



Centro de Estudios
CE-SOP
Sociales y de Opinión Pública



Sistemas de servicio civil: **una comparación internacional**

María de los Ángeles Mascott Sánchez

COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Mesa directiva

Dip. José Antonio Hernández Fraguas
Presidente

Dip. Rosa Elena Baduy Isaac
Secretaria

Dip. Eduardo Rivera Pérez
Secretario

Dip. Rufino Rodríguez Cabrera
Secretario

Integrantes

Dip. José Marcos Aguilar Moreno

Dip. Sara Figueroa Canedo

Dip. Alfonso Hernández Hernández

Dip. Esteban Daniel Martínez Enríquez

Dip. Manuel Arturo Narváez Narváez

Dip. Juan Carlos Regis Adame

Ing. Gustavo Meixueiro Najera
Secretario Técnico



María de Lourdes Flores Alonso
Directora de Estudios Sociales

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Opinión Pública

Efrén Arellano Trejo
Edith Barrera Chavira
Investigadores

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de
Datos

Cámara de Diputados. LVIII Legislatura
Av. Congreso de la Unión Núm. 66. Col. El Parque
Edificio G, 2° piso, México, DF

Teléfonos. 5628-1300 extensiones 4202 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

INDICE

Introducción	5
El modelo burocrático de servicio de carrera	8
Servicio civil	10
Servicio civil: las razones de la reforma	12
Las reformas y efectos del servicio público en países desarrollados	18
Volumen del servicio _____	20
Sistemas de acceso _____	22
Descentralización _____	26
Organización de la carrera _____	28
Gestión por resultados _____	31
Sistemas de evaluación, promoción, compensación y remoción _____	33
Salarios e incentivos _____	35
Entrenamiento y capacitación _____	39
Función directiva en los procesos de reforma _____	40
Derechos y deberes _____	42
Legislación y servicios civiles _____	43
Las reformas en países desarrollados: casos de estudio _____	44
Nueva Zelanda _____	44
Gran Bretaña _____	48
Australia _____	53
Bélgica _____	55
Las reformas en los países en desarrollo	57
Reformas en América Latina: temas comunes _____	60
Relaciones laborales _____	63
Las reformas en América Latina: casos de estudio _____	67
Brasil _____	67
Argentina _____	70
Chile _____	72
Uruguay _____	73
Lecciones y retos de los sistemas de servicio civil	75
Procesos de transición _____	83
Reflexiones finales	88
ANEXOS	90
Bibliografía	102

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 1 Evolución de los sistemas de servicio público.....	11
Cuadro 2 Cambio de paradigma: del sistema burocrático a la administración por resultados	15
Cuadro 3 Modelos de reforma de los sistemas de servicio público	17
Gráfica 1 Cambios en el empleo del servicio civil, 1988-1997	21
Cuadro 4 Porcentaje del servicio civil con respecto al servicio público	21
Cuadro 5 Acceso al servicio civil en países desarrollados	24
Cuadro 6 Acceso ¿existe un periodo de prueba?.....	24
Gráfica 2 Porcentaje de mujeres en el servicio civil y en el total de la economía.....	25
Cuadro 7 Índice acumulativo de grupos de edad en porcentajes.....	26
Cuadro 8 Descentralización de funciones en países seleccionados.....	27
Cuadro 9 Número actual de efectivos: tabla comparativa porcentual entre las administraciones central, regional, provincial y municipal en países desarrollados.....	28
Cuadro 10 Estabilidad en el empleo.....	30
Cuadro 11 Incentivos para servidores públicos.....	37
Cuadro 12 Salario como porcentaje total de las remuneraciones.....	38
Cuadro 13 Contenido de la legislación del servicio civil en países seleccionados*	44
Cuadro 14 Secuencia de las reformas administrativas en Nueva Zelanda	45
Cuadro 15 Reino Unido: Evolución del servicio público	52
Cuadro 16 Evolución nacional del servicio civil.....	52
Cuadro 17 Calidad de la burocracia.....	58
Cuadro 18 Población y empleo en Argentina, México y Costa Rica	61
Cuadro 19 Empleados del sector público según tipo de organización (e n porcentajes).....	62
Cuadro 20 Índice de Desarrollo de Relaciones Laborales Constructivas en el Sector Público	65
Cuadro 21 Empleados del Poder Ejecutivo en Brasil, 1988-1994	68
Cuadro 22 Reformas a los servicios civiles en países latinoamericanos	74
Cuadro 23 Reformas a los sistemas de servicio civil en países seleccionados.....	86
Anexo 1 Porcentajes de gasto público y empleo público total de los gobiernos subnacionales en países seleccionados*	90
Anexo 2 Sistemas de remuneración en países seleccionados.....	91
Anexo 3 Bases legales de los servicios civiles	94
Anexo 4 Empleados públicos cubiertos por la misma legislación de servicio civil que los empleados del gobierno central.....	95
Anexo 5 Reformas legales y/o normativas en Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México.....	96
Anexo 6 Reformas a los servicios civiles en países africanos.....	98
Anexo 7 Porcentaje del empleo público respecto al empleo total.....	99
Anexo 8 Empleo y salarios en el sector público en países seleccionados: 1996-2000.....	100
Anexo 9 Servicio profesionalizado y sistemas de control y evaluación de la función pública	101

Introducción

La reciente aprobación por parte del Poder Legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México es un paso esencial en la profesionalización del servicio público y la reforma del Estado en nuestro país.¹ Con esta aprobación culmina un debate en el que se reflejaron posiciones encontradas sobre la conveniencia de implementar un sistema de servicio civil profesional.

Los argumentos en favor de los servicios profesionales de carrera sostienen que entre sus principales beneficios se encuentran: un sistema objetivo con reglas claras y transparentes; provisión de servidores públicos idóneos para el puesto y la función que desempeñan; eliminación de sistemas clientelistas, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; continuidad de las políticas y programas de gobierno; y una nueva cultura laboral con filosofía de servicio. Asimismo, se sostiene que los sistemas de carrera proveen reglas claras para que los servidores públicos asciendan en los escalafones del servicio, con base en los principios de mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, estabilidad en el empleo, dignificación del servicio público y especialización en el desempeño de la función encomendada.²

No obstante, el servicio de carrera genera reticencia. Se discute si es o no conveniente adoptar una institución que ha sido cuestionada y reformada en un número importante de países que la adoptaron; y, si se pone en marcha, qué características, facultades, metas y procedimientos deben guiar al servicio civil.

En realidad, ningún país ha desaparecido sus servicios civiles. Lo que sí han hecho, sin embargo, es adecuarlos a sus necesidades actuales. En ese sentido, las experiencias internacionales pueden ofrecer algunas orientaciones

¹ El pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal el 25 de marzo de 2003, con 374 votos a favor y 6 abstenciones. Por su parte, el Senado de la República aprobó el dictamen, por unanimidad de los Senadores presentes (96 votos) el 3 de abril del mismo año.

² María del Pilar Conzuelo Ferreyra, *Alcances y límites de la reforma del servicio público*, trabajo presentado en el panel Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública ¿De qué estamos hablando? del VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.

para el diseño del sistema de servicio civil en nuestro país. No se trata de adoptar ningún modelo específico, pero sí de aprender de las experiencias internacionales.

El servicio público es sólo una de las variables de las políticas de administración pública. No es posible discutir el servicio civil sin hacer referencia a las estructuras gubernamentales. Asimismo, como explica el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas: “las reformas a los servicios civiles contemporáneos están particularmente relacionadas con las reformas administrativas centradas en la acción estratégica, el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y los procesos de toma de decisiones, coordinación y eficiencia del sector público”.³ Los sistemas de servicio civil, por tanto, no son un fin en sí mismos, sino una parte de la institucionalidad de los sistemas administrativos. Sin embargo, son piezas centrales del poder público.

El servicio público, y los sistemas de servicio civil, son una piedra angular de los sistemas políticos democráticos porque constituyen uno de los pilares de la comunicación entre gobernantes y gobernados: “el servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social”.⁴

Los sistemas de servicio civil profesional, creados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en un número importante de países desarrollados, han experimentado importantes procesos de reforma a lo largo de los últimos 20 años. En la mayor parte de estos países los sistemas tradicionales, de tipo burocrático, han cedido paso a sistemas de servicio civil más flexibles y descentralizados, evaluados a partir de los resultados de su gestión.

Las medidas, procesos y objetivos de las reformas a los sistemas de servicio civil en el mundo han variado. Asimismo, los resultados son desiguales.

³ Organización de Naciones Unidas, Comité de Expertos en Administración Pública, *MDGD Civil Service Reform Paper*, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), p.8. www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf

⁴ Rina Aguilera Hintelholher, “Reflexiones sobre la Profesionalización del Servicio Público en el Ámbito Municipal”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio 1999, p.33.

Sin embargo, las reformas han contribuido, en la mayor parte de los casos, a fortalecer los principios de mérito, profesionalización, eficiencia y transparencia de la gestión pública. En consecuencia, también han mejorado la imagen de los ciudadanos con respecto a los funcionarios públicos, en general, y a los servicios civiles, en particular.

Este trabajo analiza los principales modelos, mecanismos y efectos de las reformas a los sistemas de servicio civil en los países desarrollados y en América Latina. Al unísono, expone algunos de los principales retos que enfrentan las reformas en los países latinoamericanos y las recomendaciones que hacen instituciones internacionales y especialistas para garantizar el éxito.

El texto se divide en cuatro secciones. La primera hace una breve revisión del origen, características y funciones del sistema de servicio civil tradicional. De la misma manera, señala algunas de las razones que impulsaron los procesos de reforma a partir de los años ochenta.

La segunda sección explora las principales reformas y sus efectos en los países desarrollados. A manera de ilustración, se presentan cuatro casos de estudio: Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia y Bélgica. No se trata de estudios exhaustivos, puesto que su propósito es simplemente enunciar los principales objetivos, mecanismos y resultados de las reformas al servicio civil.

La tercera sección estudia las reformas a los servicios civiles latinoamericanos. De nueva cuenta, a manera de ilustración, se exploran las reformas en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

Finalmente, la última sección presenta un balance sobre los efectos, consecuencias y resultados de las reformas a los sistemas de servicio civil en Latinoamérica. Además apunta algunas de las recomendaciones de los especialistas con respecto a las reformas en países en desarrollo.

El modelo burocrático de servicio de carrera

Los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración. Tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del estado: “una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas”.⁵ En ese sentido, Perry Becke y Theo Toonen señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad.⁶

El modelo burocrático, también llamado weberiano, asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración. También exigen neutralidad por parte de los funcionarios “expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio

⁵ Michel Crozier, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

⁶ Perry Becke, Theo Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996. Citado por Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 abril 2001, p.7. Citado con autorización del autor.

abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas”.⁷

La administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración. Como explica Juan Pablo Guerrero, “en el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes” privilegiados en los sectores sociales administrados”.⁸

El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de la estabilidad de los gobiernos nacionales y contribuyó a satisfacer demandas populares: “ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mano jerárquica”.⁹

No obstante, la transición hacia una era de la información, a la que algunos han denominado post-industrial, ha generado cada vez mayores dificultades para satisfacer las demandas ciudadanas, ofrecer servicios de alta calidad, impulsar altos niveles de productividad y mantener el balance de las finanzas públicas. El servicio civil tradicional ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo adoptaron. Las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus

⁷ José Alberto Bonifacio, “La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación”, en *Reforma y Democracia*, num.4, julio de 1995, p.1.

⁸ Juan Pablo Guerrero Amparán, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2000, p.9.

⁹ David Osborne, *Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones*, ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.

sistemas de servicio público; aunque la velocidad, sentido y medidas de las reformas varían de manera significativa.

Servicio civil

Servicio civil puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”.¹⁰

El servicio civil implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada, por la política y protege el empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo.¹¹ En ese sentido, las reglas del sistema de servicio civil, señala Oscar Oszlak, “garantizan a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial”.¹²

De acuerdo con diversos autores el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos:

- El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.

¹⁰ Guerrero, *op.cit.*, p.2.

¹¹ Longo, *op.cit.*, p.6.

¹² Oscar Oszlak, *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p.2.

- Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñado de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.¹³

El cuadro 1 presenta, de manera esquemática, la evolución general de los sistemas de servicio público. La primera etapa, identificada con el patronazgo, fue sustituida por los servicios de carrera en diversos países del mundo a finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX. La segunda etapa, la del servicio de carrera, se encuentra en un proceso de reforma desde los años ochenta.

Cuadro 1
Evolución de los sistemas de servicio público

Etapa	Valor dominante	Sistema dominante	Razones para el cambio	Etapas de transición
Uno	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Patronazgo	Modernización + democratización	
Dos	Eficiencia + derechos individuales	Servicio civil	Modernización + democratización	-Aprobación de ley del servicio civil -Creación de agencia del servicio civil -Desarrollo de políticas y procedimientos de administración del personal
Tres	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas + eficiencia + derechos individuales	Patronazgo + servicio civil + negociación colectiva	Balance dinámico entre valores y sistemas	-Empleo público a un nivel apropiado -Balance entre: *derechos individuales y eficiencia *Centralización/ descentralización *Flexibilidad / políticas uniformes * Valores competitivos

Fuente: Donald E. Klingner, "Public Personnel Management and Democratization: a View from Three Central American Republics", en *Public Administration Review*, vol.56, num.4, julio-agosto 1996.

La tercera etapa no pretende desaparecer los servicios de carrera, sino modificar algunas de sus características con el fin de conseguir una serie de

¹³ Ver, entre otros, Alfredo Sánchez Flores, "Hacia el servicio público de carrera", en Gobierno del Estado de México, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio 1999, p.70; Guerrero, *op.cit.*

metas entre las que se encuentran la racionalización de recursos, un mayor grado de flexibilidad y mayor cercanía a las necesidades, demandas y opiniones de los ciudadanos. En suma, el argumento más común sobre la reforma de los servicios públicos sostiene que el sistema burocrático precisa de cambios institucionales, estructurales y culturales para sustituir el control de procesos por el control de resultados: “el argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución”.¹⁴

Servicio civil: las razones de la reforma

Los defensores de las reformas administrativas y de las reformas a la gestión pública de recursos humanos argumentan que los sistemas tradicionales de servicio civil contienen una serie de problemas y carencias que impiden el óptimo funcionamiento de la función pública. “En el alma del aparato burocrático -apunta David Osborne- acecha un fanático del control. Los empleados son piezas de un mecanismo que está sumamente regulado. Su trabajo se divide en diferentes funciones y está descrito pormenorizadamente. Los directores se ocupan de las ideas, mientras que los trabajadores llevan a cabo las tareas que tienen encomendadas. Sus conductas se establecen mediante normas y trámites detallados. Los inspectores se aseguran de que los cumplan”.¹⁵

De acuerdo con los especialistas e impulsores de las reformas a los sistemas de servicio civil, las principales disfunciones son:

- Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil, que reduce la capacidad de adaptación.
- Excesiva estandarización de los procesos y prácticas del servicio.

¹⁴ David Arellano, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, “Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”, en *Reforma y Democracia*, num.17, junio 2000, p.2.

¹⁵ David Osborne y Peter Prastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997, p.33.

