

Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina

**Mariano Lafuente
Christian Schuster
Magdalena Rojas-Wettig**

I. El desafío de la profesionalización del servicio civil: qué sabemos hasta ahora

Estudios recientes han relacionado la profesionalización del servicio civil con un impacto positivo en el desarrollo de los países, como por ejemplo en el desarrollo económico y democrático, reducción en los niveles de pobreza y corrupción (ver, por ejemplo, Evans y Rauch 1999; Henderson, Hulme et al. 2003; Iyer y Mani 2008; Dahlstroem, Lapuente et al. 2011). A pesar de los beneficios para el desarrollo que conlleva la implementación de un servicio civil profesionalizado, esta reforma no ha logrado permear en toda Latinoamérica, ni tampoco en todos los países en vías de desarrollo. Esto aumenta la urgencia en obtener lecciones respecto de qué tipos de reformas de servicio civil podrían ser implementadas con éxito, así también de qué momentos y procesos políticos propician estas reformas. Este estudio presenta algunas de estas lecciones, comparando reformas recientes en cinco países de América Latina. Para obtener las lecciones correspondientes, el breve análisis de cada caso buscará dar respuesta a tres preguntas:

1. ¿Bajo qué condiciones políticas se realizó la reforma, y cómo afectaron estas condiciones el resultado de la reforma?
2. ¿Cómo se llevó a cabo la reforma, y cómo afectaron las dinámicas del proceso de reforma su resultado?
3. ¿Cuál es el alcance de la reforma (instituciones, jerarquías y subsistemas de servicio civil en que se enfocó), y cómo afectó su resultado?

La literatura existente sugiere diferentes variables a considerar para cada una de estas preguntas.

1. Condiciones Políticas

El punto de partida de la mayoría de los estudios que analizan las condiciones políticas que permiten (o impiden) las reformas, ha sido el reconocimiento de que los costos y beneficios de distintos sistemas de servicio civil difieren unos de otros. Para simplificar, un servicio civil profesionalizado puede mejorar la capacidad del Estado y así la cantidad de bienes públicos que los líderes políticos pueden proveer a los ciudadanos. Un servicio civil no profesionalizado en el que las decisiones de personal son discrecionales permite a la clase política – por nombrar algunos – disponer de bienes privados (como por ejemplo, proveer puestos de trabajo a cambio de apoyo político), asegurar el control informal y la lealtad de los burócratas, y construir coaliciones de gobierno a repartiendo el “botín” (Geddes 1996; Grindle 2012). Se espera entonces que las reformas ocurran cuando factores exógenos modifiquen los costos y beneficios políticos de estos diferentes sistemas de servicio civil.

A pesar que se encuentra fuera del alcance de este trabajo revisar todos los factores que pueden causar esos cambios, hay tres grupos de variables que serán considerados para el análisis de los casos: (1) demanda ciudadana de bienes públicos, influencia externa (por ejemplo, de los cooperantes y organismos internacionales), demanda de burócratas de reforma; (2) competencia política (3) habilidad de controlar un servicio civil no profesional (clientelar).

Los primeros estudios históricos en esta materia se enfocaron en analizar coaliciones civiles reformistas que se movilizaron contra posibles sistemas corruptos clientelares, para asegurar la elección de políticos reformistas favorables al mérito (ver, por ejemplo, Van Riper, 1958). Sin embargo, estudios recientes señalan este caso como una anomalía: los ciudadanos frecuentemente carecen de incentivos para movilizarse y presentan problemas de “acción colectiva” al querer movilizarse en favor de la reforma (Grindle, 2012). Esto es a menos que ocurran eventos que atraigan la atención - como escándalos de corrupción, fracasos drásticos en la entrega de servicios públicos o crisis económicas - los que atraen mucha atención mediática, movilizandando la opinión pública y, potencialmente la acción ciudadana colectiva en favor de la reforma (Kingdon, 1995:94). En caso que no existiera alguno de estos “eventos”, se argumenta que las demandas ciudadanas inciden en fomentar reformas de forma indirecta al alterar los costos y beneficios electorales del clientelismo y del mérito. Para ilustrar este punto, aumentos de los niveles de ingreso per cápita y de educación pueden incentivar reformas a través del aumento de la demanda de los ciudadanos por la provisión de bienes públicos, así como una reducción de la demanda ciudadana por la provisión de bienes privados - y por lo tanto una baja en la demanda por acceso discrecional al empleo público (Reid y Kurth 1989).

Algunos estudios identifican a los burócratas como potenciales fuentes de demanda de reforma, más allá de la sociedad civil. Estos estudios tienden a asumir que los burócratas preferirían el mérito como regla del juego para las decisiones sobre el personal: los burócratas temen la discrecionalidad arbitraria de las autoridades transitorias en los sistemas clientelistas. Otros estudios añaden la influencia externa - y en particular la presión de las agencias y organismos internacionales de cooperación - como fuente de demanda. El acceso a la ayuda exterior puede estar condicionado a reformas de las burocracias clientelares (Reid 2010).

Un segundo grupo de estudios ha planteado que el efecto de la competencia política afecta la reforma, más que la demanda por reforma. Entre varios autores, Folke, Hirano y Snyder (2011) sostienen que las autoridades de la administración pública empujan la reforma cuando temen perder las próximas elecciones para, por ejemplo, preservar las posibilidades electorales de futuros candidatos afines contra futuras autoridades en el poder no afines, donde los beneficios clientelistas son desproporcionadamente útiles para aquellos en el poder. En cambio, otros estudios ven un efecto contrario. Para ilustrar este punto, Lapuente y Nistotskaya (2009) proponen que la competencia política impide la reforma ya que acorta los horizontes temporales de las autoridades en el poder, y en consecuencia, disminuye su expectativa de recolectar los beneficios a largo plazo en términos de mejor capacidad estatal producto de la reforma. En lugar de centrarse en la intensidad de la competencia política, Geddes (1996) señala la competencia política entre el poder legislativo y el ejecutivo como motor de reforma. En su análisis, los presidentes que asumen el poder sin depender de un partido, o incluso pese a la oposición de líderes de los partidos, promueven la reforma tanto para socavar la base de poder clientelista de sus opositores en el parlamento, así como porque los presidentes con carácter de “outsiders” carecen de (grandes) redes de operadores políticos (es decir, clientes que las autoridades políticas buscarían insertar en la burocracia). Schuster (2013) delimita este resultado observando que “outsiders” políticos tienen incentivos hacia la reforma, en particular en contextos institucionales que otorgan a los presidentes sólo una participación minoritaria en el control de los recursos clientelares. Johnson y Libecap (1994) también consideran que los problemas relacionados al control de la red clientelar como motor de la reforma, aunque por una razón distinta.

Desde su punto de vista, una creciente fuerza de trabajo estatal conduce, en primer lugar, a problemas del tipo agente-principal ya que los clientes (por ejemplo, trabajadores clientelares a nivel local) quedan cada vez más alejados de los principales (como presidentes y legisladores) y, en segundo lugar, al aumento de los costos de transacción, con nombramientos que requieren mayor dedicación de tiempo de presidentes y legisladores, haciendo inmanejable el control clientelar.

2. *Dinámica de los procesos de reforma*

Otra rama de investigación ha tratado de comprender el proceso que permite la profesionalización del servicio civil, en lugar de las condiciones políticas. Tal como ocurre en el caso de los estudios de las condiciones políticas que subyacen a la reforma, una serie de factores del proceso (a veces discordantes) han sido identificados en estos estudios. Para efectos de este trabajo, se mostrarán cuatro de estos factores: (1) marco de la reforma, (2) estatus político de la reforma, (3) asignación de la reforma a institución(es) responsable(s), (4) formación de coaliciones o aislamiento de la reforma.

Las reformas del servicio civil pueden enmarcarse de distinta manera, ya sea a través de esfuerzos enfocados hacia la modernización administrativa, la lucha contra la corrupción, hacia servicios de mejor calidad, o la eficiencia del gobierno (Barzelay 2003; Shepherd 2003). El alineamiento entre el marco de la reforma y las preferencias de los ciudadanos y políticos puede alterar los incentivos políticos para la reforma. Como ejemplo, enmarcar la reforma en términos de un problema identificado como prioridad entre los ciudadanos - como la lucha contra la corrupción - puede incrementar la atención de los medios y mejorar el capital político que puede derivarse de la reforma. Al mismo tiempo, tal marco puede desacreditar las prácticas administrativas establecidas de los gobiernos y por lo tanto reducir el apoyo político de alto nivel hacia la reforma.

