para el cargo para su evaluación final y para la construcción de las nóminas respectivas. El Consejo o el Comité de Selección definen la lista de los elegibles que será presentada para su resolución al presidente de la República en el caso de un directivo de primer nivel, o al jefe superior de servicio para el segundo nivel jerárquico.

Un proceso importante de cierre de esta etapa del concurso es la atención personalizada de los postulantes que así lo requieran, la devolución de los antecedentes a aquellos no seleccionados y el respeto a las instancias de reclamación establecidas en la norma legal.¹⁰

Elaboración de propuestas de asignaciones del Sistema de alta dirección pública

Esta es una de las materias más delicadas a las que ha debido enfrentarse el Sistema de alta dirección pública, considerando que es un elemento importante para atraer a los mejores profesionales a los cargos de *altos directivos públicos*. En el Consejo han existido posiciones divididas en torno a esta materia.

La preparación de las propuestas de asignación de alta dirección pública para cargos de primer nivel se inicia con un levantamiento conjunto de información entre la Dirección Nacional del Servicio Civil y su homólogo ministerial. Se tiene presente la remuneración que percibe quien esté ejerciendo el cargo, incluidas las asignaciones existentes de acuerdo con los programas de mejora de gestión de cada servicio, los estudios disponibles y la normativa que regula las remuneraciones correspondientes a los cargos directivos en concurso.

La elaboración de propuestas de asignación considera: 1) la estructura remuneracional actualizada del sector público, y la situación remuneracional de cargos que pudieran considerarse asimilables en el sector privado; 2) la singularidad de cada servicio: problemas que afronta, población beneficiaria, número de funcionarios, presupuesto y localización territorial (si corresponde), entre otras variables; y 3) la situación de servicios con características similares.

Con todos los antecedentes antes señalados, el Consejo hace la propuesta al ministro de Hacienda, a quien corresponde fijarla mediante Decreto Supremo. Respecto a los cargos de segundo nivel, el ministro del ramo es quien realiza una propuesta directamente al Ministerio de Hacienda. En este último tema la preocupación del Consejo ha sido mantener la coherencia entre las rentas del primer y segundo nivel jerárquico.

Convenios de desempeño

El Convenio de desempeño es una herramienta importante para la implantación y desarrollo del Sistema de alta dirección pública. Es el instrumento oficial que contiene las metas convenidas entre el alto directivo y su superior directo. Permite, además, evaluar basándose en datos

válidos y confiables el cumplimiento de los estándares comprometidos y correlacionar los grados de cumplimiento del alto directivo con la parte variable de sus remuneraciones.¹¹

El Sistema de alta dirección pública concibe los convenios de desempeño como un instrumento fundamental para alinear la gestión directiva a la estrategia de la autoridad.

Notas

1. Artículo trigésimo quinto - Ley n° 19.882.

2. Artículo cuadragésimo - Ley n° 19.882.

3. Véanse Anexos n° 1 y 2.

4. Artículo 1° - Ley n° 19.863: «dicha asignación será incompatible con la percepción de cualquier emolumento, pago o beneficio económico de origen privado o público, distinto de los que contemplan los respectivos regímenes de remuneraciones».

5. Artículo 8° - Ley n° 19.863: «Independientemente del régimen estatutario o remuneratorio, los funcionarios públicos podrán desarrollar actividades docentes durante la jornada laboral, con la obligación de compensar las horas en que no hubieren desempeñado el cargo efectivamente y de acuerdo con las modalidades que determine el jefe de servicio, hasta por un máximo de doce horas semanales. Excepcionalmente, y por resolución fundada del jefe de servicio, se podrá autorizar, fuera de la jornada, una labor docente que exceda dicho tope».

6. Artículo sexagésimo sexto - Ley n° 19.882.

7. Artículo 148 - Ley n° 18.834: « indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis. Dicha indemnización no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal».

8. Artículo sexagésimo quinto - Ley n° 19.882.

9. Artículo quincuagésimo noveno - Ley n° 19.882: «De haber cargos de alta dirección vacantes, cualesquiera sea el número de los que se encuentren en esta condición, la autoridad facultada para hacer el nombramiento podrá proveerlos transitoria y provisionalmente, en tanto se efectúa el proceso de selección pertinente, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos. Estos nombramientos no podrán exceder de un período, improrrogable, de un año, contado desde la fecha de los mismos. Transcurrido este período el cargo sólo podrá proveerse de conformidad con lo establecido en los artículos cuadragésimo octavo y siguientes. Sin embargo, si

los nombramientos no han podido ser resueltos, éstos podrán mantenerse en tal calidad provisional previo informe positivo de la Dirección Nacional del Servicio Civil».

10. Artículo quincuagésimo sexto - Ley n° 19.882.

11. Artículo sexagésimo primero - Ley n° 19.882.