- Extrema centralización de la gestión: los directivos carecen de autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades.
- La organización del trabajo (estructuras, puestos, labores y responsabilidades) es sumamente rígida.
- La movilidad interna y externa es baja.
- Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- Existe un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- La promoción se complica por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
- Con frecuencia se retribuye el grado y no el puesto, lo que desvincula el salario de la responsabilidad y las cargas de trabajo. Los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial.
- Hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de retribución y promoción.
- Los sistemas carecen de capacidad de producción de perfiles directivos.
- Los estilos directivos tienden al paternalismo más que a la exigencia.
- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que contradice las necesidades de segmentación y personalización de las prácticas de personal.¹⁶

Por otra parte, la investigación sobre los sistemas de carrera tradicionales indica que en un número importante de países la neutralidad de los funcionarios es más un ideal que una realidad: los funcionarios ejercen funciones de consejería política.¹⁷

Inicialmente, la mayor parte de los analistas consideraron que las reformas en distintos países respondían a un modelo similar, a la manera del *Programa de Pasos Subsecuentes (Next Steps Program)* británico, con las siguientes

¹⁶ Longo, *op.cit.*, p.21-22.

¹⁷ Bonifacio, “La experiencia...”, *art.cit.*, p.2.

características: un modelo de gobierno tipo “privado”, orientación hacia la calidad y los resultados; énfasis en servicios públicos en continua evolución y sensibles a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas; cuando sea posible, retiro de las instituciones de gobierno a favor de las empresas de mercado (desregulación, y privatización).¹⁸

Este modelo, también conocido como Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), parte del supuesto de que es posible adoptar un modelo de gestión privada en la esfera pública, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y privatizando el mercado público de trabajo (cuadro 2). El modelo comparte muchas de sus características con la “Reinvención Pública”: “al hablar de reinvención nos referimos a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura”.¹⁹

En materia de servicio público, las reformas a la administración de recursos humanos han tenido dos orientaciones. Por un lado, la perspectiva eficientista, caracterizada por la lucha contra el déficit y la disminución del gasto. Por el otro, la del “servicio público”, que hace énfasis en la calidad del servicio, la calificación del ciudadano como cliente y la búsqueda de la receptividad de la administración. Estas reformas han modificado valores y convicciones arraigadas en los sistemas burocráticos “desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas; y del control al apego a normas compartidas”.²⁰ Para reducir la rigidez, este paradigma busca construir procesos descentralizados de toma de decisiones, impulsar la diversidad y moderar la rutina en favor de la creatividad y la voluntad emprendedora.

¹⁸ Theo Toonen, *Public Sector Reform in Western Europe*, documento presentado en la Conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana University, Bloomington, abril 5-8 1997.

¹⁹ Osborne y Prastrik, *La reducción...*, *op.cit.*, p.30.

²⁰ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.17.

Los promotores de la reforma gerencial del estado señalan que una característica central del modelo es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; y convierte a los ciudadanos en parte integrante de la evaluación y gestión de las políticas públicas. En opinión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad”.²¹

La “Nueva Gerencia Pública”, ha modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y disciplina de los empleados públicos en la mayoría de los países desarrollados. Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda iniciaron procesos de reforma administrativa, incluidos los sistemas de servicio civil, durante los años ochenta, generando expectativas y subsecuentes reformas en los países europeos. La idea común, sostienen especialistas en la llamada “Reinvención Gubernamental” como Osborne, es que en un mundo en constante y rápido cambio -con ciudadanos más exigentes, competencia global y restricciones fiscales- las organizaciones públicas deben ser esbeltas, flexibles, competitivas, innovadoras y sensibles a las necesidades de los ciudadanos.²²

Cuadro 2
Cambio de paradigma: del sistema burocrático a la administración por resultados

Administración burocrática	Nueva Gerencia Pública/Reinvención
-Modelo Weberiano/estructuras de dirección jerárquicas	-Estructuras flexibles
-Dirigido por reglas, medios y procesos de toma de decisiones	-Importancia de los resultados
-Evaluación basada en el respeto por las reglas (estatutos, órdenes)	-Evaluación basada en el desempeño
-Centrado en las tareas/funciones	-Centrado en los clientes/ciudadanos

No obstante, varios autores han insistido en que no todos los procesos de reforma se ajustan a los patrones del modelo británico. Los países escandinavos (Noruega, Suecia y Finlandia), los países del llamado BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), Francia, España e Italia han reformado sus sistemas de administración pública pero con base en principios y mecanismos diferentes a los

²¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Una nueva gestión pública para América Latina*, documento aprobado por el Consejo Científico del CLAD, 14 de octubre de 1998, p.20.

²² Osborne, *Un servicio...*, art.cit.

privilegiados por los países anglosajones (Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Canadá).²³

Los países desarrollados también presentan diferencias importantes en cuanto al alcance de sus reformas. Francisco Longo señala que existen dos polos opuestos: por una parte, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda son los arquetipos de la “Nueva Gestión Pública”; en el otro extremo, Alemania ha orientado sus reformas hacia la racionalización y al ahorro y no a la transformación radical de las estructuras y políticas de la gestión pública. Estas diferencias se explican por la combinación de varios factores:

- a) La agenda política; esto es, el diagnóstico y la definición de los problemas más apremiantes que enfrenta el sector público en cada país;
- b) Las diferentes percepciones acerca del papel y significado de los servidores públicos;
- c) La naturaleza de la constitución y del sistema político. Los estados unitarios favorecen cambios de gran escala y de arriba hacia abajo, mientras que en estados federales las aproximaciones tienden a ser más parciales y basadas en el consenso;
- d) La cultura política;
- e) Los sistemas legales, que pueden ser más o menos restrictivos;
- f) Los equilibrios de poder y las relaciones laborales en el sector público (poder de los sindicatos);
- g) La capacidad política del gobierno para tomar decisiones difíciles.²⁴

En un documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Blanca Heredia clasifica los procesos de reforma de los sistemas de administración de recursos humanos en modelos meritocráticos, modelos

²³ Toonen, “Public...”, *art.cit.* y Banco Mundial, “Continuous Change, Continuing Contradictions”, en *Administrative & Civil Service Reform..* www1bank.org/publicsector/civilservice/oecdcountries.htm

²⁴ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.25; Alex Matheson, *Reforma del servicio civil en México: una perspectiva de la OCDE*, ponencia presentada en el Panel Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

administrativos y modelos de rendición de cuentas (*accountability models*).²⁵ Cada categoría, explica Heredia, corresponde a un diagnóstico específico sobre los principales problemas y deficiencias del sistema de servicio público (cuadro 3).

Cuadro 3
Modelos de reforma de los sistemas de servicio público

Modelo	Problemas que busca resolver	Características del modelo	Metas del modelo	Redistribución de poder
Meritocráticos	Cientelismo, corrupción, falta de estabilidad de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ■ El mérito es el criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos ■ Regulación del sistema por medio de reglas escritas ■ Salarios adecuados ■ Importancia de la antigüedad en el servicio público como criterio de promoción ■ Operación de estructuras jerárquicas ■ Estabilidad del empleo público 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Profesionalismo. ■ Reducir la corrupción y el clientelismo ■ Estabilidad del empleo de los funcionarios públicos ■ Reducir los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos ■ Incrementar la autonomía de los burócratas 	Reduce el poder de los políticos e incrementa la autonomía y autoridad de los burócratas
Administrativos	Problemas generados por los sistemas meritocráticos: ineficiencia, sobrerregulación, excesiva autonomía de los burócratas con respecto a los políticos, rigidez de los sistemas de carrera	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esquemas de regulación inspirados por el mercado y la administración privada ■ Acceso, promoción y remuneración en el servicio con base en la evaluación de resultados ■ Descentralización y autonomía a las autoridades locales y directivos de instituciones de gobierno ■ Flexibilización en la política de "empleo garantizado" 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incrementar la eficiencia. ■ Someter a los empleados al control efectivo de políticos y votantes 	Aumenta el poder de los políticos, líderes locales y directivos del gobierno y disminuye el de los empleados de carrera
Rendición de cuentas	Falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, excesiva centralización del poder ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establece mecanismos para fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo ■ Crea figuras para que los funcionarios rindan cuentas a la ciudadanía (ombudsman, organismos que atención ciudadana, garantía de información pública) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo ■ Garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos 	Amenaza el poder de políticos y burócratas. Los principales beneficiarios son los ciudadanos y grupos de interés

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la tipología de reformas administrativas desarrollada por Blanca Heredia en *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, noviembre 2002, pp. 8-10.

²⁵ Blanca Heredia, *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre 2002, pp.8-10. Citado con autorización de la autora.

La principal característica del modelo meritocrático es la promoción del mérito en la selección, organización, promoción y remoción de los servidores públicos, con el fin de estimular el profesionalismo, la rectitud y la neutralidad; en el modelo administrativo se busca disminuir la rigidez de los servicios y fomentar la iniciativa, innovación y descentralización, para estimular la eficiencia; en los modelos de rendición de cuentas, el objetivo central es garantizar el control de los ciudadanos, ya sea de manera directa o a través de los poderes legislativo y judicial, sobre los funcionarios públicos.

En la actualidad, y por lo menos desde hace 20 años, la mayor parte de los servicios civiles en los países desarrollados transitan desde modelos meritocráticos hacia modelos administrativos y/o rendición de cuentas. En tanto, la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentran en una etapa de transición de sistemas clientelistas a sistemas meritocráticos, con alguna influencia de modelos administrativos y de rendición de cuentas.

Las reformas y efectos del servicio público en países desarrollados

Los procesos de reforma administrativa, entre los que se encuentran las reformas a los servicios de carrera, iniciaron durante los años ochenta en Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Más tarde se extendieron a la mayor parte de Europa Occidental, durante los años noventa, y América Latina a mediados o finales de la misma década. En la actualidad, al menos setenta países se encuentran en procesos de reforma.²⁶

En el fondo de muchas de estas reformas se ha insistido en la necesidad de crear un “estado inteligente” más que un “estado delgado”: “más que el tamaño, es importante cómo se hacen las cosas, y cuáles son sus resultados. La flexibilidad, la capacidad para interpretar las señales del entorno, la velocidad de respuestas a las situaciones que se presentan y la adaptación a los rápidos cambios son hoy en

²⁶ Maurice McTigue, *La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil*, ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

día características esenciales de ese nuevo perfil de gestión. De estas virtudes dependen también la eficiencia, la eficacia y la equidad”.²⁷

Los procesos más radicales de reforma han tenido lugar en Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, países en donde la Nueva Gerencia Pública ha sido la guía. Alemania y Austria son los ejemplos más importantes de reformas que no siguieron este paradigma. Tampoco insistieron en la reducción del papel del estado. En estos países la estructura institucional tiende a ser conservadora, por lo que se han privilegiado modelos de reforma gradualistas y flexibles.²⁸

Los países escandinavos y Holanda han impulsado procesos de reforma con un tinte empresarial, adaptado a sus estructuras institucionales. No obstante, la reforma se ha centrado en la redefinición de programas de política pública. Este rediseño se basa en reducir el volumen de intervención del gobierno en la vida pública, ya sea reformando los esquemas de bienestar y/o introduciendo programas de ahorro. En estos países el modelo de cambio administrativo y reforma al servicio público es menos ideológico que en otras naciones. A menudo ha contado con el apoyo de los partidos políticos mayoritarios, gracias a que comparten intereses tales como su orientación hacia el mercado, la eficiencia administrativa y la disciplina fiscal. En Francia e Italia las reformas buscan la privatización, descentralización y des-burocratización del aparato administrativo; pero la ideología no es explícitamente “gerencialista”.²⁹

La mayor parte de las reformas administrativas y de servicio civil en los países desarrollados han sido implementadas con valores, entendidos incluso como objetivos, comunes: racionalización de los recursos públicos y parsimonia. No obstante, hay algunas diferencias. En Francia, por ejemplo, la reforma a los cuerpos administrativos persiguió la rendición de cuentas como su valor fundamental; en Suecia se privilegió la eficiencia, la igualdad y el ahorro (“hacer más con menos”); en los países del sur de Europa, el control del clientelismo y de las culturas legalista a favor de la calidad del servicio y sus resultados; en Nueva

²⁷ Juan C. Fortuna, Miriam Machado, Mariela Almenar, Elizabeth Pyñeiro, *La administración gerencial en Iberoamérica: equilibrando eficiencia con equidad*, ponencia presentada por Uruguay a la I Conferencia Iberoamericana de Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.

²⁸ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*

²⁹ Toonen, *op.cit.*

Zelanda, la transparencia, efectividad, eficiencia, responsabilidad y consistencia; en Gran Bretaña predominó la integridad, imparcialidad, objetividad y la evaluación de los resultados y rendición de cuentas.³⁰

Los procesos de reforma a los sistemas de servicio civil en los países desarrollados han variado en velocidad, sentido y resultados. Pero existen algunos patrones comunes en cuanto a sus efectos. En la mayor parte de los países de la OCDE el número de empleados del servicio civil tiende a disminuir de manera considerable, tanto en términos absolutos como con respecto al empleo público total. De similar forma, ha aumentado el porcentaje de mujeres en el servicio; se ha incrementado el porcentaje de personas que trabajan con contratos temporales y/o de medio tiempo. Los cambios en los procesos de selección y reclutamiento no han tenido efectos significativos en el proceso de envejecimiento del servicio.³¹

Volumen del servicio

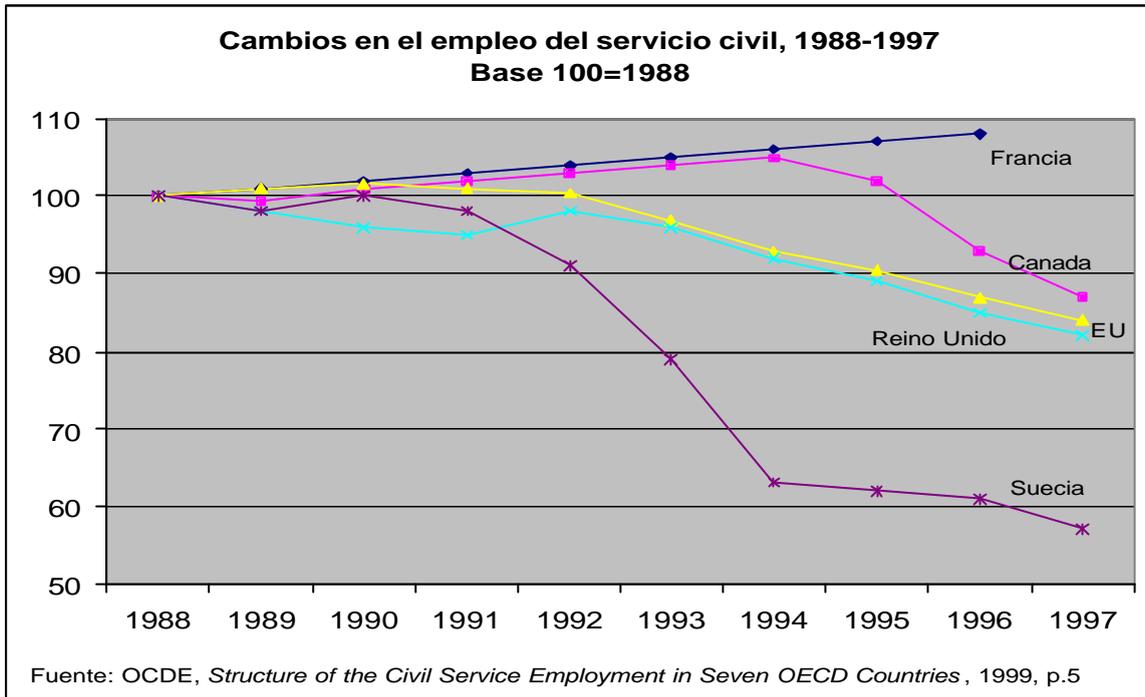
Una variable importante en los procesos de reforma administrativa en el mundo ha sido la racionalización de los recursos públicos, con el objetivo de disminuir el costo de la función de gobierno. En consecuencia, un elemento común es la reducción en el tamaño y el costo de la administración.