Por otro lado, el status de la reforma - si las reformas son llevadas a cabo fuera de la vista del público o en un lugar destacado en la agenda política a través de señales de compromiso por políticos de alto nivel - también incide en los resultados de la reforma. Cuando el status político es bajo, las reformas se enfrentan al riesgo de que se detenga por falta de debate público y, por lo tanto, baja el capital político que se deriva de la reforma. Al mismo tiempo, una reforma de alto perfil puede activar potenciales opositores a la reforma, sobreexponer la reforma al conflicto político y complicar las compensaciones de los perdedores de la reforma (Stein, Tommasi et al. 2006; Echebarria y Cortázar 2007). Junto al status de la reforma, también es necesario considerar la asignación de la responsabilidad institucional en materia de reforma. La asignación de la reforma a un ministerio que esté dedicado al tema puede, por ejemplo, maximizar el status político; mientras que asignar la responsabilidad de la ejecución de la reforma a un Secretario de la Presidencia, a su vez puede maximizar el acceso a la Presidencia (Gaetani 2003). Por el contrario, asignar la responsabilidad de la ejecución de la reforma a un nivel jerárquico inferior aumenta la dependencia hacia los políticos de más alto nivel - como ministros - con un apoyo variable hacia la reforma. Asimismo, asignar la responsabilidad de la implementación de la reforma en paralelo a dos instituciones diferentes puede impedir más que facilitar un resultado favorable de la reforma (Barzelay, Gaetani et al. 2002). Por último, el grado de aislamiento o la movilización de actores relevantes para la reforma puede afectar sus resultados. La movilización de actores relevantes tiende a girar en torno a promover una opinión pública favorable a la reforma, y así convertir esta opinión en apoyo efectivo de una coalición de aliados nacionales e internacionales para los políticos que promueven la reforma (Bresser Pereira 1999).

El aislamiento en lugar de la movilización a su vez, ofrece la ventaja de evitar potencialmente la activación de opositores a la reforma en el gabinete, la burocracia o la legislatura.

3. *Alcance de la reforma*

Junto a los procesos y las condiciones de la reforma, un tercer capítulo en la literatura ha analizado cómo un alcance distinto de las reformas puede afectar sus resultados. En un nivel más general, los estudios han examinado las ventajas y desventajas de una reforma de tipo "big bang" versus a las graduales (Navia and Velasco 2003). La gradualidad en las reformas de servicio civil se puede lograr de al menos tres formas complementarias: (1) centrando la reforma en algunas instituciones seleccionadas en lugar del gobierno o el sector público en su conjunto, (2) centrando la reforma en subsistemas específicos del servicio civil - como la contratación basada en el mérito o la política salarial - en lugar de la gestión de personal en su conjunto, y (3) centrando la reforma en niveles específicos de la jerarquía burocrática o segmentos - como los directivos públicos - en lugar de todos los servidores públicos. Tales reformas graduales tienden a estar motivadas por consideraciones de viabilidad política: limitan la oposición de los actores que se benefician del sistema anterior y también limitan el número de instituciones o grupos de interés con los que negociar la reforma.

Dos conclusiones se pueden extraer de esta breve revisión de literatura. En primer lugar y como se resume en el cuadro 1, una amplia gama de condiciones políticas, factores de proceso, y alcances de la reforma determinan *conjuntamente* el resultado de la reforma. En segundo lugar, la literatura muestra disenso sobre el rol explicativo de variables clave - tales como la demanda social o la competencia política. Se requiere entonces un mayor trabajo empírico para derivar lecciones más robustas sobre el rol explicativo de estos factores. Algunas de las reformas del servicio civil en América Latina durante la última década ofrecen una gama de oportunidades en este sentido. Con el fin de explorar la diversidad de experiencias de reforma en términos de sus enfoques, procesos y condiciones políticas, se aplica en la siguiente sección el marco explicativo del Cuadro 1 a cinco casos: Chile, Perú, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana. Los cinco casos tienen en común que, en líneas generales, mejoraron su desempeño desde el primer diagnóstico regional de servicio civil (BID 2006) hasta 2013, aunque con distinto desempeño.

II. **Aprendiendo de las recientes experiencias de reforma del Servicio Civil en América Latina**

Chile: un buen comienzo de reforma con desafíos en su implementación (2003-2013)

A fines del año 2002, una crisis de gran envergadura política y cobertura en los medios marcó el comienzo de la reforma (Boeninger 2007:189). Uno de los resultados de la reforma fue la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley N°19.882), que se promulgó en el año 2004, mediante la cual se creó la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el Consejo de la alta Dirección Pública (CADP), y la profesionalización de la carrera funcionaria en particular en el tercer nivel jerárquico, entre otras medidas. La DNSC y el CADP son los responsables de la administración y gobierno del Sistema de Alta Dirección Pública respectivamente. El SADP está orientado a asegurar un filtro de mérito en el ingreso de los altos directivos públicos a través de la tercerización al sector privado de parte del proceso de selección de los directivos, marcando una diferencia entre los cargos de confianza exclusiva o designados y los de confianza asegurando el mérito (República de Chile, Ley de Nuevo Trato Laboral, 2004).

Según Ramos y Scrollini (2013), este tipo de funcionarios, llamados altos directivos, están a cargo de que la gestión sea eficiente y eficaz. Esta gestión está enmarcada dentro del plan definido por los directivos políticos y la jefatura directa y además también por los términos del convenio de desempeño al que se suscribe el directivo.

Como resultado de la reforma se implementaron los sistemas definidos por ley a partir del año 2004. El SADP comenzó con un total de 417 cargos asignados al sistema, llegando a 1130 cargos a junio del 2013. Estos cargos son de nivel I (202 cargos) y II (918 cargos) de un total de 224 organismos (adscritos y no adscritos al sistema). A junio de 2013, el 58% de los nombrados no era titular del cargo previo a asumirlo, lo que mostraba una renovación de los directivos públicos. Adicionalmente, 28% de los nombrados en cargos del ADP provenía del sector privado, correspondiendo a un 59% del total de las postulaciones (DNSC, 2013). La efectividad del SADP fue cuestionada por diferentes sectores debido al alto nivel de rotación de los directivos, que llegó cerca de un 50% en el período 2004-2010, ubicándose muy por encima del promedio en otros sistemas de alta dirección pública (Lafuente y Rojas Wettig, a publicarse). Este reto, generado parcialmente por un alto número de salidas con el primer cambio en la coalición gobernante en veinte años, generó una serie de intentos de reforma a la ley, las que fueron frustradas en el Congreso. En noviembre del 2010 se aplica un instructivo presidencial, el cual regula los nombramientos transitorios y provisionales, entre otros temas, con el fin de mejorar algunas de las debilidades del sistema (República de Chile, Instructivo Presidencial N°7, 2010). A junio de 2013, el gobierno trabajaba en un nuevo proyecto de ley para enviar al Congreso abordando aspectos como las remuneraciones, los convenios de desempeño y otros factores que podrían tener impacto en la retención de los altos directivos.

¿Cuáles son las condiciones políticas que explican la aprobación de una nueva ley, su implementación inicial y sus desafíos en la implementación en el tiempo? En los comienzos de la reforma en el 2002, la crisis se desencadena por un escándalo de corrupción, donde se llevó a cabo una investigación judicial respecto de la desviación de fondos para pagos de sobresueldos a funcionarios públicos de alto nivel directivo dentro del Ministerio de Obras Públicas. Investigación que concluyó con un ex ministro procesado. La resultante activación de la opinión pública en favor de reforma aumentó los costos políticos de mantener el estatus quo y generó una ventana de oportunidad para promover y aprobar la Ley del Nuevo Trato, además de otras leyes relevantes. Esta ley crea la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) (Navia y Stefoni 2003).

El presidente de la época (Ricardo Lagos) se reúne con el líder de uno de los partidos de oposición (Pablo Longueira) y además anuncia la creación de una comisión en contra de la corrupción, buscando salir de la crisis de credibilidad en que el gobierno estaba inmerso. Se logró el apoyo de la oposición, enmarcado en un discurso público en que ésta se comprometía a apoyar los avances en modernización del Estado. Con la crisis superada, los beneficios políticos de avanzar en la implementación disminuyeron: ya no se contó con la misma exposición mediática y atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, los incentivos históricos de control político en un sistema híper-presidencialista, también contribuyeron a los desafíos de implementación del SADP, tales como los elevados niveles de rotación de personal directivo de una administración a otra (incluyendo bajo la misma coalición gobernante).

Así como varios representantes del mundo político manifestaron su apoyo a la reforma, otros actores también lo hicieron públicamente demandando una mayor modernización del Estado. Por ejemplo, el entonces presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Juan Claro declaró que había llegado el momento de realizar reformas en el Estado, orientadas hacia una mayor modernización, inclusive especificó que se requieren políticas públicas de directivos dentro del Estado basadas en el mérito. Por otro lado, los medios de prensa transparentaron los desafíos desde una perspectiva político económica, recalcando la dificultad de que el presidente renuncie unilateralmente a mayores niveles de discrecionalidad (al poder designar a 3500 funcionarios públicos) (Boeninger 2007:190). Adicionalmente, se tenían preparadas propuestas asociadas a este tema, previas a la crisis. Por un lado, la Dirección de Presupuestos y por otro lado, think tanks, como el Centro de Estudios Públicos habían estado preparando propuestas relacionadas con la profesionalización de los directivos públicos y la creación de un servicio civil, entre otros temas. Desde el ejecutivo, específicamente desde el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda, se creó una comisión multipartidista, que permitiera llegar a un acuerdo hacia la reforma. Finalmente se llega a un acuerdo político legislativo transversal a los partidos donde se definió una agenda para la modernización del Estado, entre otros temas. Este acuerdo permitió disminuir las resistencias de varios sectores a la reforma. Finalmente hubo varias regulaciones y leyes promulgadas que nacen de este acuerdo. La relacionada al servicio civil es la ya mencionada Ley del Nuevo Trato o Ley de Alta Dirección Pública. Como se mencionó antes, esta ley crea la institucionalidad del servicio civil (Dirección Nacional del Servicio Civil), el Sistema de Alta Dirección Pública y el Consejo de la Alta Dirección Pública, entidad que cuenta con consejeros de varios colores políticos, entre otros.

En resumen, la reforma del servicio civil del caso chileno se enmarcó dentro de una reforma administrativa, gatillada por una crisis de corrupción que abrió la ventana de oportunidad de generar la voluntad política para aprobar la reforma, que en lo técnico ya se venía trabajando en universidades y *think tanks*. La reforma tuvo un alcance segmentado e inclusive con una implementación bastante gradual en el tiempo, factores clave para hacerla viable. Su enfoque gradual también representó un reto para los *champions* de la reforma: mantener el sistema vivo pese a los menores incentivos políticos una vez disipada la crisis. Esto parece haberse logrado, aunque pasando pruebas de fuego importantes con el cambio de gobierno.

Perú: Reformas incrementales que permitieron el cambio (2008-2013)

Perú ha pasado por varios procesos de intento de reformas institucionales que han resultado bloqueadas (Cortázar, 2012), así como en muchos países latinoamericanos. Sin embargo, a partir del año 2008 surgió una iniciativa que pretendió reformar el servicio civil, incluyendo una renovación de los directivos públicos. La propuesta consistió en la creación de un cuerpo de directivos públicos basado en la meritocracia en el reclutamiento y la selección; y también la creación de una agencia capaz y con autoridad de liderar el proceso de reforma. Dentro de los aspectos clave de la reforma fue incluir un sistema meritocrático de ingreso, así como la posibilidad de ofrecerles un nivel de estabilidad limitado, más allá de sus cargos. Como resultado se creó entonces la Autoridad de Nacional del Servicio Civil (SERVIR), donde uno de sus roles es la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos (SERVIR, 2011). También se encarga de seleccionar, capacitar y evaluar a los funcionarios públicos. La aprobación de estas reformas se dio a través de decretos que regulan el funcionamiento de SERVIR. Se optó por empujar una reforma de carácter más acotado, enfocándose en aspectos específicos y relevantes, más que tratar de reformar drásticamente el servicio público completo.

Es decir, con pasos progresivos, centrándose en temas en los que había consenso y dejando de lado potenciales áreas que pudieran generar vetos (ya sea por sostenibilidad fiscal o por conflictos).

Al año 2011 el Cuerpo de Gerentes Públicos se ha posicionado en los tres niveles de gobierno, con un total de cerca de seis mil postulantes, con más de 180 seleccionados, y más de 100 directivos posicionados (Esparch, 2011). Se apoyó en el trabajo de empresas especializadas en selección. Adicionalmente a algunos de los nuevos directivos durante el año 2010 se les proveyó de un programa de coaching ejecutivo, además de varios otros eventos de capacitación (SERVIR, 2011).

A primera vista, no se contaron con condiciones políticas favorables para llevar a cabo una reforma de servicio civil. Perú se caracteriza por tener partidos políticos fragmentados, lo que dificulta los consensos y acuerdos que permiten avanzar en las reformas. Adicionalmente existe mucho conflicto entre las instituciones de gobierno involucradas en las reformas, lo que dificulta el diseño y la posterior implementación de políticas. Sin embargo, en el año 2008 se dieron un conjunto de elementos que permitieron que la situación característica del país no afectara al proceso de reforma, entre los que se pueden mencionar: un “techo” salarial el que dificultó la atracción de funcionarios públicos con altos niveles de capacidad; la dificultad creciente de gestionar una burocracia que se había triplicado desde el 1999 (en términos de gastos en funcionarios públicos), regida por muchas normas y regulaciones diferentes; altos gastos en capacitación sin un aumento evidente de las capacidades de los funcionarios; y un Ministro de Trabajo comprometido en liderar la reforma, contribuyó a que el presidente apoye la reforma. Adicionalmente, fue relevante para este caso tomar en cuenta la ventana de oportunidad en que el ejecutivo actuaba como legislador (por un período acotado de tiempo, dado el proceso de Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos).

Además, el proceso de reforma se benefició del apoyo transversal de varios actores que tenían interés en profesionalizar el servicio civil, lo que ayudó a que la reforma fuera aprobada por el gobierno y se llevara a cabo la implementación en los años posteriores (Cortázar 2012). Se generaron una serie de acuerdos entre la Secretaría de Gestión Pública (aportando asistencia técnica) y el Programa de Modernización del Estado (aportando financiamiento para el proyecto). A su vez, como se mencionó en el párrafo anterior, el entonces Ministro del Trabajo lideró el proyecto y logró comprometer al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) utilizando la estrategia de presentar de un comienzo la propuesta de los directivos públicos, y dándole la posibilidad al ministro del MEF de focalizar estos cargos en directivos que estuvieran directamente relacionados a la inversión pública. De manera paralela, el ejercicio ayudó que se definiera una estrategia legal “no atada”. Es decir, se propuso diseñar una serie de Decretos Legislativos, no vinculados los unos a los otros. Esto generó un total de cuatro propuestas de decreto: (1) la agencia de Servicio Civil, (2) el Cuerpo de Gerentes Públicos, (3) el sistema de capacitación de funcionarios públicos, y (4) el establecimiento de un régimen de incompatibilidades y prohibiciones para la función pública. Finalmente, el presidente accedió a apoyar las reformas propuestas por el Ministro del Trabajo, lo que implicó aprovechar la ventana de oportunidad de facultades delegadas del legislativo al Ejecutivo. Por otro lado, se presentó la propuesta en el Congreso, la que no fue recibida favorablemente por los parlamentarios. Este impasse se aminoró con una difusión en los medios relacionada a la reforma.