En su mayoría, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tienden a la disminución del volumen del servicio público y del servicio civil; aunque en distinta magnitud. En algunos países, como Estados Unidos y Canadá, hubo políticas específicas para reducir el servicio (transferencias de funciones y personal, amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos); mientras que en otros, como Australia y Alemania, se utilizaron métodos indirectos (reestructuración de funciones y recortes a presupuestos). Suecia es el país que más ha recortado su servicio, mientras que en Francia éste se ha incrementado a lo largo de la última década (gráfica 1, cuadro 4).

³⁰ Toonen, *op.cit.*

³¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OCDE Countries*, 1999.

Gráfica 1



Cuadro 4

Porcentaje del servicio civil con respecto al servicio público

	1985 *	1990	1996 **	1997
Australia	..	12.6	10.9	10.1
Canadá	9.3	9	8	7.7
Francia	38.1	38.4	41.9	..
España	..	16.9	..	14.2
Suecia	45.8	30.9	23.6	..
Reino Unido	13.5	13	12.9	12.5
Estados Unidos	13.9	12.7	10.3	..

* 1986 para Canadá

** 1995 para Suecia

Fuente: OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, OCDE, 1999, p.6.

En muchos países la reducción del volumen del servicio se acompañó por una reestructuración y disminución del número de ministerios. En la mayoría de

los países desarrollados el número de ministerios oscila entre 12 y 20 (14 en Japón y 16 en el Reino Unido).³²

Sistemas de acceso

La mayor parte de los países desarrollados de la OCDE comparten un sistema formal de acceso al empleo público, aunque los mecanismos de acceso varían de país a país. A grandes rasgos pueden identificarse tres modelos de sistemas de acceso: francés, alemán y británico.³³ Todos ellos buscan garantizar la igualdad y el mérito en los sistemas de servicio civil, pero a través de distintos mecanismos. Los países que siguen el modelo francés enfatizan el papel de los instrumentos de selección, con garantías formales. El modelo alemán, también formalizado, busca garantizar la capacidad teórico-práctica, por lo que el proceso de selección es largo. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, se centra en la profesionalización e independencia de los órganos de selección.

En lo particular, el modelo francés pone énfasis en el concurso. La noción de concurso exige la satisfacción de cuatro requerimientos: un número de plazas vacantes, claramente determinado; un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes; clasificación de los candidatos admitidos por orden de mérito; y la obligación, por parte de la autoridad, de respetar los resultados.³⁴ Además de Francia, Bélgica, España, Italia y Japón utilizan distintas modalidades de concurso para la selección y reclutamiento de los miembros del servicio.

Por otra parte, en Francia el reclutamiento está estrechamente ligado con las escuelas de funcionarios. España ha intentado adoptar un modelo de

³² Organización de Naciones Unidas, Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil Service Reform Paper*, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), en www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf

³³ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*

³⁴ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.12..

reclutamiento a partir de concursos entre los alumnos de escuelas especializadas, pero hasta ahora bajo una modalidad muy limitada.³⁵

El modelo alemán se basa en un esquema de selección por etapas, que combina teoría y práctica. Para el servicio superior, la selección comienza luego de la graduación universitaria por medio de un examen de Estado. Aprobado el examen se inicia un servicio preparatorio, con duración de dos años. Así se combina la formación teórica con prácticas profesionales diseñadas para cada especialidad. Al término del servicio preparatorio se presenta un segundo examen de Estado, a cargo de un tribunal independiente. Los candidatos que aprueban el examen acceden a la categoría de funcionarios, aunque se mantiene su condición de funcionario a prueba durante tres años más. La estabilidad en el empleo se obtiene con un pronunciamiento favorable por parte de los titulares de la institución en la que se labora. Para los niveles intermedios del servicio, los requerimientos son similares, pero se sustituye el primer examen por la certificación escolar y algunos plazos de prueba son más cortos.

El reclutamiento está a cargo de los responsables ministeriales y de los *länder*, que eligen a los candidatos que más se adecuan a sus requerimientos. Esta característica, que podría generar un amplio margen de discrecionalidad, se limita mediante la participación de los representantes del personal en la selección. El modelo alemán sólo se ha difundido a Luxemburgo, país que lo adoptó para la selección de sus funcionarios superiores.

El modelo británico encomienda el reclutamiento a un órgano central independiente: la Comisión del Servicio Civil -constituida por 14 comisionados nombrados por el gobierno (la Corona en el Reino Unido)- que recluta y selecciona a los funcionarios para cada ministerio mediante un concurso abierto. La administración en este modelo está obligada a respetar la selección de la Comisión. La principal diferencia entre los sistemas de concurso francés y británico es que el modelo británico evalúa cualidades y personalidad de los candidatos, sin privilegiar una formación universitaria específica. Irlanda, Canadá,

³⁵ Rosa Martínez Frutos, ponencia en el panel Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 25 de febrero de 2003.

Estados Unidos, Japón y Bélgica han adoptado algunas características del modelo británico, en especial la creación de una comisión independiente para el proceso de selección.³⁶

Cuadro 5

Acceso al servicio civil en países desarrollados

Países	Selección por prueba de concimientos		Otros instrumentos		Características		
Alemania		x					
Bélgica		x					
Canadá			x		Examen o mérito		
España		x					
Estados Unidos			x		Mérito		
					Un número considerable de estados han aplicado el principio de flexibilidad en los procedimientos de selección, pasando de la "regla de tres" a la adopción de criterios más flexibles		
Francia		x			Examen		
Holanda			x		Mérito		
Italia		x					
Japón		x					
Reino Unido			x				
Suecia			x		Rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad, evaluados por una Junta, y el de formación continua para el desempeño del puesto de trabajo.		

Fuente: Francisco Longo, *La reforma del estado del servicio en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Trabajo Comisionado por el BID para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26 y 27 de abril de 2001, p.62.

Cuadro 6

Acceso ¿existe un período de prueba?

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

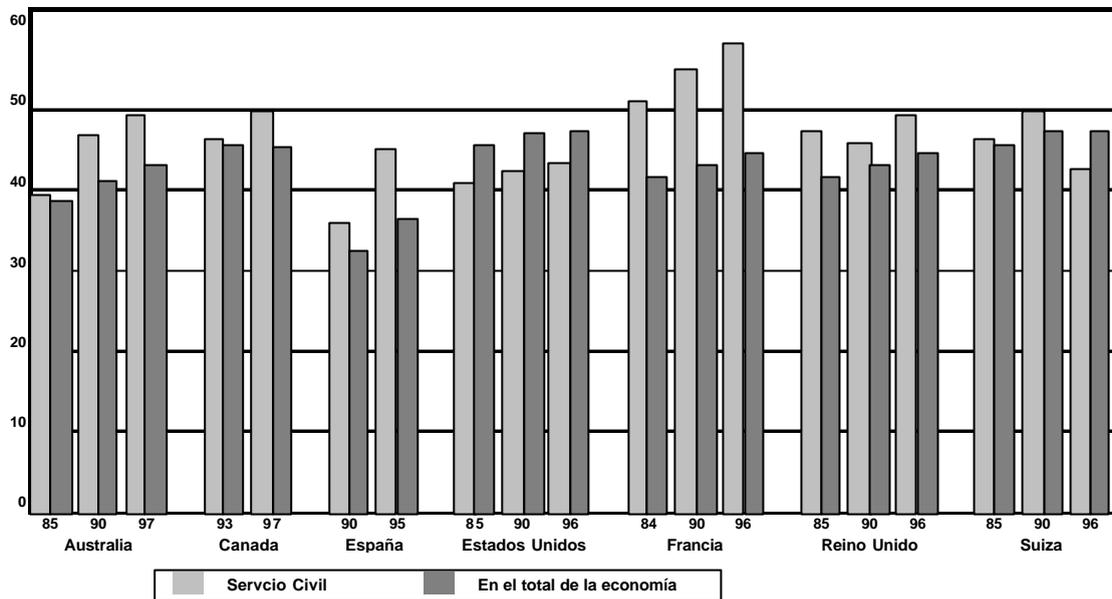
Fuente: Francisco Longo, *La reforma del estado del servicio en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Trabajo Comisionado por el BID para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26 y 27 de abril 2001, p.63.

Las reformas a los servicios civiles en los países de la OCDE han procurado fortalecer la representatividad de las minorías y las mujeres, especialmente en países con grupos étnicos, religiosos y culturales diversos.³⁷ En la actualidad, las mujeres conforman cerca del 50 por ciento de los integrantes del servicio en Europa (gráfica 2).

³⁶ Jim Barron, *La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil: una introducción del trabajo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil*, ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrada en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

³⁷ ONU, Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil...*, *op.cit.*

Gráfica 2
Porcentaje de mujeres en el servicio civil y en el total de la economía



Fuente: OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, OCDE, 1999, p.7

Una de las principales consecuencias de las políticas de selección es la tendencia al envejecimiento del servicio civil. Nadie ingresa al servicio antes de los 20 años, debido a que los requerimientos de acceso son cada vez más demandantes.³⁸ Por otro lado, la mayor parte de los funcionarios de alto nivel son personas mayores, dado el número de años necesarios para alcanzar las jerarquías más altas de la administración (cuadro 7).

³⁸ OCDE, *Structure...*, *op.cit.*.

Cuadro 7

Indice acumulativo de grupos de edad en porcentajes

	Australia		Francia		Reino Unido	
	1988	1997	1988	1996	1987	1997
16-24	13.3	4.6	5.0	2.4	19.9	6.3
25-34	47.6	32.2	33.0	23.3	46.7	37.7
35-44	78.6	66.6	70.9	54.5	69.3	67.1
45-54	93.8	94.2	93.5	90.9	87.0	91.3
54+	100	100	100	100	100	100

	España		Estados Unidos	
	1990	1998	1987	1997
18-29	18.7	5.9	<31	18.7
30-41	57.6	51.9	31-40	51.8
42-53	80.6	85.2	41-49	75.6
54+	100	100	50-59	94.6
			60+	100

Fuente: OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, OCDE, 1999, p.22

Los sistemas de reclutamiento también varían con respecto a su grado de centralización. El sistema más centralizado tiene lugar en Francia (con las escuelas de funcionarios), mientras que Alemania, Italia y Estados Unidos tienen sistemas más descentralizados y cada ministerio se encarga de la selección.³⁹

Descentralización

La descentralización es una de las características dominantes de las reformas de los sistemas de servicio civil en los países desarrollados. Todos los países desarrollados han adoptado algún grado de descentralización de funciones de los sistemas de servicio civil, ya sea desde organismos centrales hacia las dependencias y/o desde los servicios técnicos hacia las organizaciones encargadas de la implementación de políticas y servicios públicos.⁴⁰ Los países que mayor éxito han tenido en esta materia son Suecia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Japón y Canadá. Estados Unidos y Francia también

³⁹ Guerrero, *Consideraciones...*, op.cit., p.3.

⁴⁰ Sobre la descentralización puede consultarse: Banco Mundial, *Civil Service Reform and Decentralization*, en página web www.ciesin.org/decentralization

han hecho esfuerzos importantes por descentralizar sus servicios; no obstante, en ambos países los resultados son desiguales: muy descentralizados en algunos sectores, poco en otros (cuadro 8).⁴¹

Cuadro 8
Descentralización de funciones en países seleccionados

	Estados Unidos	Reino Unido	Indonesia
<i>Política y Legislación</i>	4	2	2
<i>Estructura</i>			
-Control	5	3	1
-Marco de empleo	5	3	2
<i>Administración de la carrera</i>			
-Selección	5	2	2
-Movilidad	5	2	2
-Entrenamiento	5	3	2
<i>Administración de los resultados</i>			
-Pago y recompensas	4	3	2
-Estándares	4	3	2
-Rendición de cuentas	5	2	2

1: Autoridad central total; 2: Dominio de la autoridad central; 3: Guiado desde el centro; 4: Liderazgo central; 5: Autonomía.
Fuente: Banco Mundial, *Subnational Government*, en *Administrative & Civil Reform*.
www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/subnational.htm

La descentralización puede también expresarse en términos de la relación entre gobierno central y gobiernos subnacionales. Una de las medidas más importantes ha sido la delegación de decisiones y funciones de los organismos centrales a los gobiernos sub-nacionales y, en consecuencia, la creación de servicios civiles locales. En la actualidad la mayoría de los funcionarios del servicio civil laboran en administraciones locales. El argumento a favor de estos sistemas descentralizados es que producen mejores resultados por varias razones: los servidores tienen mejor conocimiento de las demandas locales; los servidores tienen mayor habilidad para responder a las variaciones presupuestales; existe mayor espacio para la participación de la comunidad local; hay mayor correspondencia entre costos y beneficios.⁴²

Una expresión de la descentralización es la composición de las administraciones centrales y locales. Actualmente, en la mayoría de los países desarrollados el porcentaje de empleados de servicio en los gobiernos

⁴¹ Longo, *La Reforma...*, op.cit., p.40.

⁴² Banco Mundial, *Subnational Government*, en *Administrative & Civil Reform*.
www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/subnational.htm

subnacionales supera al porcentaje que labora en las administraciones centrales (cuadro 9).

Cuadro 9
Número actual de efectivos: tabla comparativa porcentual entre las administraciones central, regional, provincial y municipal en países desarrollados

País	% Administración central	% Administración regional	% Administración provincial	% Administración Municipal	Fecha de actualización
Alemania	7.9	44.9	0	47.0	1994-1995
Bélgica	20.9	18.6	4.0	56.3	1994-1995
Canadá	17.0	44.0	0	39.0	1993
España	34.0	41.0	0	20.6	2000
EU	16.0	25.0	0	30.7	1992
Francia	31.3	0	9.6	59.0	1994-1995
Holanda	37.0	0	6.0	56.9	1994-1995
Italia	31.8	37.2	0	31.0	1994-1995
Japón	26.3	39.4	0	34.2	1994-1995
Reino Unido	34.0	0	0	66.0	1994-1995
Suecia	17.0	0	26.8	56.0	1994-1995

*Excepto Canadá y Estados Unidos, la tabla proporciona datos basados en información de la OCDE correspondientes a 1994 y 1995. El cómputo de datos toma en cuenta a los empleados públicos que ejercen funciones administrativas. En consecuencia, se excluyen: personal militar, policías, docentes, trabajadores de centros penitenciarios, silvicultores y personal sanitario. Esta exclusión explica el sesgo de algunos datos. Francia, por ejemplo, aparece con una administración estatal inferior a lo esperado, dado su grado de centralización.

Fuente: Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, BID, Washington, 2001, p.57.

La descentralización geográfica se expresa también en el creciente porcentaje de recursos públicos destinados a las administraciones subnacionales, especialmente en países con regímenes federales de gobierno. En Canadá, Dinamarca, Australia, Suiza y Estados Unidos, el gasto de los gobiernos subnacionales es ya cercano a 50 por ciento del gasto público total (anexo 1).