En conclusión, el caso de Perú evidencia la factibilidad de reformas incrementales y “no atadas” en condiciones políticas algo adversas, donde no existen cambios amplios o momentos de crisis. El enfoque en un Cuerpo de Gerentes Públicos exitosamente respondió a una problemática específica – problemas de gestión e implementación en una burocracia en rápido crecimiento – sin verse bloqueado por las resistencias políticas que previamente habían obstaculizado reformas más amplias. Esta reforma marcó los primeros pasos hacia un cambio mayor en el servicio civil de Perú, permitiendo en 2010 la creación del Tribunal del Servicio Civil para apelaciones y en julio de 2013 la aprobación de la nueva Ley del Servicio Civil (Ley No. 30.057).

Costa Rica: La dificultad de reformar el servicio civil aún con un alcance definido (2006-2013)

El empleo público en Costa Rica tiene dos características fundamentales desde la creación del servicio civil establecida en la constitución de 1949. En primer lugar, cuenta con una gran diversidad de regímenes en paralelo para trabajos similares, con distintas condiciones de empleo, incluyendo su remuneración. Aunque la constitución de 1949 creó el servicio civil y estableció los principios de la titularidad del empleo y la contratación por medio de la competencia abierta con base en el mérito, las disposiciones de la Ley del Servicio Civil de 1953 se relacionan únicamente con el poder ejecutivo y únicamente con el servicio civil que trabaja en los ministerios centrales, excluyendo a una gran cantidad de sectores. Las demás instituciones gozan de un alto nivel de autonomía. En segundo lugar, no existe ninguna institución que tenga la ‘titularidad’ sobre asuntos de remuneración y empleo en todo el servicio público, y el poder judicial, a través de sus fallos, ha dotado de gran autonomía a las entidades descentralizadas (ver, por ejemplo, Aguilar Montoya, 2010; Strazza, 2012).

Para 2006 existía una gran dispersión salarial entre los profesionales bajo el régimen del servicio civil y sus pares realizando tareas similares en las numerosas entidades descentralizadas (DGSC, 2007). También existían inequidades verticales, es decir, una compresión o muy baja diferencia entre las remuneraciones de los estratos jerárquicamente menores (administrativos y técnicos) y el segmento profesional del servicio civil (DGSC, 2007).

Estas fuertes inequidades llevaban a una baja atracción y retención de personal profesional en el servicio civil, además de una baja en la moral debido a una fuerte pérdida del poder adquisitivo de su personal en un contexto inflacionario.

Impulsada por la demanda de los burócratas, que en Costa Rica gozan de estabilidad inclusive en niveles altos en la jerarquía del sector público, el gobierno entrante en 2006 que sucedía a dos gobiernos de signo político opuesto, incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 el objetivo de mejorar la atracción de cuadros especializados con remuneraciones competitivas.¹

¹ Según el PND 2006-2010: “4.1.4.4 Se impulsarán acciones dirigidas a modernizar el régimen de empleo público vigente, para ponerlo a todo con las necesidades de recurso humano de la Administración Pública. Para ello se buscará: Crear nuevas categorías en el escalafón de servicio civil para las posiciones de nivel gerencial y de nivel profesional en el gobierno central, que permita atraer cuadros especializados y de la más alta especialización ofreciendo remuneraciones competitivas para puestos similares en el mercado.” MIDEPLAN: “Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010”. Página 95.

Este objetivo sería implementado a través de la iniciativa conocida como la “reestructuración del modelo ocupacional de profesionales y gerentes”, que trajo una nueva política salarial de reposicionamiento dentro del sector público, incluyendo una actualización del valor relativo de los puestos de trabajo desde 2008 y hasta 2010, atándolo al percentil 50 del mercado laboral costarricense, con un muy fuerte impacto fiscal.²

Estos aumentos, si bien inicialmente se concentraron en los estratos profesional y gerencial (un número reducido de personal calificado) y se esperaba que alcanzaran a un número menor de empleados públicos – el alcance limitado fue un factor que hizo viable estos incrementos políticamente – aspectos legales determinaron que fueran aplicables también a los estratos operativo, calificado y técnico, con un incremento promedio del 11,3 % por encima de la inflación entre 2006 y 2010 para estos últimos, así como a todos los docentes, ampliando su alcance a más de 96.000 empleados contra un total inicial estimado en 5.247 (DGSC, 2007).³

A su vez, y producto de la falta de un ente rector para todo el sector público y de la autonomía de los entes descentralizados, generaron aumentos paralelos en el sector público fuera del servicio civil (a través de incrementos salariales o de los bonos conocidos como “anualidades”). Es decir, se volvió a foja cero en cuanto al objetivo original de la reforma – la equidad salarial y mejora de la atracción y retención de profesionales – pero con el agravante de terminar en un nuevo equilibrio.

En resumen, la reforma de la política salarial en Costa Rica fue políticamente viable ya que fue impulsada por los burócratas que recibirían los beneficios de la reforma dentro de un contexto de un gobierno recién asumido; de alcance parcial, al menos originalmente, en cuanto a que apuntaba únicamente al segmento profesional; y relativamente específica dentro del universo de reformas al servicio civil. Si bien logró su objetivo de mejorar las condiciones de empleo para los empleados profesionales del servicio civil en comparación con el mercado laboral en general, también gatilló incrementos en los sectores del estado no incluidos en la reforma.

Cuando se logró aprobar, por el peso de los sindicatos en el caso de los docentes y por el marco institucional y legal fragmentado del empleo público en Costa Rica en el caso de los entes descentralizados y otros poderes del estado llevó a aumentos salariales de alcance masivo, diluyendo la diferenciación salarial que se pretendía lograr con esta medida y la consiguiente mejora en la atracción y retención del personal profesional en el servicio civil. El resultado fue una masa salarial mucho mayor que, combinada con una baja en la recaudación ha llevado a déficits fiscales en aumento en los últimos años. Por consiguiente, el caso de Costa Rica sirve también como recordatorio de las posibles consecuencias inesperadas de reformas del servicio civil cuando los diseños se enfocan principalmente en lo técnico pero menos en las posibles repercusiones políticas y judiciales en su diseño.

² Estos aumentos extraordinarios acompañaron a los incrementos generales basados en el IPC, acordados con la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público conforme al acuerdo N° 2 del 09 de agosto del 2007

³ [“Maratón en los salarios del sector público minó la salud financiera del Estado”](#), en La Nación del 12/9/2011

República Dominicana: Buena práctica en reformas legales y constitucionales, con desafíos en la Implementación (2004-13)

Tipificado como un "botín en el Caribe" hasta la década de 1980 (Kearney 1986:144), la República Dominicana inició sus primeros esfuerzos de profesionalización del servicio civil en la década de 1990. Inicialmente, se aprobó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en 1991, sin lograr avances sustantivos en la práctica. Guiada por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, las presidencias de Fernández (2004-12) y Medina (2012-presente) trajeron consigo reformas más ambiciosas, con al menos nueve objetivos relacionados: (i) la aprobación de una nueva ley de función pública; (ii) la inclusión de los principios del servicio civil, mérito y estabilidad laboral en una nueva Constitución, (iii) la aprobación de una nueva ley de política salarial, (iv) la incorporación de los funcionarios públicos a las carreras administrativas y especiales; (v) la introducción de evaluaciones de desempeño, (vi) la implementación de procesos de selección de personal basado en el mérito, (vii) la implementación de un sistema de gestión e información del empleo público, (viii) la creación de Asociaciones de Servidores Públicos, y (ix) el fortalecimiento institucional de la entonces Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), entidad encargada de la reglamentación y supervisión del servicio civil.

A nivel normativo, la República Dominicana ha logrado muy importantes avances hacia estos objetivos. Una nueva Ley de Función Pública fue aprobada en 2008, así como una Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano en 2013 además de una nueva constitución en 2010, que consagra los principios de mérito y estabilidad laboral para los funcionarios públicos de carrera. Esto se complementa con la aprobación de una serie de reglamentos e instructivos que abarcan varios subsistemas del servicio civil. En el mismo período, el servicio civil de la República Dominicana se ha visto beneficiado de varias transformaciones importantes. Por ejemplo el ente rector - hoy el Ministerio de Administración Pública (MAP) - ha pasado de ser una oficina nacional a tener rango ministerial. Se realizaron 259.138 evaluaciones de desempeño entre 2005 y 2012; 59.300 funcionarios públicos se incorporaron a la carrera en ese mismo período (fuente: MAP); el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) recopila datos sobre género, tipo de contrato, salario y edad, entre otros para unos 220.000 funcionarios públicos del gobierno central (MAP 2013); y se crearon Asociaciones de Servidores Públicos en 40 instituciones (Ventura Camejo 2012).

Sin embargo, estas transformaciones habrían tenido un impacto limitado en la modificación de las prácticas de empleo público hasta el momento (salvo algunas excepciones). En lo que hace a la evaluación del desempeño, y de forma similar a lo que ocurre en la mayoría de los países de la América Latina y el Caribe, el 96.4% de los funcionarios públicos se encuentran dentro de la clasificación buena y excelente en las evaluaciones de desempeño desde el año 2005 (fuente: MAP). Según evidencia cualitativa, los funcionarios públicos a menudo no están al tanto de la existencia de la Asociación de Servidores Públicos en su propia institución. La incorporación de los funcionarios a la carrera ha fortalecido la estabilidad laboral – cuyo cumplimiento seguirá siendo un desafío dado el contexto de un débil Estado de derecho – pero las trayectorias de carrera aún no están establecidas. La reforma legal de política salarial fue aprobada muy recientemente, en julio de 2013, y el desafío ahora es implementarla. Por último, el número de reclutamientos basados en concursos públicos por oposición y supervisados por el Ministerio de Administración Pública es marginal, llegando a 18 en 2011 y 39 en 2012 – en un contexto de crecimiento de la fuerza laboral de 27.676 funcionarios en esos dos años (fuente: MAP).

¿Cómo pueden explicarse reformas legales orientadas hacia mejores prácticas y transformaciones formales, por un lado, y cambios limitados en la práctica de la gestión de personal, por otro lado? Como se detalla en Schuster (2013a), por el lado de la demanda, una coalición policéntrica (liderada por el Ministerio de Administración Pública y con el apoyo de agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil) presionó por reformar. Como ejemplo, la formulación participativa de la Ley de Función Pública del 2008 fue acompañada por debates en Diálogo Nacional - que reúne a la mayor parte de los principales agentes económicos y sociales del país –; por numerosas reuniones bilaterales y multilaterales entre la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y actores sociales; y por la asistencia financiera y técnica de múltiples agencias internacionales (Delmas 2007). Su implementación a su vez fue el tema de discusión de una de las diez mesas de trabajo de la Iniciativa Participativa Anticorrupción, que contaba con unos 260 miembros participantes (Banco Mundial, 2012). La necesidad de mostrar avances y responder a las presiones de la demanda movió los incentivos hacia una transformación legal y formal del servicio civil.

Al mismo tiempo, la implementación sustantiva se limitó a subsistemas del servicio civil políticamente viables - como la estabilidad laboral para los servidores de carrera en su mayoría reclutados por el partido gobernante (Collado 2012). A pesar de la coalición policéntrica de reforma, algunos ciudadanos continuaban exigiendo un acceso discrecional a los puestos del sector público en el contexto de un mercado laboral predominantemente informal (56.5% del empleo total) y de una pobreza estancada (34% de la población por debajo de la línea de pobreza nacional) (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Los políticos tienen entonces incentivos para satisfacer una consistente demanda ciudadana por acceso discrecional a empleos públicos. Por otro lado, el país cuenta con un sistema hiper-presidencialista concentra el control directo e indirecto de estos beneficios en la figura del presidente. En este contexto, un sistema bipartidista competitivo incentiva al partido gobernante a aprovechar el control de los recursos del Estado para movilizar bases políticas y así superar el partido opositor en las elecciones.

En este complejo contexto, un ministro de Administración Pública políticamente influyente - ex senador y miembro del comité central del partido gobernante – puso en agenda la reforma del servicio civil e introdujo incentivos a favor de la reforma a través de la ya mencionada construcción de la coalición que apoyó la reforma, así como a través de esfuerzos dentro de la administración para implementarla. Sin embargo, no se tomaron medidas más firmes para hacer cumplir la ley, posiblemente reflejando las limitaciones en el mandato político del MAP. De hecho, el MAP eligió un marco de reforma relativamente poco tangible: "lograr que las instituciones públicas sean eficaces y eficientes para proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos" (MAP, 2012:2) y no habría denunciado o sancionado a las instituciones del Estado cuando no cumplieron con los procedimientos clave, tales como concursos por oposición para seleccionar personal.

En conclusión, las reformas en la República Dominicana han modernizado el marco legal y constitucional del servicio civil del país, han provisto una serie de procedimientos para implementar este marco y lograron avances en la implementación de subsistemas políticamente menos sensibles. Las reformas respondieron principalmente a la presión de la demanda ejercida por una coalición entre el Ministerio de Administración Pública y la sociedad civil y las agencias internacionales.

Al mismo tiempo, una implementación más sustancial fue frustrada por los continuos incentivos por intercambiar empleos públicos por apoyo político: una fuerza laboral empobrecida y en crecimiento siguió exigiendo el acceso a los empleos públicos. El sistema híper-presidencialista concentró la oferta de estos empleos en manos del Presidente y del partido gobernante. Como resultado, un buen proceso de reforma no ha podido generar, por el momento, los incentivos para la implementación sustantiva en los varios subsistemas, a pesar de la participación de múltiples actores y del liderazgo de un ministro políticamente influyente.

Paraguay: Introducción parcial de la meritocracia (2008-2012)

Paraguay dio sus primeros pasos hacia la implementación de una gestión de recursos humanos basada en el mérito en el período 2008-2012. Aunque sin ser explícita, la estrategia de profesionalización de la función pública durante ese período tuvo cinco componentes principales: (i) la introducción de procedimientos de gestión de personal – selección y promoción – en base al mérito; (ii) la reforma de la ley 1626 de la función pública; (iii) el diseño y la implementación de un sistema de información y control de la carrera administrativa (SICCA); (iv) la racionalización de la política salarial; y (v) la des-precarización de condiciones laborales.

Para todos estos componentes fueron desarrolladas determinadas políticas. Sin embargo, las medidas universales de reforma que requerían aprobación presidencial o legislativa - como la reforma de la ley 1626, el decreto para el SICCA y la reforma de la política salarial - no llegaron a ser aprobadas. En contraposición, las medidas que podían tener un cumplimiento incremental o segmentado en una parte de las instituciones públicas – en particular, la des-precarización de las condiciones laborales y los procedimientos meritocráticos para el ingreso e ascenso de personal - sí avanzaron hacia la implementación. De acuerdo a los (limitados) datos disponibles, se concursaron 24.235 cargos con supervisión y acompañamiento de la Secretaría de la Función Pública entre 2008 y 2012 – en comparación con 7 cargos en el periodo antes del 2008. Por medio de estos concursos, se habrían ocupado (de forma muy aproximada) el 26% de los puestos vacantes entre 2008 y 2011 (Schuster 2013a).

¿Cuáles condiciones políticas y factores de proceso explican que al mismo tiempo se introduzcan con relativo éxito medidas meritocráticas en la gestión de personal, pero no se logren adoptar medidas universales de reforma de servicio civil? A diferencia de la literatura tradicional, la implementación del mérito en la burocracia paraguaya no resultó de un aumento de las demandas de la ciudadanía, ni de las agencias internacionales, ni de los funcionarios públicos.

Concerniente a la demanda ciudadana, la escasez de puestos de trabajo para una población en crecimiento, con mano de obra poco calificada, pobre y desmovilizada, se tradujo en una demanda individualista para acceder a los empleos públicos en lugar de una acción colectiva por la reforma. Además, gran parte de los miembros de la (pequeña) sociedad civil organizada ingresaron al gobierno en 2008 y, como tal, no podían canalizar una demanda de afuera; de igual forma, los medios de comunicación no impulsaron una campaña contra los casos de clientelismo en el empleo público que habían caracterizado gran parte de los 61 años anteriores bajo el mismo partido político.

Los mismos funcionarios no representaron una solución a la escasez de demanda. El gobierno heredó una burocracia con personal mayoritariamente afiliado al partido que había estado en el poder. Como tal, se enfrentó a un personal público en su mayoría con conexiones políticas y/o limitadas calificaciones profesionales que solía preferir beneficios (como ascensos o aumentos salariales) clientelares o generalizados en vez de decisiones en base del mérito. Mientras que los organismos internacionales apoyaban la reforma del servicio civil, actuaron más como facilitadores que como actores que pudieran crear condicionalidades efectivas de la profesionalización de la función pública.