Organización de la carrera

La “flexibilización” se ha convertido en el lema central de las reformas a los recursos humanos en el sector público. Este paradigma incorpora varias medidas:

- 1) flexibilidad numérica, definida como la capacidad para ajustar el número de trabajadores en función de las necesidades del sector público y de los ciudadanos;
- 2) flexibilidad funcional, que implica la capacidad para reorganizar las competencias de los empleados;
- 3) flexibilidad en la duración de las jornadas laborales;
- 4) distanciamiento, esto es, desplazamiento de formas tradicionales de

contratación por contratos temporales o subcontratación; 5) flexibilidad salarial, con el fin de promover el mérito, la calidad y la competitividad.⁴³

Una primera fuente de distinción entre los sistemas de servicio civil tiene que ver con la forma en la que organizan la carrera. En este sentido, existen dos tipos de sistemas: de empleo y de carrera.⁴⁴ Los sistemas de empleo se organizan a partir de las necesidades inmediatas de la administración pública. La contratación se limita a un empleo o puesto y no garantiza la carrera de los servidores públicos. Suecia, los países nórdicos y Holanda utilizan este tipo de servicio. En tanto, los sistemas de carrera se basan en un diseño jerarquizado de empleos públicos, lo que le permite a los funcionarios hacer carrera, como en el caso de Estados Unidos. Por su parte, Francia, Reino Unido, Japón, Alemania, Bélgica y España cuentan con servicios mixtos.⁴⁵

Por otra parte, las reformas al servicio civil en los países desarrollados han tendido a la implementación de esquemas más flexibles de contratación de servidores. Hoy en día, una parte importante de los contratos se establece por períodos y funciones específicas. Asimismo, las relaciones de trabajo en los servicios civiles contemporáneos tienden a eliminar el empleo vitalicio (cuadro 10). Bélgica es uno de los países que mayor éxito ha tenido en establecer relaciones contractuales, que alcanzan a 21 por ciento de los empleados de los ministerios.⁴⁶

⁴³ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.25-26.

⁴⁴ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, pp.14-15.

⁴⁵ En el caso concreto de España, por citar un ejemplo, existen tres tipos de empleados públicos: empleados estatutarios, empleados de confianza y empleados por contrato. Martínez, ponencia en el panel Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera, *art.cit.*

⁴⁶ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.30.

Cuadro 10
Estabilidad en el empleo

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

Fuente: Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Trabajo comisionado por el BID para la primera reunión del Diálogo de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, abril 26-27 2001, p.61.

En materia de movilidad, de funciones y geográfica, casi todos los países han procurado combinar las necesidades de la organización o institución pública con las aspiraciones e intereses del personal. No obstante, existe poca receptividad de los funcionarios y empleados públicos. Por ello, algunos países han impuesto normas de movilidad forzosa (Alemania, España, Italia, Holanda) mecanismos de movilidad voluntaria, a partir de incentivos (Suecia), o una combinación de ambos (Alemania, Holanda).⁴⁷

Otras medidas de flexibilización han sido la reducción de las jornadas laborales (en Holanda la jornada es de 36 horas semanales) y el incremento de personas que trabajan mediante contratos de medio tiempo. Este tipo de contratos busca facilitar el intercambio de trabajadores entre los sectores público y privado, con el fin de atraer al sector público a aquellos especialistas que quieran mantener relaciones laborales con el sector privado. Suecia es el país con mayor porcentaje de empleados de medio tiempo (22 por ciento). Cuatro países más implementaron esta modalidad: Gran Bretaña (11 por ciento del servicio); Francia (9 por ciento); Australia (5 por ciento); y Canadá (5 por ciento).⁴⁸

En su mayoría, los países de la OCDE han adoptado, en algún grado, la gestión por competencias en sus procesos de reclutamiento y organización de la

⁴⁷ Guerrero, *Consideraciones...*, *op.cit.*; Ann Marie Bissessar, "The Introduction of New Appraisal Systems in the Public Services of the Commonwealth of the Caribbean" en *Public Personnel Management*, 2000; Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.34.

⁴⁸ OCDE, *op.cit.* p.16.

carrera: “la noción de competencias incluye el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad que en cada caso configuran los perfiles de idoneidad para el desempeño exitoso de los distintos puestos y tareas”.⁴⁹ La meta, explica Francisco Longo, es incrementar la flexibilidad con la que la organización puede disponer de sus recursos humanos en contextos de cambio.⁵⁰

Gestión por resultados

Las reformas administrativas y del servicio civil hacen énfasis en un tipo de gestión más parecida a la gestión de las empresas privadas. Se reconoce que la administración pública no puede dirigirse como una empresa privada, pero que algunas de sus prácticas pueden contribuir a elevar la calidad y eficiencia de la administración pública.

La gestión por resultados, sostiene Osborne, puede clasificarse en gestión empresarial y gestión por rendimientos.⁵¹ Ambas precisan de la definición clara de los objetivos a alcanzar, así como de las acciones y personas necesarias para su consecución. No obstante, la principal diferencia radica en la velocidad con que se implementan los cambios.

La gestión empresarial supone que las instituciones y organizaciones contraigan responsabilidades financieras, obtengan sus recursos de la “venta” de productos y funcionen en un mercado competitivo. Los defensores de este tipo de gestión, como Osborne, señalan que, además de fortalecer la competitividad y eficiencia, otorga poder a los clientes-beneficiarios del servicio público: “la mejor manera de dar poder a los clientes es entregarles el control del dinero (o un vale) para pagar un servicio y dejarles escoger al proveedor. Esto obliga a los proveedores a responder a las necesidades de sus clientes... También los hace

⁴⁹ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.31.

⁵⁰ Longo, *La reforma...*, *op.cit.*, p.32.

⁵¹ Osborne, *La reducción...*, *op.cit.*, pp.179-192.

competir para atraer clientes, lo que los impulsa a mejorar e innovar y ofrece a los clientes opciones entre diferentes tipos de servicios”.⁵²

En turno, la gestión por rendimientos es un proceso más paulatino, en el que las instituciones de gobierno no compiten entre sí sino que dependen de la evaluación de los resultados y de la satisfacción de los ciudadanos con sus servicios.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, existen 5 mecanismos para llevar a cabo la medición de resultados y desempeño:

- Informes de desempeño. Son publicaciones sistemáticas de datos sobre resultados disponibles para ciudadanos o clientes. Permiten la comparación entre instituciones dedicadas a actividades similares (escuelas, hospitales, entre otros).
- Objetivos de desempeño. Especifican las metas de resultados, con base en la comparación de los indicadores más satisfactorios de desempeño en otras instituciones similares.
- Auditorías de desempeño. Consisten en la evaluación, por parte de auditores, de los resultados.
- Contratos sobre la base del desempeño. Especifican los productos o resultados que una agencia o funcionario se comprometen a alcanzar a partir de los recursos acordados. Los contratos se realizan por un período determinado, al término del cual se evalúan los resultados que, de ser positivos, dan lugar a un nuevo contrato.
- Presupuesto por resultados. Consiste en un contrato implícito que conecta recursos con resultados. El grado de libertad en la utilización de recursos varía de acuerdo con el grado de flexibilización del sistema.⁵³

Existen diversos mecanismos para promover el control y la evaluación ciudadana de los servidores públicos y sus servicios. Uno de los programas más

⁵² Osborne, *Un servicio...*, art.cit.

⁵³ OCDE, *Budgeting for Results*, OCDE, 1995. Citado por Horacio Rodríguez Larreta y Fabián Repetto, *Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento 39, Argentina, septiembre de 2000.

exitosos en esta materia es el sistema inglés denominado *Citizen's Charter*. El programa establece seis herramientas para garantizar la evaluación de la calidad de los servicios públicos por parte de los ciudadanos: 1) criterios específicos sobre la calidad de los servicios (metas sobre el tiempo de espera, entrega de servicios, etc); 2) reparación al cliente, que permite a los ciudadanos exigir una compensación económica cuando un organismo no cumple con los criterios de calidad; 3) avales de calidad, que obligan a los organismos públicos a regresar el dinero o a proveer el servicio de manera gratuita cuando los clientes no quedan satisfechos; 4) inspectores de calidad, que evalúan la calidad de los servicios públicos; 5) sistemas de presentación de reclamaciones de los clientes; y 6) ombudsman, encargados de asistir a clientes insatisfechos.⁵⁴ Asimismo, los sistemas de internet, egovernment, funcionan como herramientas para que los ciudadanos evalúen la calidad y oportunidad de los servicios públicos. Programas similares se implementaron en Estados Unidos, Canadá, Francia, Bélgica, Australia e Italia.

Sistemas de evaluación, promoción, compensación y remoción

La evaluación del desempeño es, junto con los sistemas de selección por concurso, el mecanismo básico para garantizar la igualdad de oportunidades. Se basa en dos variables: la antigüedad y el mérito. Los sistemas de servicio civil utilizan, en distintos grados, ambos criterios para asignar la promoción, aunque prevalece la antigüedad. La mayor parte de las reformas, no obstante, apuntan a promover el mérito sobre la antigüedad, como un mecanismo para combatir la burocratización. Los ascensos por mérito se logran por medio de concursos, reportes de evaluación de los superiores y/o cumplimiento de metas laborales.

Los estudiosos que están a favor de la evaluación sostienen que es un mecanismo necesario para garantizar la eficiencia y eficacia del trabajo de los funcionarios públicos, el cumplimiento de las metas de gobierno y favorecer la carrera de los funcionarios públicos; la tarea pendiente estriba, señalan, en crear

⁵⁴ Osborne, *La reducción...*, *op.cit.*, pp.247-249.

instrumentos adecuados y evaluadores bien preparados: “esta visión de las raíces de los males de la evaluación del desempeño se basa en la suposición de la existencia de una realidad objetiva que puede ser captada en su dimensión concreta, fotográfica, en sus mínimos detalles, libre de la subjetividad del observador, si se usan los medios científicos adecuados”.⁵⁵

Algunos especialistas se oponen a estos supuestos e insisten en que los costos y dificultades generados por los sistemas de evaluación son mayores a las ventajas que ofrecen. Edward Deming, por ejemplo, sostiene que los sistemas de evaluación del desempeño son uno de los cinco problemas más importantes de la administración, puesto que son arbitrarios, injustos, desmoralizan a los empleados, favorecen el desempeño inmediateista, desestimulan el trabajo en equipo, provocan temor y expulsan a empleados eficientes.⁵⁶

En todo caso, la promoción con base en el mérito se basa en la flexibilidad. En primer lugar, se busca incentivar a los miembros del servicio, por medio de recompensas, para que mejoren la calidad del trabajo. En segundo lugar, se impulsa la innovación y la creatividad. La flexibilidad se refiere también a la sustitución del control de procesos por el control de resultados. Una tercera meta es promover una adecuada combinación entre mérito y antigüedad, que dote al servicio de innovación, calidad y flexibilidad.

Nueva Zelanda es uno de los países que mayor énfasis ha puesto en la promoción por desempeño. Las reformas en ese país definieron objetivos claros y medibles e implementaron un esquema permanente de evaluación; otorgaron mayor flexibilidad para administrar los recursos de la gerencia en cuestión; concedieron mayor responsabilidad en la toma de decisiones, sujeta a la provisión de sanciones e incentivos; mayor información y evaluación del rendimiento.⁵⁷ A estos principios se sumó una estrategia de reforma de los patrones culturales de la burocracia, con el fin de que los funcionarios públicos pusieran énfasis en los

⁵⁵ Livia Barbosa, “Meritocracia a la brasileña ¿qué es el desempeño en Brasil?, en *Reforma y Democracia*, num.14, junio de 1999, p.8.

⁵⁶ Edward Deming, *Las siete dolencias fatales de la administración*. Citado por Barbosa, *op.cit.*, p.7.

⁵⁷ Gabriela Passolano, *Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.

resultados de su gestión. Se estableció un requerimiento específico para medir los resultados: las dependencias del gobierno debían probar que sus capacidades administrativas y sus logros eran equiparables a los del 10 por ciento de las empresas más productivas del sector privado. Los resultados apuntan a ser alentadores.⁵⁸

Salarios e incentivos

Las reformas administrativas en materia de recursos humanos y servicios civiles en los países desarrollados suelen implicar ajustes y revisiones a los esquemas de remuneración. Estas modificaciones persiguen varios fines: premiar el buen desempeño, elevar la calidad de los servicios públicos, incentivar a los servidores públicos, mantener equilibrio en las finanzas públicas, entre otros. Existen algunas tendencias comunes en dichos países:

- 1) Introducción de escalas salariales con un número limitado de grados. En muchas naciones se introducen bandas salariales amplias, terminando con la relación directa entre posiciones y salarios, con el fin de establecer el pago con base en la experiencia, los resultados, las responsabilidades y el mérito de los servidores.
- 2) Implementación de sistemas de evaluación efectivos. Los pagos varían en función del grado de cumplimiento de las metas establecidas para cada funcionario y/o dependencia durante un período determinado.
- 3) Reducción o desaparición de la antigüedad como criterio para la definición de las remuneraciones.
- 4) Bonos. Sirven como recompensas de los miembros del servicio que no se encuentran en los niveles más altos de la banda salarial. El objetivo es retener a los jóvenes con buen desempeño.⁵⁹

⁵⁸ McTigue, *art.cit.*

⁵⁹ Organización de Naciones Unidas, Comisión Internacional del Servicio Civil, *Framework for Human Resources Management: Pay Reform: Experiences of National Civil Services and International Organizations*, reporte presentado a la 54 sesión de la Comisión Internacional de Servicio Civil, Roma, 22 abril a 10 de mayo de 2002, p.4.

En materia de salarios⁶⁰ se han presentado tres tipos de reformas: 1) reducción de la uniformidad de las políticas salariales (Francia y Alemania); 2) reforma a los mecanismos de progresión salarial (Francia) y 3) retribución variable ligada al rendimiento (Francia, Alemania, España, Italia, Reino Unido, Estados Unidos).⁶¹ En todos los casos ha habido problemas y algunos resultados.

Los países que han intentado reducir la uniformidad de las políticas salariales enfrentaron la resistencia de las organizaciones sindicales y, en todos los casos, tuvieron que optar por otro tipo de reformas. Las transformaciones a los mecanismos de progresión salarial buscan disminuir el peso de la antigüedad en la retribución y sustituirla por el desarrollo de competencias y/o el alto rendimiento. No obstante, ante la resistencia de los empleados, varios países intentan implementar estos cambios de manera gradual. Finalmente, las políticas de retribución variable suelen ser las más utilizadas, aunque sus resultados son limitados. De acuerdo con el Banco Mundial y diversos analistas, el pago por rendimiento presenta diversos problemas: escasez de retribuciones, largo período entre la evaluación y el pago, tendencia a eludir el conflicto de discriminar empleados, falta de cultura de evaluación.⁶² En ese sentido, se aconseja aumentar el volumen de recursos para la retribución por rendimiento y promover una cultura de evaluación.

Los esquemas de incentivos se basan en la idea de que es necesario combinar aspectos externos, tales como remuneraciones, promociones y prestigio,

⁶⁰ En las últimas décadas se han utilizado dos paradigmas para definir el monto de los salarios de los integrantes del servicio civil en distintos países del mundo. Por un lado, existe un paradigma de macro análisis, que utiliza variables macroeconómicas (tales como la nómina del servicio público como porcentaje del Producto Nacional Bruto, porcentaje de empleo público con respecto al total, comparaciones entre salarios en los sectores público y privado) para determinar el monto de los sueldos y las políticas de ajuste laboral. Por otra parte, existe un enfoque micro-funcional que intenta determinar el volumen del empleo público, los salarios e incentivos con base en los objetivos, tareas y recursos de las organizaciones o instituciones de gobierno. Ambos paradigmas tienen limitaciones. El modelo macro no ofrece análisis detallados de los distintos niveles de gobierno; el modelo micro carece de una metodología precisa que garantice resultados consistentes. Actualmente el Banco Mundial trabaja en la definición de un tercer modelo que subsane los problemas de los dos anteriores. Véase: Banco Mundial, "Evaluating Pay & Establishment Choices", en *Administrative & Civil Service Reform*, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm

⁶¹ Longo, *op.cit.*

⁶² Véase, por ejemplo, Barbosa, "Meritocracia...", *art.cit.*; Lois Recascino Wise, *Job Evaluation: White Elephant on the Path to Public Management Reform*, trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil celebrada en La Universidad de Indiana, Bloomington, Indiana, 5-8 de abril de 1997; Bissessar, *art.cit.*

con aspectos internos al trabajo (posibilidad de conclusión de tareas, logro profesional, autonomía y crecimiento personal). Por lo tanto, se hacen las siguientes recomendaciones: 1) la permanencia en el cargo debe estar ligada al cumplimiento de los objetivos estipulados en convenios de desempeño; 2) definir condiciones claras para la evaluación, promoción y separación; 3) establecer y mantener sistemas de capacitación que atiendan las necesidades específicas de cada función; 4) garantizar a los administradores y servidores el desarrollo de una carrera profesional que combine movilidad vertical y horizontal; 5) otorgar mayor autonomía en función del desempeño; 6) asegurar que el prestigio del servidor esté ligado a los resultados de su gestión; y 7) incorporar un componente variable a los sistemas de remuneración para incentivar mayor esfuerzo, así como atraer y mantener al personal más calificado y eficiente.⁶³

El cuadro 11 detalla los sistemas de incentivos que el Banco Mundial considera en un paquete de recompensas y pagos a los servidores públicos. A los incentivos monetarios se suman prestaciones en especie, reconocimiento y entrenamiento, entre otros.

Cuadro 11
Incentivos para servidores públicos

		Contractuales		No contractuales/ intangibles
		Monetarios	En especie	
Incentivos	Incentivos básicos	1. Salario	2. Seguro médico	3. Estabilidad del trabajo, prestigio, privilegios sociales
	Prestaciones	4. Transporte, vivienda, alimentos, teléfono, viajes, costo de vida	5. Transporte, vivienda, alimentos, viajes	6. Viajes al extranjero, entrenamiento
Expectativas futuras		7. Pensión	8. Vivienda, tierra	9. Reputación, recontractación después del retiro

Fuente: Banco Mundial, "Evaluating Pay & Establishment Choices", en *Administrative and Civil Reform*, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm

La proporción de prestaciones varía de país a país y en ocasiones su monto es superior al salario base. En la mayor parte de los países de la OCDE, el componente salarial equivale a 90 por ciento de las retribuciones, mientras que en

⁶³ Rodríguez Larreta y Repetto, *Herramientas...*, op.cit., pp.15-18; Guerrero, art.cit., pp.10-11.

Jordania, Indonesia y la mayoría de los países africanos el salario base equivale a 30 por ciento o menos de las retribuciones totales (cuadro 12).⁶⁴

Cuadro 12
Salario como porcentaje total de las remuneraciones

País	Porcentaje
Alemania	70-90
Australia	90-100
Austria	80-90
Canadá	90-100
Dinamarca	95
España	30-100
Finlandia	65-90
Francia	75-95
Grecia	20
Islandia	100
Irlanda	90-100
Italia	35-65
Luxemburgo	80-100
Países Bajos	93-100
Portugal	90-100
Suecia	100
Suiza	100
Reino Unido	90-100
Estados Unidos	90-100

Fuente: Banco Mundial, "Salary Top-ups", en *Administrative & Civil Service Reform*, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/salarytops.htm

En los países de la OCDE tiende a establecerse el monto final de los salarios de los servidores públicos con base en su desempeño individual, por lo que se otorgan bonos extraordinarios en función del desempeño. El monto del bono oscila, en promedio, entre 10 y 20 por ciento del salario total. Otros países utilizan medidas similares: en Singapur los empleados reciben un bono anual cuyo monto se define a partir del crecimiento económico nacional; en China existe también un bono anual, en Tailandia aproximadamente 15 por ciento de los funcionarios reciben bonos por buen desempeño.⁶⁵

Las reformas a los esquemas de remuneración en Austria, Alemania, Corea y Estados Unidos han también buscado ajustar el pago de los funcionarios a la demanda del mercado de trabajo. En turno, las reformas en Bélgica y Hungría procuran reducir la diferencia entre los salarios de los sectores público y privado.⁶⁶

⁶⁴ Banco Mundial, "Rewards...", *art.cit.*

⁶⁵ Banco Mundial, "Rewards...", *art.cit.*

⁶⁶ Banco Mundial, *Changing Approaches to Pay in the OECD*, en *Administrative and Civil Service Reform*, www.worldbank.org/publicsector/civilservice/changing_oecd.htm

El anexo 2 de este documento presenta información adicional sobre los sistemas de pago a servicios civiles en distintos países del mundo.⁶⁷

Entrenamiento y capacitación

Los sistemas de entrenamiento del personal público son pilares de las reformas administrativas y del servicio público. Su importancia radica en que un buen entrenamiento del personal, en el contexto de un sistema basado en la promoción del mérito, puede garantizar la implementación y buen funcionamiento de las reformas.⁶⁸

El entrenamiento de los servidores públicos y de los miembros del servicio civil tiene varios objetivos. En primer lugar, es un mecanismo necesario para elevar la calidad de los servidores y de su trabajo; en segundo lugar, contribuye a garantizar el éxito de las reformas administrativas, al preparar un grupo de funcionarios interesados en el éxito de las nuevas políticas.⁶⁹

El entrenamiento y capacitación inicial busca ofrecer conocimientos y habilidades requeridas para desarrollar eficientemente la labor de cada servidor público; en la mayor parte de los casos incluye cursos sobre regulación legal, metodología, técnicas financieras y cultura de servicio. La capacitación secundaria busca profundizar o actualizar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos.

Los programas de capacitación integran una serie de pasos: diagnóstico de las necesidades de capacitación; programación de la capacitación; ejecución; y evaluación de resultados.⁷⁰ Los programas de entrenamiento y capacitación pueden organizarse a partir de las necesidades individuales o de las necesidades

⁶⁷ Para información adicional sobre las reformas en los sistemas de remuneración de los funcionarios públicos puede consultarse: Salvatore Schiavo-Campo, Giulio de Tommaso y Amitabha Mukherjee, *Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experiences*, trabajo preparado para el reporte de desarrollo mundial *The State in a Changing World*, Banco Mundial, 1997.

⁶⁸ Anke Freibert, *The Challenges of Training the Public Service during Transition and in an Unstable Environment*, p.29. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006447.pdf>

⁶⁹ Crozier, "La transición...", *art.cit.*, p.6.

⁷⁰ Juan Miguel Morales Gómez, "La capacitación de los servidores públicos encargados del control de la gestión gubernamental", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control...*, *op.cit.*, pp.43-44.

de la institución. En el primer caso, la capacitación es el resultado de exámenes de habilidades que identifican claramente las necesidades del servidor. En el segundo caso, la capacitación es el resultado de cambios al interior de la institución de gobierno en la que se labora; ya sea como consecuencia de transformaciones en los objetivos y/o en la tecnología de la institución o como resultado de restricciones en los recursos o la reestructuración de funciones.

La mayor parte de los gobiernos reconocen la importancia de la capacitación permanente de los funcionarios del servicio. No obstante, dado su alto costo, existe la tentación de usar los recursos en tareas distintas. Por ello, los especialistas aconsejan tomar medidas para garantizar la oferta de capacitación: evitar que los fondos para esta materia sean transferibles; definir un porcentaje de recursos anual para la capacitación; otorgar los recursos a la institución encargada de ofrecer cursos y entrenamiento.⁷¹

Las actividades de entrenamiento y capacitación pueden ser centralizadas o descentralizadas, públicas o privadas. En realidad, como explica Anke Freibert, no hay solución ideal: “hay ventajas y desventajas en cada modelo. Sin embargo, la experiencia parece haber probado que el entrenamiento a cargo de organizaciones privadas tiende a ser más caro y que subestima la necesidad de capacitar a los servidores de baja jerarquía. Además, parece que el entrenamiento debe ser centralizado, porque fortalece la creación de redes entre los distintos ministerios, cruciales para crear una cultura común de servicio civil”.⁷²

Función directiva en los procesos de reforma

El nombramiento y evaluación de los directores no se ajusta a las normas de los servidores públicos de medio nivel, dada la necesidad de que los políticos confíen en los funcionarios responsables de implementar, y en algunos casos decidir, las políticas públicas. En ese sentido, la mayor parte de los sistemas de servicio civil en el mundo desarrollado mantienen un cierto nivel de patronazgo.

⁷¹ Freibert, *art.cit.*

⁷² Freibert, *art.cit.*, p.32.

A pesar de su connotación negativa, la mayoría de los países en el mundo justifican este nivel de patronazgo como un mecanismo necesario para garantizar que el círculo de políticos y funcionarios encargados de definir e implementar políticas compartan intereses y agendas políticas. La solución que muchos países han dado es establecer un número fijo de funcionarios que pueden nombrarse con base en criterios políticos: en Francia el número es cercano a 450 funcionarios; en Estados Unidos alrededor de 10 por ciento del servicio superior; en Suecia el número es acordado por consenso entre los partidos políticos.⁷³

Por otra parte, las reformas en los países desarrollados estimulan la creación de cuerpos directivos eficaces y responsables ante los políticos y los poderes de gobierno. Sin embargo, y dado el alto grado de responsabilidad que asumen los directores, las reformas tienden a flexibilizar el control de procesos por el control de resultados.

En la actualidad, la mayoría de los países desarrollados permiten a los directores escoger a su personal, así como definir sus horarios de trabajo, salarios y responsabilidades. Esto con el fin de que cuenten con todos los elementos necesarios para conseguir resultados óptimos en el trabajo. Para ser efectiva, explica el Banco Mundial, este tipo de gestión precisa de ciertas precondiciones. Primera: un marco de control de los fondos presupuestales. Es necesario mantener un flujo constante de reporte y control del presupuesto con el fin de evitar la confusión entre los costos derivados de los programas y políticas públicas y los costos de administración. Segunda: monitoreo de los resultados. Su fin es combinar la flexibilidad de la gestión con la garantía de resultados. Tercera: cultura de rendimiento. El personal del servicio civil, especialmente los directivos, deben internalizar los valores de una administración responsable, de alta calidad, economía y eficiencia. Cuarta: motivo. Se refiere a las expectativas de directivos, administradores y políticos sobre una mejoría continua de la calidad y eficiencia de su trabajo. Estas expectativas se relacionan, en un grado considerable, con los

⁷³ Longo, *op.cit.*

resultados anteriores. Y quinta: oportunidad. La oportunidad es el resultado de información suficiente sobre el presupuesto y el personal.⁷⁴

Derechos y deberes

En la mayoría de los países desarrollados los derechos de los servidores se establecen en los convenios de contratación. Asimismo, los servidores públicos tienen derecho a sindicalizarse y, de hecho, lo hacen (33 por ciento de los funcionarios de Francia, 45 por ciento en Alemania, y más de la mitad en Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos).⁷⁵ En algunas naciones existe el derecho a huelga, o por lo menos no se le sanciona (Francia, Italia, España, Reino Unido, Holanda) aunque se excluye de esta prerrogativa a policías, bomberos y otros cuerpos de funcionarios. Otro derecho de la mayor parte de los servidores es contar con una institución encargada de dirimir conflictos derivados de inconformidades con los procesos y resultados de evaluaciones, órdenes no éticas o contrarias a los ordenamientos del servicio, corrupción y/o tráfico de influencias.

Todos los sistemas de servicio civil especifican la obligación de que el funcionario o servidor público sirva al estado con lealtad y sin inclinaciones partidistas. Sin embargo, la neutralidad no significa necesariamente que los funcionarios de alto nivel no se involucren en la articulación de políticas públicas. En realidad, “los servidores de alto nivel están profesional y moralmente obligados a proveer a sus líderes políticos con alternativas de política basadas en argumentos poderosos, relevantes y sustentables”.⁷⁶ La exigencia es que las sugerencias de política pública se hagan sin posición partidista.

Por otra parte, en la mayor parte de los casos se exige discreción y confidencialidad, así como respeto a los respectivos códigos de ética del servicio (cuadro 13, anexos 3, 4 y 5).⁷⁷

⁷⁴ Banco Mundial, *Establishment and Civil Service Reform*, en *Administrative and Civil Service Reform*, pp.3-4. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/establishment.htm

⁷⁵ Datos de Guerrero, *op.cit.*, pp.5-6.

⁷⁶ Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil*, *op.cit.*

⁷⁷ Para un análisis de la relación entre procedimientos administrativos y ética en los servicios civiles puede consultarse: D.J. Galligan, *Administrative Procedures and Administrative Oversight: their Role in Promoting*

Legislación y servicios civiles

En los sistemas tradicionales de servicio civil las relaciones contractuales se establecen por decisión del Estado. Las reformas actuales tienden a cambiar este patrón, con el fin de que las relaciones contractuales establezcan referentes de contratación más parecidos a los del sector privado, esto es, una relación entre empleador y empleados. No obstante, de acuerdo con el Banco Mundial subsisten diferencias de consideración entre los empleados del servicio civil y otros empleados, tanto en el sector público como en el privado.

- Los miembros del servicio son nombrados por decisión de la institución pública respectiva de acuerdo con la ley del servicio. Las decisiones deben, por tanto, sustentarse en las reglas establecidas.
- Una vez seleccionados, hay impedimentos para los despidos, dado que los miembros del servicio no son simplemente empleados del estado sino que tienen un respaldo constitucional. En consecuencia, las reformas procuran establecer un balance entre los derechos y las responsabilidades de los servidores.
- Los miembros del servicio tienen más impedimentos en términos de actividad política que otros servidores, dado su papel estratégico en la conducción e implementación de políticas públicas.⁷⁸

Las leyes que regulan los sistemas de servicio civil varían de país a país. En algunos casos regulan todos los aspectos del sistema; en otros, sólo complementan las leyes del trabajo (cuadro 13, anexos 3, 4 y 5).

Public Service Ethics, trabajo presentado en el seminario *Normative and Institutional Structures Supporting Public Service Ethics*, París, noviembre 1997.

⁷⁸ Banco Mundial, *Civil Service Law and Employment Regimes*, en *Administrative & Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm

Cuadro 13

Contenido de la legislación del servicio civil en países seleccionados*

País	Deberes y Responsabilidades	Seguridad, estabilidad en el trabajo**	Medidas disciplinarias***	Recompensas y negociación salarial	Sistema de carrera cerrado	Reclutamiento abierto
Alemania	x	x	X	x	x	
Australia		x				
Austria	x	x	X	x	x	
Bélgica	x	x	X	x	x	
Canadá		x				
Corea	x	x	X	x	x	x****
Dinamarca	x	x	X	x		x
España	x	x	X	x		
Finlandia	x	x	x	x		x
Francia	x	x	x	x	x	
Grecia	x	x	x	x	x	
Holanda	x	x	x	x		x
Hungría	x	x	x	x		
Islandia						x
Irlanda	x	x	x	x		
Italia	x	x	x	x		x
Japón	x	x	X	x		x
Luxemburgo	x	x	X	x	x	
Noruega		x				
Polonia	x	x	X	x		
Portugal	x	x	X	x		
Reino Unido	x	x	X	x		x
Suecia	x		X	x		x

* Las legislaciones sobre el servicio civil varían de país a país, por lo que una coincidencia en las columnas no indica que las legislaciones sean idénticas.