La introducción del mérito en la selección y promoción del personal en Paraguay desde 2008 habría sido incentivada por dos factores. Por un lado, la llegada a posiciones de poder de grupos de la sociedad civil –que venían impulsando esta agenda durante administraciones anteriores– hizo natural que este tema tomara impulso internamente. Por otro lado, y como se detalla en Schuster (2013), un Presidente *outsider* sin un partido tradicional en un sistema cuasi-parlamentario dominado por partidos con grandes maquinarias clientelares tenía un control reducido en relación a sus opositores políticos sobre la entrega de empleos públicos, el principal medio de intercambio entre el sector público y los partidos políticos en Paraguay (Molinas y Pérez Liñán, 2005). Como tal, el Presidente no podía competir en elecciones futuras con sus opositores políticos basándose únicamente en intercambios clientelares. Esto generaba un incentivo político para introducir la reforma.

Así, la administración introdujo selecciones meritocráticas a través de resoluciones de la Secretaría de la Función Pública (SFP) – nunca a través de un decreto o una ley. Estas selecciones meritocráticas fueron implementadas primordialmente al nivel técnico-profesional y en aquellas instituciones que entregaban servicios públicos visibles para el electorado, es decir primordialmente en los programas presidenciales insignia y en los servicios sociales.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) recibió un mandato presidencial para la profesionalización de la función pública, aunque como se mencionaba no recibió el apoyo presidencial para normas que expandirían esta profesionalización hacia el sector público en su totalidad. En respuesta, la SFP – que no pudo sancionar a las instituciones que no cumplían con la reforma – eligió apoyar a las instituciones voluntariamente interesadas en la reforma. Al mismo tiempo, posicionó la reforma como un esfuerzo para transitar "del estado patrimonialista a uno moderno-democrático." (Secretaría de la Función Pública 2010:12) Para incentivar a las instituciones a participar en la reforma, esta imagen se tradujo en una estrategia de acciones legales y discursivas contra la gestión patrimonial del personal. Estas acciones incluyeron, por ejemplo, acusaciones de tráfico de influencias contra legisladores que presionaron para incorporar a sus afiliados en instituciones públicas.

Mientras que eso provocó críticas mediáticas de las gestiones clientelares, no se logró construir coaliciones pro-reforma más amplias. La búsqueda de coaliciones dentro del gobierno se vio afectada también por las superposiciones de mandatos entre instituciones, en particular entre el Ministerio de Hacienda y la SFP. El desarrollo paralelo de distintas reformas de la política salarial en ambas instituciones, por ejemplo, jugó en contra del avance de esta agenda, más allá de que con el rol del Congreso en la política salarial cualquier iniciativa que no incluyera un cambio de gobernanza entre los principales actores estaría destinada a fracasar (Lafuente y Manning, 2010, y Green y Lafuente, 2010).

En resumen, la reforma en Paraguay implicó un avance en el desarrollo de normas e instrumentos para (casi) todos los subsistemas de gestión de personal para el gobierno en su conjunto. En la práctica, se logró principalmente la implementación de una gestión de personal basada en el mérito para una parte de los puestos vacantes en algunas instituciones. La condición política clave que permitió la reforma fue el ascenso de un Presidente *outsider* sin partido tradicional y que llegó con actores de la sociedad civil pro-reforma de la función pública, en un sistema cuasi-parlamentario que otorgó gran parte del poder sobre el clientelismo en el empleo público a los partidos tradicionales, y no al Presidente.

Al mismo tiempo, necesidades de gobernabilidad y una demanda continua de la población por acceso discrecional a empleos públicos, entre otros, limitaron la expansión de la reforma. En este contexto, el proceso de la reforma gestionado por la SFP fue marcado por, por un lado, una imagen de transición de un estado patrimonial a un estado moderno y una estrategia mediática de acusaciones contra la gestión clientelar que facilitaron la expansión de la reforma; y, por otro lado, la falta de una coalición pro-reforma amplia – incluyendo la falta de un frente común en el ejecutivo entre el Ministerio de Hacienda y la SFP – y la falta de un apoyo presidencial para una reforma universal.

III. Comparación y conclusiones: lecciones para futuras reformas de servicio civil en la región

Tomando en cuenta la multiplicidad de factores identificados en los estudios anteriores, no sorprende que el cuándo, cómo y qué tipos de reformas podrían llevarse a cabo con éxito sea diferente en cada uno de los casos planteados (Cuadro 2). A pesar de esta diversidad de factores, de los casos analizados anteriormente surgen varias lecciones prácticas en términos del diseño, proceso y condiciones políticas que propician la reforma.

En primer lugar, en cuanto a cuándo debe realizarse la reforma, se suelen ver facilitadas por importantes cambios en las condiciones políticas. Como ejemplo, en Paraguay las reformas se gatillaron por la elección de un Presidente *outsider* sin partido tradicional en un sistema político marcado por una fuerte injerencia clientelar del legislativo en el empleo público; en Chile fue un escándalo de corrupción que incrementó la demanda social por una reforma y, como tal, facilitó su introducción.

Aunque los cambios importantes en las condiciones políticas pueden facilitar reformas, los casos descritos sugieren que las reformas también son factibles en tiempos de '*politics as usual*'. Las reformas en Perú, la República Dominicana y Costa Rica fueron empujadas sin incentivos derivados de momentos de crisis o alternancias políticas inusuales. Fueron más bien diseños de reforma que respondieron a necesidades muy específicas (como en Perú y Costa Rica) o procesos de construcción de coaliciones pro-reforma amplias (República Dominicana) los que facilitaron el avance en las reformas.

Más generalmente, fueron las reformas de alcance gradual – y no aquellas con un enfoque de tipo "Big Bang" – que avanzaron hacia una mayor implementación. Gradualidad en la implementación puede enfocarse en un segmento específico, en particular, los directivos públicos (Chile y Perú) o los profesionales (Costa Rica), o un subsistema de servicio público específico, como la estabilidad laboral (República Dominicana).

El caso de Paraguay muestra que una reforma concebida como “Big Bang” en el papel (establecimiento de mérito para ingreso y progreso en la carrera para todos los organismos y entidades del estado, niveles de gobierno y tipos de puestos) o República Dominicana (reforma constitucional y de varias leyes) puede terminar implementándose en un subconjunto de instituciones dispuestas a seguir adelante con la reforma (enfoque gradual *de facto*). De hecho, esto último parece haber sido la tendencia en los países de la OCDE (Grindle, 2012).

Más allá de condiciones políticas favorables y/o alcances de reforma graduales y claramente delimitados, la viabilidad de las reformas en los casos analizados se vio propiciada también por buenas prácticas en la gestión del proceso de reforma. Los estudios de caso sugieren cuatro lecciones en este sentido.

Primero, un frente común en el ejecutivo – y, en particular, el involucramiento y apoyo del Ministerio de Hacienda más allá del ente rector de servicio civil cuando la reforma tiene un impacto fiscal – es fundamental. Las reformas que contaron con este frente común – como en el caso de Costa Rica – enfrentaron menos obstáculos a la hora de implementación que aquellas caracterizadas por competencia entre los Ministerios de Servicio Civil y Hacienda – como en el caso de Paraguay. Segundo, es factible y deseable – aunque no estrictamente necesario – construir coaliciones amplias y poli-céntricas (entre un Ministerio pro-reforma, agencias internacionales, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) en apoyo de la reforma de servicio civil. Como indica el caso dominicano, estas coaliciones pueden crear incentivos en favor de reformas graduales incluso en contextos políticos “normales”. Tercero, es importante considerar en el diseño de reformas como sus trayectorias de implementación se verán afectadas por la reacción ante estas reformas de actores con incidencia en la agenda de empleo público. Como subraya el caso de Costa Rica, a veces una reforma otramente bien diseñada, justificada e intencionada puede llegar a tener consecuencias inesperadas y adversas sin la debida consideración a estas reacciones políticas y judiciales.