** Seguridad y estabilidad en el trabajo no implica que los servidores no puedan ser removidos.

*** Las medidas disciplinarias pueden ser aplicables a un solo sector de los servidores públicos.

**** El sistema de reclutamiento es mixto.

Fuente: Banco Mundial, *The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries*, Banco Mundial, s.f. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice

El cuadro 13 pone en evidencia que las leyes que regulan los servicios civiles en Europa contienen los deberes y responsabilidades y las medidas disciplinarias aplicables a los empleados públicos. La legislación también garantiza recompensas y estabilidad en el trabajo -sin que ello implique inamovilidad. La principal diferencia radica, como se ve en el cuadro, en lo referente al sistema de reclutamiento.

Las reformas en países desarrollados: casos de estudio

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda fue uno de los primeros países en impulsar reformas radicales a sus sistemas administrativos y en implementar el modelo de la Nueva Gerencia Pública, a finales de los años ochenta. En Nueva Zelanda “la reinención –

apuntan Osborne y Patrick ha alcanzado el punto máximo de la escala *Richter* de la política, poniendo del revés las instituciones y programas del gobierno más inamovibles. Ha cambiado los propósitos fundamentales del gobierno, llevándose por delante departamentos enteros y privatizando las dos terceras partes de los activos comerciales del gobierno... dando lugar a una transformación radical del paisaje de los departamentos”.⁷⁹

A partir de 1986, las reformas administrativas y del servicio civil en Nueva Zelanda cubrieron todos los aspectos de la administración pública y se implementaron en etapas sucesivas. Algunas reformas, como la descentralización financiera en los sectores educativo y de salud, tuvieron que revertirse como resultado de negociaciones entre el servicio público y el gobierno. El cuadro 14 presenta las reformas más significativas.

Cuadro 14
Secuencia de las reformas administrativas en Nueva Zelanda

Año	Reforma
1986 en adelante	Corporatización y privatización de las empresas públicas
1986 en adelante	Reestructuración de los ministerios
1988	Reformas al empleo público
1989	Reformas financieras
Finales de los 80	Descentralización de servicios de salud
Finales de los 80	Descentralización de la administración en educación
1990s	Descentralización de la administración financiera en educación
1993-1999	Descentralización de administración financiera en salud
2000	Se elimina la descentralización de la administración financiera en educación
2001	Se elimina la descentralización de la administración financiera en salud

Fuente: Graham Scott, *New Zealand*, en Banco Mundial, “Country Reform Summaries”, en *Administrative & Civil Service Reform*, <http://www1.worldbank.org/publicsectr/civilservice/countrysummaries.htm>

Como se puede observar, las reformas no están desprovistas del ensayo y error. Es claro que la descentralización en educación y salud no rindió los resultados esperados. De ahí que el gobierno decidiera volver al esquema anterior en ambos rubros.

Los objetivos rectores de las reformas en Nueva Zelanda son los siguientes:

⁷⁹ Osborne y Plastrik, *op.cit.*, p.120.

- Volver eficaz al gobierno en la solución de los problemas sociales y económicos;
- acabar con la historia de déficit gubernamental;
- mejorar la competitividad de las empresas neocelandesas en el mercado mundial;
- disminuir la carga fiscal de los neocelandeses, aplicar un sistema fiscal más justo y fomentar la inversión extranjera directa en el país;
- reducir el desempleo creando más empleos en la economía;
- mejorar el desempeño de las dependencias de gobierno;
- obligar al gobierno a rendir cuentas sobre la obtención de los beneficios públicos prometidos.⁸⁰

En tanto, los principios fundamentales de las reformas son: definición de objetivos claros y medibles, con el fin de implementar un esquema permanente de evaluación; mayor flexibilidad para administrar los recursos de la gerencia en cuestión; mayor responsabilidad en la toma de decisiones, sujeta a la provisión de sanciones e incentivos; mayor información y evaluación del rendimiento.⁸¹ A estos principios se sumó una estrategia de reforma de los patrones culturales de la burocracia, con el fin de que los funcionarios públicos pusieran énfasis en los resultados de su gestión. Como se vio más arriba, el gobierno estableció un requerimiento específico para medir los resultados: las dependencias debían probar que sus capacidades administrativas y sus logros eran equiparables a los de 10 por ciento de las mejores empresas del sector privado.⁸²

La reforma se impulsó a partir de una combinación de reformas legales e institucionales que establecieron la separación de funciones entre formulación y ejecución de política pública.⁸³ La primera reforma legal al servicio de carrera fue la Ley del Sector Estatal de 1988 (*State Sector Act*), que modificó los procedimientos de selección, redefinió las relaciones y responsabilidades de los

⁸⁰ McTigue, *art.cit.*

⁸¹ Passolano, *op.cit.*, p.3.

⁸² McTigue, *art.cit.*; Arellano, Gil, *et.al.*, *op.cit.*

⁸³ Passolano, *op.cit.*, p.2.

directivos del servicio frente a los Ministerios y les otorgó un mayor grado de responsabilidad en la gestión financiera y de personal.

El primer principio de la Ley del Sector Estatal de 1988 es que el gobierno establecerá una relación de “compra de bienes y servicios públicos” con las dependencias gubernamentales, con base en un contrato vinculatorio para ambas partes. El segundo principio de la Ley se refiere a la responsabilidad personal por el desempeño. Cada ministro adquirió responsabilidad directa por la entrega de bienes y prestación de servicios especificados en el contrato. A su vez, los directores generales de cada ministerio celebran un acuerdo de desempeño con el ministro, especificando la cantidad del servicio prestado, su calidad, puntualidad, disponibilidad, alcance y precio. Las reformas subsecuentes profundizaron en la aplicación de estos principios.

La exigencia de cumplimiento de resultados implica mayor flexibilidad en la administración del servicio de carrera. Los directores generales tienen hoy control total sobre todos los activos del departamento, la cantidad y calificaciones del personal que empleen y los sueldos que se les paguen. Al unísono, tienen control sobre los acuerdos de compra para la dependencia. Los ministros y el Parlamento carecen de facultades para interferir en la gestión de los departamentos; el control ministerial se basa en la negociación del contrato de compra, mientras que el control parlamentario se centra en la aprobación del presupuesto y del contrato de compra.

La práctica de establecer contratos de servicio se extiende a todos los servidores públicos. Los salarios se establecen por medio de negociaciones, por lo que varían de ministerio a ministerio. Como parte de la política de flexibilización, se facilita la salida y entrada al servicio civil.

En suma, el servicio de carrera funciona con base en las siguientes reglas:

- 1) Evaluación del desempeño: cada departamento define las metas, recursos y costos de su labor.
- 2) Delegación: cada departamento tiene la posibilidad de reclutar y despedir personal profesional, establecer sus

tasas salariales, elegir personal permanente o temporal, así como consultores especializados.

- 3) Incentivos: definidos a partir de la productividad y generación de ahorro en cada departamento.
- 4) Informes de calidad: los gerentes tienen la responsabilidad de presentar informes periódicos sobre la calidad del desempeño.⁸⁴

Las reformas administrativas y del servicio civil en Nueva Zelanda han tenido efectos positivos sobre las finanzas públicas. El gobierno terminó con la severa crisis fiscal que enfrentaba en los años ochenta en menos de cuatro años. De similar manera, las reformas consiguieron implementar una administración pública que funciona con base en metas y resultados. Los servidores públicos responden a los requerimientos de políticos y ciudadanos de manera más eficiente y la administración pública ha mejorado su transparencia y receptividad.

A pesar de estos resultados, el reto más importante del servicio público en Nueva Zelanda es evitar el exceso de flexibilización, la falta de memoria institucional y la desaparición del servicio público.⁸⁵

Gran Bretaña

El servicio civil británico es uno de los más antiguos en el mundo; sus raíces se encuentran en 1530, cuando los funcionarios públicos pasaron del control directo por parte del monarca a la supervisión de la Cámara Baja. No obstante, fue en 1855 cuando se estableció una Comisión del Servicio Civil. Esta comisión se encargó de iniciar los procesos de selección de funcionarios por medio de exámenes de oposición.

El servicio civil británico fue, por lo menos hasta los años ochenta, uno de los ejemplos más desarrollados de lo que hoy denominamos un servicio de tipo burocrático weberiano; es decir, trabajaba al servicio del estado, y no del partido en el gobierno. El servicio británico se componía de funcionarios que, en su

⁸⁴ Passolano, *op.cit.*, p.3.

⁸⁵ Graham Scott, *New Zealand*, en Banco Mundial, "Country Reform Summaries", en *Administrative and Civil Service Reform*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>

mayoría, desarrollaban sus carreras profesionales al servicio del Estado. Estas características han cambiado, poco a poco, como resultado de las reformas administrativas impulsadas desde finales de los años setenta. La reforma en Gran Bretaña, particularmente durante el período de Margaret Thatcher en los años ochenta, es el ejemplo más radical de reforma comprensiva, no consensada, legislada y guiada centralmente. Es interesante señalar que haya dado los resultados que hoy conocemos, a pesar de que no fue una reforma planeada desde su inicio, sino “inventada durante el proceso”.⁸⁶

Las principales reformas a la gestión en el servicio público tuvieron lugar entre 1979 y 1990. La primera, denominada Iniciativa de la Administración Financiera (*Financial Management Initiative*), impulsada en 1982, insistió en la necesidad de contar con objetivos claros para cada departamento a fin de evaluar los resultados de la gestión pública. La segunda reforma, conocida como Mejoramiento de la Administración de Gobierno o Programa de Pasos Subsecuentes (*Next Steps Program*), estableció la autonomía de los administradores para dirigir el servicio público.

La Iniciativa de la Administración Financiera exigió a los departamentos que fijaran objetivos de rendimiento para los administradores, el período de tiempo para alcanzar dichos objetivos y su costo. Asimismo, disminuyó los presupuestos de los departamentos. La Iniciativa recibió recursos para desarrollar un sofisticado sistema de información, con el fin de proporcionar a los administradores los instrumentos que requirieran para cumplir con las metas de su gestión.

A pesar de los esfuerzos, la iniciativa produjo pocos resultados positivos: “el consagrado sistema británico de administración pública hacía prácticamente imposible la buena gestión. Los altos cargos de la administración no estaban preparados para la gestión y no sentían interés por ella”.⁸⁷ En 1988 la Unidad de Eficiencia (*Efficiency Unit*) del gobierno británico presentó un informe sobre los resultados de la Iniciativa de Administración Financiera con el nombre “Mejorando la administración del gobierno: los pasos subsecuentes” (*Improving Management*

⁸⁶ Toonen, *Public Sector...*, *op.cit.*, p.4.

⁸⁷ Osborne y Plastrik, *La reducción...*, *op.cit.*, p.43.

in Government: The Next Steps). El informe recomendó otorgar un amplio margen de flexibilidad y autonomía a los organismos públicos y enfatizar la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales por medio de contratos de servicios y rendimientos.

El Programa de Mejoramiento de la Administración Pública modificó la administración del servicio público. El Programa reasignó la mayor parte de las funciones del Centro del Servicio Civil, como la selección, promoción, remoción, honorarios y horarios de los servidores públicos, a cada departamento.

El proceso de selección de los funcionarios de carrera se mantiene a cargo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil, catorce en la actualidad, nombrados por la Corona. La función de los Comisionados es garantizar que las vacantes en el servicio sean públicas y abiertas para todos los posibles candidatos y que los concursos de selección se realicen con apego a los principios de transparencia, equidad y mérito. Sin embargo, los Comisionados no hacen los nombramientos, que quedan a cargo de dependencias representantes de los Ministros. Este sistema de nombramientos funciona para toda designación, con algunas excepciones en las que se permite el nombramiento sin previo concurso abierto: nombramientos por plazos cortos, adscripciones temporales de personal de otras oficinas y recontrataciones de personas que fungieron como servidores públicos con anterioridad.⁸⁸

Las reformas al servicio de carrera han puesto énfasis en la selección de personal con base en el mérito. Desde los años noventa a la formación académica se añadieron otros requisitos: “esta evolución refleja las cambiantes demandas del trabajo en el servicio civil y en la forma en que éste se realiza. El ser brillante no es suficiente. El desarrollo y la aplicación de políticas exitosas requiere de liderazgo, innovación, trabajo eficiente en equipo, conciencia de la amplia variedad de intereses que existe, resistencia para soportar los reveses y empuje para salir adelante”.⁸⁹

⁸⁸ Barron, *art.cit.*

⁸⁹ Barron, *art.cit.*

La selección de funcionarios del servicio civil no es la única función encomendada a los Comisionados. El Decreto del Servicio Civil, enmendado en 1995, da a los Comisionados la responsabilidad de atender y resolver demandas de servidores públicos en contra de las dependencias en las que laboran en caso de que se presenten violaciones al Código del Servicio Civil. Otra función de los Comisionados es presentar un informe anual de sus labores a la Corona, con copias para el Parlamento, el gobierno y público interesado.

La carrera de los empleados del servicio civil está diseñada en grados y cada uno de ellos se traduce en puestos. En teoría la promoción depende de la evaluación del desempeño; aunque en la práctica hay un cierto grado de discrecionalidad, pues la promoción depende de la evaluación y del nombramiento por parte de los responsables de cada departamento. La evaluación del rendimiento también afecta la remuneración de los miembros del servicio. Los salarios públicos se establecen en cada departamento, con base en una tope máximo y mínimo. La estructura salarial se define a partir de tres rubros: grado, destino y rendimiento. Con objeto de fortalecer los sistemas de incentivos, a partir del año 2000 se aplica un sistema de pago de incentivos por equipo, se mejoran los paquetes de premios, se otorgan mayores oportunidades y programas de capacitación, licencias por vacaciones y mayor flexibilidad en el trabajo.

La movilidad de los funcionarios es común e incluso existe cierta obligatoriedad en la movilidad geográfica para los niveles medio y superior de la jerarquía. Asimismo, la movilidad se extiende hacia otros países, mediante un programa de intercambios y capacitación de funcionarios de la Unión Europea.

Las reformas al servicio civil en Gran Bretaña buscan mejorar la representatividad de las clases y grupos sociales. Desde los años noventa, el gobierno central procura fortalecer una política de oportunidades más equitativas para que las mujeres, las minorías étnicas y las personas con capacidades especiales compitan, en igualdad de circunstancias, para pertenecer al servicio civil. Los programas de representatividad han generado resultados importantes: en 1995 las personas con capacidades especiales constituían 1.6 por ciento del

servicio civil británico; las minorías étnicas 5.4 por ciento y las mujeres 51 por ciento.⁹⁰

Actualmente el servicio civil británico emplea alrededor de 500 mil personas; esto es, 2 por ciento de la fuerza laboral en ese país y aproximadamente 10 por ciento de los empleados del gobierno.⁹¹

Cuadro 15
Reino Unido: Evolución del servicio público

Reino Unido	85-90	90-97
Servicio Civil	-5.8	16.1
Sector público	-2.6	-12.9
Total de la economía	9.9	9.2

Fuente: OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, 1999, p.28.

Cuadro 16
Evolución Nacional del Servicio Civil

1902	50,000
1910	55,000
1920	161,000
1930	111,000
1939	163,000
1950	433,000
1960	380,000
1970	493,000
1980	547,000
1990	495,000
1995	458,000

Fuente: Geoffrey K. Fry, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Great Britain, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, April 5-8, 1997, <http://www.indiana.edu/~csrc/fry6.html>

Las reformas en Gran Bretaña han también buscado fortalecer las relaciones de intercambio de información entre ciudadanos y organismos públicos. Todas las instituciones del gobierno están obligadas a establecer mecanismos mediante los cuales los ciudadanos puedan evaluar los servicios públicos y

⁹⁰ Geoffrey K. Fry, *Great Britain*, trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en Perspectiva Comparada, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Indiana, April 5-8, 1997.

⁹¹ Fry, *op.cit.*, parte 2, p.3.

proponer soluciones a sus problemas específicos. Un valor central del servicio es, por lo tanto, la rendición de cuentas.

Australia

Las reformas en el sector público australiano comenzaron durante la segunda mitad de los años 80 con dos objetivos centrales: promover la flexibilidad financiera e introducir sistemas de gestión por resultados. La segunda fase de las reformas, en los años 90, enfatizó la flexibilidad en la administración de los recursos humanos.⁹²

Una de las medidas iniciales fue comparar la productividad y calidad del trabajo del sector público con las del sector privado. Asimismo, se analizaron las prácticas del servicio civil, los costos de las instituciones de gobierno y los patrones de liderazgo. Los resultados de este diagnóstico general indicaron que el sector público y el servicio civil en Australia presentaban un número importante de problemas: el costo de administración era muy elevado (3 veces superior al de la administración en empresas privadas); el énfasis de los funcionarios radicaba en el control de procesos y no de resultados; había poca comunicación entre los miembros del servicio; hacía falta impulsar un servicio verdaderamente meritocrático.⁹³

Con base en este diagnóstico, el gobierno australiano impulsó un programa de reforma administrativa a partir de cuatro temas: 1) se establecieron objetivos para cada departamento federal, cuyos resultados se evalúan anualmente; 2) se concedió flexibilidad operacional para los departamentos de gobierno, tanto en términos presupuestarios como en los procesos de implementación de políticas públicas; 3) se introdujeron principios de operación “comerciales”, que implicaron la revisión y desregulación de los precios de los servicios públicos y 4) se redujo el número de departamentos del gobierno federal de 27 a 16.⁹⁴

⁹² Arellano, Gil, *et.al*, *op.cit.*

⁹³ Geoff Dixon, *Australia*, en Banco Mundial, “Country Reform Summaries”, en *Administrative and Civil Service Reform*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>

⁹⁴ Dixon, *op.cit.*

En materia de recursos humanos las reformas más importantes se orientaron a la reducción del control centralizado de las agencias y de los miembros del servicio civil. Actualmente cada agencia es responsable por la contratación de su personal. Los altos funcionarios, no obstante, son seleccionados por el *Senior Executive Service*, institución creada en 1984, encargada de asegurar que los funcionarios de alto rango tengan las capacidades, actitudes, habilidades y conocimientos para dirigir al servicio público.

Como parte de la política de flexibilización, la Comisión Nacional de Auditoría insistió en la necesidad de disminuir el volumen del servicio civil y aumentar el porcentaje de funcionarios que laboran mediante contratos por tiempo y labores determinadas. Además, a partir de 1996 las reglas del servicio público son cada vez más estrictas con respecto a la evaluación por rendimiento, lo que se traduce en despidos de aquellos miembros del servicio que no cumplen con las metas establecidas en sus contratos anuales de trabajo.

En 1998 se aprobó una reforma a la legislación sobre el servicio civil. La nueva legislación incluye un nuevo código de valores y de conducta; un esquema de protección contra la discriminación de funcionarios públicos; mayor flexibilidad para el reclutamiento de servidores; y libertad para que los directores de los departamentos y oficinas públicas decidan las condiciones y requerimientos para el nombramiento, promoción o transferencia de los miembros del servicio así como las políticas de retribución. La Comisión del Servicio Público es responsable de informar al Parlamento sobre el estado del servicio.

De acuerdo con los especialistas, el principal resultado de las reformas al servicio público es su creciente grado de sensibilidad y respuesta a las necesidades del gobierno federal y el incremento en la calidad y productividad de los servicios públicos. El servicio ha reducido los costos de la administración gubernamental. Sin embargo, los analistas señalan que aún hay tareas pendientes: las agencias de gobierno implementaron las reformas a distinta velocidad y profundidad, por lo que los resultados no son homogéneos; las

políticas de evaluación necesitan mayor claridad; se precisan canales más eficientes de comunicación entre los distintos departamentos de gobierno.⁹⁵

Bélgica

El servicio público belga nació hacia mediados del siglo XIX, cuando los servidores del rey pasaron al servicio del estado. A partir de 1830 el gobierno belga desarrolló un modelo de servicio civil de tipo burocrático, neutral, apolítico, basado en un sistema de selección a partir de exámenes y un sistema de promoción que combinó la antigüedad con el mérito. El estatuto del servicio, de 1937, legisló un conjunto de normas y requerimientos aplicables a todos los ministerios de gobierno que permanecieron más o menos estables hasta el inicio de los años ochenta.

Las reformas al servicio civil belga son la respuesta a las crisis económicas que ese país enfrentó en la década de los ochenta y a la necesidad de disminuir el déficit público, elevar la productividad y calidad de los servicios públicos y fortalecer la legitimidad del gobierno. Las reformas administrativas y de servicio público en Bélgica también responden a la federalización del país, dividido en tres regiones autónomas, cada una con gobierno y parlamento propios.

El proceso de federalización explica el énfasis en la descentralización y privatización de la función pública. En la actualidad la mayor parte de las funciones de gobierno se transfieren a los gobiernos locales y el gobierno central sólo mantiene el control de la política exterior, defensa, finanzas y asuntos económicos y sociales. En consecuencia, uno de los resultados más importantes de las reformas administrativas ha sido la reducción en la fuerza laboral. En 1997, 60 mil personas formaban el servicio civil del gobierno central, mientras que en 1980 el número superaba 850 mil empleados.⁹⁶

El reclutamiento de los miembros del servicio depende de una agencia central. Las políticas de reclutamiento de servidores de carrera combinan

⁹⁵ Dixon, *op.cit.*

⁹⁶ Datos de Annie Hongeghem, *The National Service in Belgium*, trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre sistemas de servicio civil en perspectiva comparada, Indiana University, Bloomington, Estados Unidos, 5-9 de abril de 1997.

contrataciones internas y externas. Las vacantes en posiciones inferiores y medias en la jerarquía del servicio se abren a concurso público; mientras que las vacantes en las más altas jerarquías se cubren con promociones internas.

Con respecto a la carrera, las reformas al servicio promovieron una serie de cambios entre los que se encuentran la revisión de políticas de reclutamiento, promoción, evaluación y compensación de los servidores públicos; promoción de las políticas de movilidad horizontal, definición de metas de gestión por departamento.

La reducción de escalafones modificó la política de promociones. Las promociones se otorgan mediante compensaciones económicas más que en términos de ascensos. En turno, los ascensos dependen de cuatro criterios: antigüedad, exámenes de conocimientos, evaluación de resultados y evaluación por parte de un grupo de directores del departamento en cuestión.

Las remuneraciones en el servicio civil belga se dividen en tres rubros: salarios, beneficios y prestaciones sociales (pensiones, bonos anuales, bono vacacional) y premios adicionales. Cada escalafón del servicio cuenta con salarios mínimos y máximos, medida que permite a los directores premiar y promover a los funcionarios sin tener que ascenderlos de escalafón.

Una característica importante del servicio civil belga es su grado de representatividad. El servicio funciona como uno de los medios más importantes para garantizar la participación de las minorías en el gobierno nacional. Por lo tanto, se busca equilibrar el número de servidores en función de tres criterios: idioma, religión y preferencia política. Además, el servicio busca garantizar la representatividad de las mujeres (45 por ciento en la actualidad).

Un cambio cultural importante en el servicio belga tiene que ver con el grado de politicización de los funcionarios. Tradicionalmente, las funciones del servicio, de implementación de políticas, implicaban un servicio “apolítico”. En la actualidad un porcentaje importante de los funcionarios del servicio considera que debe participar de manera más activa en la definición de políticas públicas.⁹⁷

⁹⁷ Hongeghem, *art.cit.*

Las reformas en los países en desarrollo

Un número importante de países en desarrollo en Asia, África y América Latina han imitado los modelos de reforma implementados en los países desarrollados (cuadro 22 y anexo 6). Algunas instituciones internacionales impulsaron programas específicos de asistencia para los estados que buscan implementar o reformar sus servicios civiles. El Banco Mundial, específicamente, otorgó 90 préstamos a 44 naciones interesadas en mejorar sus servicios entre 1981 y 1991.⁹⁸

A pesar del interés, América Latina enfrenta procesos muy complicados para concretar sus reformas administrativas, dado el grado comparativamente menor de profesionalización de los servicios públicos en el continente. En la mayoría de los países latinoamericanos nunca se constituyeron verdaderos sistemas burocráticos de carrera, en el sentido positivo del término, sino que prevalecieron mezclas entre sistemas de patronazgo y burocracia (fenómeno que Max Weber denominó “burocracias patrimoniales”).

Las reformas administrativas en América Latina, por tanto, confrontan la carencia de una burocracia profesional. Como explica María del Pilar Conzuelo, “en las administraciones públicas de América Latina coexisten dos estratos administrativos. Uno relativamente eficiente, caracterizado por funcionarios bien remunerados, encargados de la conducción administrativa y financiera del gobierno y de otras funciones clave para el desarrollo económico, y otro identificado por una burocracia sin incentivos para un desempeño eficiente y sin capacidad de adecuación a los cambios externos. Este grupo es el responsable de la operación cotidiana del gobierno. Generalmente estos estratos son conflictivos y contradictorios”.⁹⁹

La falta de profesionalización de un amplio sector de la burocracia latinoamericana genera un proceso creciente de cuestionamiento, crítica y baja confianza por parte de los ciudadanos hacia la administración pública. En términos

⁹⁸ Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil ..., op.cit.*

⁹⁹ Conzuelo, *op.cit.*, p.1.

comparativos, la opinión sobre la burocracia en América Latina es más pobre que en los países desarrollados. El cuadro 17 ofrece evidencia al respecto.

Cuadro 17
Calidad de la burocracia

Países	A Lugar	Servicio Público	B Lugar	Burocracia	C Lugar	Corrupción	D lugar	Competencia del sector público
Canadá	4	5.8	23	4.4	10	6	17	3.2
Estados Unidos	16	4.5	20	4.5	18	5.1	29	2.8
España	21	3.8	24	4.3	22	4.4	36	2.4
Corea	42	2.2	49	3.4	43	2.8	34	2.5
Argentina	23	3.6	34	4	55	2.3	58	1.7
Brasil	36	2.5	46	3.5	37	3.2	40	2.4
Colombia	46	1.5	44	3.6	58	2.1	53	1.9
Costa Rica	--	--	47	3.5	33	3.4	52	1.9
Chile	26	3.4	8	5	19	5	48	2.1
México	34	2.6	48	3.5	34	3.4	38	2.4
Perú	--	--	32	4	32	3.5	44	2.2
Venezuela	47	1	51	3.3	54	2.3	59	1.6
Promedio	35.3	2.4	38.7	3.8	40.3	3.1	49	2

La muestra consiste de 59 países. La escala es: 1= completamente en desacuerdo a 7= completamente de acuerdo.

- A. El servicio público es sujeto de interferencia política.
- B. La burocracia obstruye el desarrollo económico.
- C. La corrupción está presente en el sector público.
- D. La competencia del personal del sector público es mayor que la del servicio privado.

Fuente: Blanca Heredia, *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America: An Analytical Framework*, BID, noviembre de 2002, p.14 (Datos de *The World Competitiveness Yearbook 2000*, Lausanne, IMD, 2000).

Parte de la explicación sobre la negativa opinión de los latinoamericanos con respecto a los servidores públicos tiene que ver con la historia del continente. En los países desarrollados los servicios civiles surgieron lentamente, en un proceso acumulativo que le dio contorno a sus sistemas y características. Este largo período de gestación otorgó a los gobiernos un margen de tiempo para ajustar la labor gubernamental y el trabajo de los funcionarios públicos, mientras que en los países en desarrollo la introducción de los sistemas meritocráticos se realiza en un contexto más complicado: “sus pueblos tienen más derechos civiles que los pueblos del mundo en el siglo XIX y esperan una gran cantidad de servicios que nadie esperaba en el siglo XIX”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Geoffrey Shepherd, *Experiencia del Banco Mundial en la reforma del servicio civil*, ponencia presentada en el panel Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero 2003. Ver también: Freibert, *art.cit.*

Muchos países latinoamericanos cuentan con sistemas de servicio civil, ya sea generalizados (Argentina, Brasil y Chile) o parciales, esto es, servicios para dependencias específicas (como relaciones exteriores) o para sectores específicos de profesionistas (profesores, médicos). No obstante, como apunta Blanca Heredia, “en la mayor parte de la región el respeto a las reglas y procedimientos que regulan la contratación, remuneración, promoción y remoción de los servidores públicos es muy débil. Este hecho, y la tendencia de que los servicios sólo apliquen a los empleados de los niveles jerárquicos más bajos, ha provocado que, en la práctica, las acciones discrecionales continúen teniendo un papel predominante en muchas de las decisiones relacionadas con el personal”.¹⁰¹

El desafío de las reformas a los servicios civiles en el continente es, en consecuencia, doble: establecer la verdadera profesionalización de sus funcionarios, en el sentido weberiano, e incorporar las características más positivas de las reformas en el mundo desarrollado: mayor flexibilidad y agilidad; capacidad de respuesta, cercanía a los ciudadanos; y alta calidad en los servicios públicos.¹⁰²

Las carencias de los sistemas de servicio civil en el continente generan un debate sobre los pasos que deben tomarse para construir y mantener servicios funcionales, profesionales, innovadores y eficientes. Por un lado, se sostiene que esta meta sólo es posible si antes se establecen servicios del modelo burocrático clásico; por otro, se argumenta que América Latina puede -y debe- reformar sus servicios con base en la profesionalización del modelo burocrático pero sin esperar a que se consoliden los vicios de este modelo. Como explica el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “la reforma en América Latina, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también

¹⁰¹ Heredia, *The Political...*, *op.cit.*, p.16.

¹⁰² El CLAD explica esta carencia con las siguientes palabras: “Ningún país de la región (latinoamericana) completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y en la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia”. CLAD, *Una nueva...*, *op.cit.*

necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste no puede ya dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea”.¹⁰³

Reformas en América Latina: temas comunes

De acuerdo con Oscar Oszlak, entre los aspectos más abordados en las reformas de los países latinoamericanos en la última década se encuentran la reducción del volumen del empleo público y de los servicios civiles; cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; implementación de sistemas de evaluación y compensación por desempeño (Chile, Costa Rica); ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; intensificación de los sistemas de capacitación y desarrollo profesional; y privatización de servicios públicos (Uruguay, Brasil).¹⁰⁴

En los países en desarrollo una de las variables más importantes de las reformas administrativas se refiere a la reducción del volumen de los empleados públicos en general. El objetivo anunciado es mejorar las finanzas públicas. Así se combina una serie de medidas para disminuir el volumen de empleados públicos: reestructuración de funciones, eliminación de los trabajadores de medio tiempo, de plazas “fantasma”, entre otras. El cuadro 18 ilustra la magnitud de la reducción en tres países latinoamericanos: Argentina, México y Costa Rica.