Y cuarto, la ola de reformas de servicio civil en la última década en América Latina y el Caribe significa que – aunque no todos los desafíos estén superados – los países de la región cuentan ahora con varios ejemplos de países vecinos que llevaron a cabo una gran variedad de reformas. Como tal, cualquier futuro esfuerzo de reforma puede ser facilitado por el aprendizaje entre las distintas experiencias que encontraron desafíos parecidos. Se espera que este artículo, y la agenda de conocimiento de centros de investigación y de los organismos internacionales sirva como insumo para facilitar este aprendizaje comparativo en la región.

Bibliografía

- Aguilar Montoya, Rocío (2010). Situación del empleo público costarricense. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 269-291, 2010
- Barzelay, M. (2003). "Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policy-Making." International Public Management Journal 6: 251–281.
- Barzelay, M., F. Gaetani, et al. (2002). Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: Conceptual Framework, Methodological Guide and Exemplars. Regional Policy Dialogue Washington DC, November 14-15, 2002, Inter-American Development Bank.

- BID - DRP (2006) "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría Ed. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC
- Boeninger, E. (2007). Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006. Santiago de Chile: uqbar Editores.
- Bresser Pereira, L. (1999). From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil. Reforming the State - Managerial Public Administration in Latin America. L. Bresser Pereira and P. Spink. Boulder, Lynne Rienner Publishers: 115-146.
- Collado, F. (2012). Informe Semestral No. 1 Acerca Del Nivel De Cumplimiento De Las Recomendaciones Mesa No. 2 De La Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) Y Del Protocolo Por La Transparencia Firmado Por El Presidente De La República Danilo Medina. Santo Domingo, Participacion Ciudadana.
- Cortázar, J.C., (2012), Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008).
- Dahlstroem, C., V. Lapuente, et al. (2011). "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption." Political Research Quarterly **XX(X)**: 1-13.
- Delmas, A. (2007). "Estrategia Exitosa para una Reforma Legislativa Relevante: El Caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana." Revista de la Administración Pública 2: 57-77.
- Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica (2007), "Situación salarial de los servidores profesionales del Régimen de Servicio Civil", SI-004-2007, Gobierno de Costa Rica.
- Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica (2010), "Resultados de la política salarial durante el período comprendido entre los años 2006-2010", SI-007-2010, Gobierno de Costa Rica.
- Dirección Nacional del Servicio Civil, República de Chile. Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Abril 2013.
- Echebarria, K., J. Cortazar (2007). Public Administration and Public Employment Reform In Latin America. The State of State Reform in Latin America. E. Lora. Washington DC, Inter-American Development Bank: 123-155.
- Esparch, N. (2011) Reforma del servicio civil en Perú. Presentación.
- Espinal, R., J. Hartlyn, et al. (2006). "Performance Still Matters: Explaining Trust in Government in the Dominican Republic." Comparative Political Studies 39(2): 200-223.
- Evans, P., J. Rauch (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structure on Economic Growth." American Sociological Review **64**(5): 748-765.
- Folke, O., S. Hirano, et al. (2011). "Patronage and Elections in U.S. States." American Political Science Review **forthcoming**.
- Gaetani, F. (2003). "Public Management Policy Change in Brazil: 1995–1998." International Public Management Journal **6**: 327-342.
- Geddes, B. (1996). Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley, University of California Press.
- Green, M. y M. Lafuente (2010). Paraguay: Hoja de ruta para Mejorar la Política Salarial del Sector Público. Unidad de Gestión Pública, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Grindle, M. (2012). Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective Cambridge, Harvard University Press.

- Henderson, J., D. Hulme, et al. (2003). Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction. CPRC Working Paper Number 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Iyer, L., A. Mani (2008). Traveling Agents: Political Change and Bureaucratic Turnover in India. CAGE Online Working Paper Series 24, Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE).
- Johnson, R., G. Libecap (1994). The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy. Chicago, University of Chicago.
- Kearney, R. C. (1986). "Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit-Based Civil Service in the Dominican Republic." *Public Administration Review* 46(2): 144-151.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd edition). New York, Harper Collins.
- Kitschelt, H., M. Singer (2009). Expert survey on citizen-politician linkages: initial findings for the Dominican Republic in comparative context, mimeo.
- Lafuente, M. y N. Manning (2010). Autoridad del ejecutivo-legislativo para la determinación de la política salarial del sector público: el caso de Paraguay. Public Sector Working Paper Series, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Lafuente, M. y M. Rojas Wettig (a publicarse) "Pay Flexibility in Chile's Public Sector" en "Global Study on Pay Flexibility in the Public Sector", N. Manning y Z. Hasnain, Banco Mundial, mimeo.
- Lapuente, V. , M. Nistotskaya (2009). "To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective." Governance 22(3): 431-458.
- MAP (2012). Plan Estratégico del MAP 2012-2016. Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.
- MAP. (2013). "Portal de Estadísticas e Indicadores." Retrieved 20 de julio, 2013, from <http://map.gob.do:8282/estadisticas/>.
- Ministerio de Planificación de Costa Rica (2006), "Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010", Gobierno de Costa Rica
- Molinas, J. y A. Pérez Liñán (2005), "Who decides on budget expenditures? A political economy analysis of the budget process in Paraguay", Doc. RE1-05-011, BID.
- Navia, P. , A. Velasco (2003). The Politics of Second Generation Reform . After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America. P.-P. Kuczynski and J. Williamson. Washington:, Institute for International Economics.
- Navia, P., C. Stefoni. 2003. "Modernización del Estado y Financiamiento de la Política: Una crisis que se transformó en oportunidad." Chile 2004: 1833–2003.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). Crecimiento, Empleo Y Cohesión Social En República Dominicana. Consulta Tripartita De FMI-OIT Sobre Crecimiento Incluyente Y Generador De Empleo En La Republica Dominicana. Santo Domingo, Organización Internacional del Trabajo.
- PNUD (2004). La democracia en América Latina - Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. New York, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD).
- Ramos, C., F. Scrollini (2013) El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay – inédito.
- Reid, G. (2010). Public Administration Reform Impacts: Lessons from Experience. Unpublished Report. Washington DC, World Bank.
- Reid, J. D. , M. M. Kurth (1989). "Public Employees in Political Firms: Part B. Civil Service and Militancy." Public Choice 60(1): 41-54.
- República de Chile. Instructivo Presidencial N°7 2010.
- República de Chile. Ley N19.882 sobre "Nuevo Trato Laboral"

- Schuster, C. (2013). Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay Documento de Trabajo. Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Schuster, C. (2013a). The Politics of Depoliticizing Highly Politicized Civil Services: The Case of the Dominican Republic, mimeo
- Secretaría de la Función Pública (2010). Informe Rendición de Cuentas de 2 años de Gestión SFP 2008 - 2010. Asunción, Paraguay, Secretaría de la Función Pública.
- SERVIR. Presidencia del Consejo de Ministros. Autoridad Nacional del Servicio Civil del Perú (2011) Memoria Anual de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - 2010
- Shepherd, G. (2003). "Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?" Policy Paper, 11th Seoul International Anti-Corruption Conference, May 2003 Retrieved September 15, 2009, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010813.pdf>.
- Stein, E., M. Tommasi, et al. (2006). The Politics of Policies - Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report. Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Strazza, L. (2012), "Costa Rica" en AECID, "Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana"
- Van Riper, P. (1958). History of the United States Civil Service. Evanston, Row, Peterson,.
- Ventura Camejo, R. (2012). Experiencia de la República Dominicana en el marco del Segundo Barómetro de Profesionalización del Empleo Público. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- World Bank (2012). Improving the Quality of Public Expenditure in the Dominican Republic. Washington DC, The World Bank.
- World Bank (2013). Worldwide Governance Indicators. Washington DC, The World Bank.

Reseñas biográficas

Mariano Lafuente, Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado, Instituciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo

Contacto: mlafuente@iadb.org

Es Especialista Senior en Modernización del Estado en la unidad de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde trabaja en proyectos de gestión pública en varios países de la región, con un enfoque principal en temas de gestión de recursos humanos y servicio civil. Mariano ha liderado y participado en proyectos y estudios en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Centroamérica y el Caribe, tanto a nivel nacional como subnacional. Anteriormente se desempeñó como Especialista en Gestión Pública para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial. Mariano tiene una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland y es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina.

Christian Schuster, Visiting Research Scholar, Banco Interamericano de Desarrollo

Contacto: jschuster@iadb.org

Es Investigador Visitante en el Banco Interamericano de Desarrollo, y candidato a doctor (PhD) en Gobierno de la London School of Economics and Political Science (LSE). En su tesis de doctorado, investiga de manera comparativa la economía política de esfuerzos de

profesionalizar las funciones públicas de burocracias altamente politizadas en América Latina. Previamente, se desempeñó como economista en el Banco Mundial en Guatemala y como consultor para una gama de instituciones dedicadas al desarrollo. Fue investigador visitante en FLACSO en la República Dominicana y en el CADEP en Paraguay. Obtuvo su Maestría de la Escuela de Estudios Avanzados Internacionales (SAIS), Johns Hopkins University, y licenciaturas de la European School of Business y de Northeastern University.

Magdalena Rojas, Consultora, División de Capacidad Institucional del Estado, Instituciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo
Contacto: magdalenar@iadb.org

Ha liderado y participado en proyectos y estudios en gestión del Estado, como políticas de recursos humanos en el Estado, descentralización regional y local, inversión pública, entre otros. Anteriormente se desempeñó como consultora del Banco Mundial; coordinadora de gestión pública del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica; e ingeniero de estudios estratégicos en empresas del sector privado. Obtuvo su Maestría en Asuntos Internacionales enfocada en Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales (SIPA) de Columbia University, y una Maestría en Ciencias de la Ingeniería, además del grado de Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Anexos

Cuadro 1. Resumen de las variables explicativas de los resultados de la reforma

Condiciones políticas	Proceso de la reforma	Alcance de la reforma
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda por reforma desde la ciudadanía, agencias internacionales y/o burócratas ▪ Competencia política ▪ Habilidad de controlar un servicio civil no profesional (clientelar). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco de la reforma ▪ Estatus político de la reforma ▪ Asignación de la reforma (autoridad institucional) ▪ Formación de coaliciones para la reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno en su conjunto o algunas instituciones seleccionadas ▪ Gestión de personal en su conjunto o sólo algunos subsistemas específicos del servicio civil ▪ Todos los servidores públicos o en niveles específicos de la jerarquía burocrática o grupos de profesionales

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2. Dinámicas, condicionantes políticas, alcance y resultados de reformas del servicio civil en América Latina

País	Alcance de la reforma	Condiciones políticas	Proceso de la reforma	Principal resultado de la reforma
Chile	Introducción del Sistema de Alta Dirección Pública - selección meritocrática del grupo de altos directivos, creando un grupo gerencial del servicio público.	Crisis de corrupción que movilizó la opinión pública a favor de la reforma e incentivó la aprobación de reforma como respuesta a la crisis. Implementación facilitada por borradores de reforma pre-existentes elaborados por think tanks e universidades.	<p><u>Marco de la reforma:</u> reforma administrativa hacia una disminución de corrupción y clientelismo</p> <p><u>Estatus político de la reforma:</u> tuvo un lugar destacado en la agenda política a través de señales de compromiso por políticos de alto nivel (presidente de la época con el líder de uno de los partidos de oposición)</p> <p><u>Asignación de Reforma:</u> Comisión multipartidista liderada por los Ministerios del Interior y de Hacienda.</p> <p><u>Formación de coaliciones:</u> hubo alto involucramiento de varios actores relevantes al tema. También la reforma fue difundida abiertamente por los medios.</p>	Como resultado de la reforma se implementaron los sistemas definidos por ley a partir del año 2004, dentro de los cuales está el Sistema de Alta Dirección Pública, el que ha crecido incorporando más servicios, pero no exento de desafíos (altos niveles de rotación)

Perú	Incorporación del Cuerpo de Gerentes Públicos mediante una propuesta de reforma incremental y "no atada".	"Techo" salarial; dificultad de gestionar una burocracia triplicada en tamaño; altos gastos en capacitación sin resultados evidentes; Ministro de Trabajo pro-reforma comprometido: el presidente apoyó la reforma. Se aprovechó la ventana de oportunidad en que el ejecutivo actuaba como legislador.	<u>Marco de la reforma:</u> "mejorar la calidad y oportunidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía" <u>Estatus político de la reforma:</u> hubo un compromiso del presidente al involucrarse con la reforma y aprobarla <u>Asignación de Reforma:</u> Inicialmente Ministerio del Trabajo y, posteriormente, SERVIR <u>Formación de coaliciones:</u> se involucró a los medios y agencias externas.	Al 2011, 180 gerentes públicos reclutados de manera meritocrática, creación de SERVIR como ente rector, aprobación de ley.
Paraguay	Reforma integral del servicio civil, incluyendo el desarrollo de una política de gestión del personal público, un sistema de información para el control de carreras (SICCA) y una propuesta de reforma de la política salarial, entre otros.	El ascenso de un outsider político sin (un fuerte) apoyo partidista hacia la presidencia en un sistema cuasi-parlamentario en el que los competidores políticos controlaban la mayoría del poder clientelar, y en un contexto socio-económico caracterizado por una fuerte demanda social para el acceso al empleo público.	<u>Marco de la reforma:</u> la transición de un Estado patrimonial a uno moderno <u>Estatus político de la reforma:</u> el compromiso presidencial para la reforma gradual pero no universal <u>Asignación de Reforma:</u> Secretaría de la Función Pública a cargo, aunque con superposición de responsabilidades con el Ministerio de Hacienda <u>Formación de coaliciones:</u> medios involucrados a través de denuncias de clientelismo, sin embargo, sin involucramiento de la sociedad civil o de agencias internacionales en las negociaciones clave de reforma.	Implementación de procedimientos meritocráticos de reclutamiento y promoción en instituciones seleccionadas.
Costa Rica	Originalmente reforma de la política salarial del segmento profesional del servicio civil, abarcando únicamente los ministerios del poder ejecutivo. Su alcance terminó siendo masivo.	Gobierno entrante luego de dos mandatos de otro partido político. Gran peso de los sindicatos de trabajadores y autonomía en materia de empleo público de los entes autónomos y poderes del estado.	<u>Marco de la reforma:</u> mejorar la atracción de cuadros especializados en el servicio civil <u>Estatus político de la reforma:</u> Incluido explícitamente en Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, apoyado por el Presidente <u>Asignación de la reforma:</u> A cargo de la DGSC con apoyo del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN (frente unificado en el poder ejecutivo). Para las entidades fuera del servicio civil cada una implementó sus aumentos independientemente <u>Formación de coaliciones:</u> formación de alianza entre burócratas de entidades clave, preparación de estudios que documentaban la necesidad de la reforma	Incremento de salarios en servicio civil llevó a una mayor atracción y retención de personal profesional según reportado por la DGSC, pero las relatividades salariales con otros segmentos se mantuvieron, diluyendo el esfuerzo pero dejando al estado en un equilibrio con una masa salarial mucho mayor.
República Dominicana	Política integral de reforma del servicio civil, incluyendo nuevas leyes de función pública y política salarial, la creación de las carreras administrativas y especiales, evaluaciones de desempeño, selección de personal basado en el mérito, un nuevo sistema de información de funcionarios públicos y la creación de sindicatos del sector público.	Coalición pro reforma entre las agencias internacionales, la sociedad civil y un Ministerio de la Administración Pública pro-reforma en un contexto socio-económico caracterizado por una fuerte demanda social por acceso al empleo público y un contexto institucional caracterizado por un fuerte control presidencial del poder clientelar.	<u>Marco de la reforma:</u> instituciones públicas eficaces y eficientes para brindar un mejor servicio a los ciudadanos. <u>Estatus político de la reforma:</u> el ministro con el peso político como defensor de la reforma, aunque sin capacidad para sancionar a instituciones que no cumplan con la reforma. <u>Asignación de Reforma:</u> a cargo de la Oficina Nacional de Administración y Personal, elevado a rango ministerial en el 2008 mediante la ley de servicio público <u>Formación de coaliciones:</u> formación de alianza transversal entre múltiples agencias internacionales, la sociedad civil y un Ministerio de Administración Pública pro-reforma	Modernización del empleo público en la ley y la constitución, aumento incremental en la estabilidad en el empleo para los servidores de carrera.