¹⁰³ CLAD, *Una nueva..., op.cit.*

¹⁰⁴ Oscar Oszlak, *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.

Cuadro 18

Población y empleo

Población total y peso del Empleo Público en Argentina

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población total	32.973.784	33.421.200	33.869.407	34.318.469	34.768.457	35.219.612	35.671.894	36.124.933	36.578.358
PEA	13.326.575	13.581.691	13.842.789	14.109.942	14.383.215	14.664.809	14.954.676	15.249.519	15.546.045
Administración Pública Provincial	1.097.764	1.109.932	1.154.629	1.164.520	1.213.118	1.201.483	1.240.651	1.270.986	1.324.613
Administración Pública Nacional	776.332	620.007	526.984	509.512	517.979	496.109	482.099	464.677	435.081

Fuente: José Alberto Bonifacio y Graciela Favilene, *Análisis comparativo de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, 2002, p.5, (Con Datos de la República Argentina: Secretaría de Hacienda, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Secretaría de la Función Pública).

Población total y peso del Empleo Público en México

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Población total	83.226.000	84.811.000	86.396.000	87.983.000	89.571.000	91.145.000	92.712.000	94.275.000	95.830.000
Personal ocupado total	25.957.661	26.723.916	27.160.072	27.467.478	28.165.783	27.347.482	28.270.286	29.346.956	30.623.772
Gobierno Central	2.659.183	2.683.316	2.631.837	1.541.968	1.559.514	1.555.715	1.545.791	1.467.464	1.459.580
Gobiernos Estatales	899.272	935.484	964.211	2.022.596	2.076.759	2.117.402	2.162.346	2.321.130	2.394.182

Fuente: José Alberto Bonifacio y Graciela Favilene, *Análisis comparativo de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, 2002, p.5, (Con Datos de INEGI, Anuario estadístico 1999).

Población total y peso del Empleo Público en Costa Rica

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Población Total	3.136.020	3.202.440	3.270.700	3.340.909	3.412.613	3.486.048
Fuerza de trabajo total	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.390.560
Administración Central y descentralizada	130.835	126.961	129.302	129.967	132.695	S/D
Administración Local o Municipal	7.169	7.169	9872	7.536	7.509	S/D

Fuente: José Alberto Bonifacio y Graciela Favilene, *Análisis comparativo de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, 2002, p.5 (con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Cuadros de información referente a número de plazas en instituciones bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. San José, Costa Rica).

En materia de privatización y competencia entre dependencias, Brasil y Uruguay han implementado programas específicos encaminados a obligar a las organizaciones públicas y a las empresas privadas a competir. En Brasil el gobierno contrata una parte importante del mantenimiento de las carreteras a empresas privadas; en Uruguay se permite a los administradores y empleados públicos que dejan el gobierno fundar empresas y competir por los contratos de obras y servicios públicos.¹⁰⁵

Por otra parte, las reformas administrativas tienen efectos importantes en el grado de descentralización de los presupuestos, funciones y responsabilidades asignados a las administraciones subnacionales y, en consecuencia, en la composición del empleo público de los países latinoamericanos.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Osborne, "Un servicio...", *art.cit.*

¹⁰⁶ En buena parte de los países latinoamericanos los servicios de salud y educación son ahora responsabilidad de los municipios. Asimismo, una parte significativa de los programas sociales es hoy en día descentralizada.

El cuadro 19 sugiere que las reformas encaminadas a la descentralización han impulsado el crecimiento de los gobiernos subnacionales, en especial en Argentina, México y Nicaragua, y la disminución del tamaño relativo de los trabajadores en las empresas públicas en la mayor parte de los países de la región. Como se vio más arriba, la tendencia al crecimiento de los gobiernos subnacionales es común a los países desarrollados.

Cuadro 19
Empleados del sector público según tipo de organización (en porcentajes)

País	Administración nacional*	Administración subnacional**	Empresas públicas***	Total
Argentina				
1991	28	60	12	100
1999	26	73	1	100
Chile				
1990	59	12	29	100
1998	68	12	20	100
Costa Rica				
1990	90	4	4	98
1998	92	5	2	99
El Salvador				
1990	90	--	10	100
1998	94	--	6	100
México				
1990	56	24	20	100
1998	34	54	12	100
Nicaragua				
1990	33	46	21	100
1998	31	57	12	100

*Administración nacional incluye todas las unidades de jurisdicción territorial de la autoridad central, incluido educación y salud a través de todo el país.

**Administración comprende a todos los empleados administrativos del gobierno que no están directamente pagados por el gobierno central. Incluye municipios, así como empleo regional, provincial o estatal.

Fuente: José Sulbrant, *Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región*, documento elaborado por encargo del CLAD, mayo 2002, p.12. www.clad.org.ve/siare/tamano/deca1990/documento.html

Las reformas en varios países en desarrollo procuraron ajustar la estructura salarial y de compensaciones de acuerdo con la tasa de inflación, los salarios en el sector privado y el grado de responsabilidad de cada puesto. En Chile, por ejemplo, el gobierno central implementó un sistema de evaluación de resultados que se basa en la definición de objetivos específicos para cada dependencia durante períodos de cuatro años. A partir de las metas concretas de desempeño, el gobierno chileno introdujo en 1998 un sistema de pagos por rendimiento que beneficia al 60 por ciento de los empleados del gobierno. Cada empleado está sujeto a una evaluación anual y su desempeño se califica como alto, medio o bajo;

la evaluación alta garantiza un aumento de 4 por ciento adicional al aumento estándar del resto de los funcionarios; la evaluación media otorga 2 por ciento de aumento; la evaluación baja no concede aumentos.¹⁰⁷

Relaciones laborales

El Banco Interamericano de Desarrollo publicó en el año 2002 un estudio, de tipo diagnóstico, sobre el grado de desarrollo de las relaciones laborales en varios países latinoamericanos que implementaron procesos de reforma administrativa y de servicio civil. Este diagnóstico se basa en el “índice de desarrollo de las relaciones laborales constructivas”, que busca medir el grado de cooperación entre distintos sectores laborales, con el fin de mejorar la productividad y la calidad de los bienes y servicios públicos que entregan a los ciudadanos: “se juzga relevante que en el análisis de las relaciones que establece el Estado como empleador... se incluya una perspectiva que permita apreciar cómo dicho marco relacional puede proveer condiciones favorables para promover el interés público. En general, ellas supondrían la existencia de canales de diálogo y negociación propicios para superar conflictos, evitar la confrontación y la violencia, así como reglas cuyo respeto por las partes garantice el aseguramiento de valores -vg. igualdad de oportunidades, equidad, libertad de organización y expresión, entre otros- en orden de los cuales se ha construido la institucionalidad de lo público”.¹⁰⁸

El índice de desarrollo de las relaciones laborales constructivas se basa en la medición de diez variables:

- 1) predominio del empleo permanente con reglas de servicio civil en las funciones estatales relevantes;
- 2) institucionalización del diálogo entre el estado y los servidores públicos (comisiones nacionales sectoriales, instrumentos formales e informales de comunicación);

¹⁰⁷ Osborne, “Un servicio...”, *art.cit.* Sobre las compensaciones de los funcionarios en México y Perú, en perspectiva comparada con países desarrollados, puede consultarse el excelente trabajo de Juan Pablo Guerrero Amparán y Laura Carrillo Anaya: *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, CIDE, diciembre de 2002.

¹⁰⁸ José Alberto Bonifacio y Gabriela Falivene, *Análisis comparado de las relaciones en la administración pública latinoamericana*, CLAD, Venezuela, 2002. www.clad.org.ve/siare/innotend/laboral/indice.pdf

3) transparencia ante la sociedad, esto es, acceso a la información sobre los acuerdos laborales y salariales entre burocracia y estado;

4) sistema integrado de personal, que implica la existencia de información sobre la gestión de recursos humanos;

5) transparencia interna de gestión de personal, por medio de reglas claras sobre las políticas de acceso, promoción y remoción de los funcionarios, para garantizar la eficacia, eficiencia y equidad;

6) libre filiación y libre representación (sindicalización);

7) corresponsabilidad en la gestión orientada a resultados para lograr una verdadera cooperación entre sindicatos, empleados y administración;

8) promoción de la profesionalidad a través de acuerdos de profesionalización, reconversión, calificación, capacitación de personal, condiciones para la promoción de la carrera de los funcionarios y evaluación permanente;

9) procedimientos de negociación colectiva, a través de reglamentos y normas formales;

10) niveles articulados de negociación colectiva por organismo o sector.

Con base en estas variables, José Alberto Bonifacio y Gabriela Falivene hicieron un diagnóstico sobre el estado de las relaciones laborales en cuatro países: Costa Rica, Perú, Argentina y México. El resultado se presenta en el cuadro 20.

Para cada una de las 10 variables del índice el estudio asigna un valor: 1, cuando la variable es positiva (está presente), 0 cuando la variable es negativa (no existe).

Cuadro 20
Índice de Desarrollo de Relaciones Laborales en el sector público

Nombre de la variable	Argentina			Costa Rica			México			Perú		
	Administración central (1)	Salud	Educación	Administración central (1)	Salud	Educación	Administración central (2)	Salud	Educación -3	Administración central	Salud -4	Educación -5
1. Predominio del empleo permanente	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
2. Institucionalización del diálogo	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
3. Transparencia externa hacia la sociedad	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1
4. Sistema integrado de personal	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
5. Transparencia interna en la gestión de personal	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0
6. Libre afiliación y libre representación	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
7. Corresponsabilidad en la gestión	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
8. Promoción de la profesionalidad	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0
9. Procedimientos de la negociación colectiva	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
10. Niveles articulados de negociación colectiva	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Sumatoria de variables positivas	7	5	5	7	8	7	2	4	7	1	0	2

1) En el caso de la administración central de Argentina, se considera el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA).

2) En el caso de la administración central de México, existe un porcentaje muy alto de personal de confianza en cargos de conducción cuyas funciones son permanentes.

3) En educación en México se considera el personal comprendido por la Carrera Magisterial.

4) Se están concursando en estos momentos los cargos de jefatura del sistema de salud peruano. Todavía restan otros puestos de carácter permanente que están con contratos precarios.

5) En este momento se están realizando concursos masivos (alrededor de 35,000 plazas) para cubrir cargos permanentes del sistema educativo peruano.

Fuente: José Alberto Bonifacio y Graciela Falivene, *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, Venezuela, 2002.

De acuerdo con el índice de desarrollo de relaciones laborales constructivas, cuando un país tiene 4 o menos de las variables del índice su desarrollo de relaciones laborales constructivas es “bajo”; de cinco a siete “medio”; y más de siete, “alto”.

De acuerdo con el índice, sólo Argentina y Costa Rica tienen relaciones laborales constructivas de medio nivel. En el caso de México, únicamente el sector educación tiene un índice medio, mientras que la administración central y el sector salud mantienen un nivel bajo. Perú tiene, en todos los rubros, un índice bajo de relaciones laborales constructivas.

El análisis de cada una de las diez variables del índice permite llegar a las siguientes conclusiones. Las variables más exitosas en los cuatro países estudiados son la institucionalización del diálogo entre servidores y gobierno; el predominio del empleo permanente (con excepción de Perú); y la promoción de la profesionalidad del servicio (con excepción de México y Perú). En tanto, las variables donde existen mayores carencias son: corresponsabilidad en la gestión, ausente en todos los países (con excepción del sector salud en Costa Rica), sistema integrado de personal (nuevamente, con excepción de Costa Rica) y niveles articulados de negociación colectiva (en donde México aparece con las menores carencias).

El diagnóstico de relaciones laborales realizado por Bonifacio y Falivene indica que, a pesar de las importantes carencias, existen algunas fortalezas en cada uno de los países estudiados. En Costa Rica destacan tres resultados: a) la existencia de un sistema de recursos humanos integrado y fuertemente institucionalizado, que facilita las relaciones laborales y la gestión; b) un procedimiento para la negociación salarial a nivel nacional; y c) la implementación de la gestión por resultados en el sector salud. En Argentina, señalan los autores, destaca la aparición de nuevas reglas de negociación, que incorporan los conceptos de flexibilidad, polivalencia y profesionalismo. Por su parte, la experiencia en México tiene como fortaleza la estrategia de cambio centrada en los recursos humanos, que los convierte en los impulsores de la profesionalización y la reducción del personal “de confianza”. Finalmente, en la experiencia peruana

sobresale la institucionalización de un espacio para el diálogo, en el que participan los sectores público y privado para negociar y acordar las reformas.¹⁰⁹

Las reformas en América Latina: casos de estudio

Brasil

En Brasil las reformas administrativas buscan satisfacer una serie de objetivos entre los que se encuentran aumentar la capacidad administrativa del Estado, incrementar la eficiencia y efectividad, promover la federalización, modernizar la administración, profesionalizar el servicio público y fomentar una cultura gerencial. Uno de los objetivos centrales de la reforma es mejorar las finanzas públicas y reducir el déficit fiscal.

La reforma al servicio civil en Brasil inició en 1995, mediante la aprobación de una enmienda a la Constitución de 1988, que había consagrado los principios para la institución de un servicio de carrera de tipo burocrático. Luiz Carlos Bresser explica que se adoptó este tipo de administración porque “era la mejor forma de reducir y eventualmente eliminar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción. No obstante -explica- más tarde se percibió que... no era una manera eficiente, ya que no garantizaba ni un costo bajo para la administración pública ni una calidad adecuada de los servicios prestados al público”.¹¹⁰ Con el fin de profesionalizar el servicio de carrera el gobierno brasileño creó dos instituciones encargadas de la selección, actualización y formación del servicio: la Escuela Nacional de Administración Pública y el Centro de Desarrollo de la Administración Pública.

Los objetivos de la reforma al servicio de carrera son transformar a los organismos públicos en entidades autónomas administradas mediante contratos de gestión; flexibilizar la administración de recursos humanos y materiales; e

¹⁰⁹ Bonifacio y Falivene, *Análisis...*, *op.cit.*, p.9.

¹¹⁰ Luiz Carlos Bresser Pereira, “La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña”, en *Reforma y Democracia*, num.4, julio 1995, p.3.

implementar una burocracia basada en el control de los resultados.¹¹¹ Asimismo, se busca elevar la calidad de los servidores públicos, consolidar una carrera de altos administradores públicos y establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos participar en la formulación y evaluación de las políticas públicas.

Parte central de la reforma es la reducción radical del volumen del servicio. En 1988 existían 1 millón 444 mil servidores públicos, hacia 1994 la cifra fue de 1 millón 197 mil.¹¹² El Poder Ejecutivo es el que mayores recortes experimentó (cuadro 21).

Cuadro 21
Empleados del Poder Ejecutivo en Brasil, 1988-1994

Año	Servidores públicos*	Total**
1988	705,550	1,442,660
1989	712,740	1,488,610
1990	628,300	1,338,160
1991	598,380	1,266,500
1992	620,870	1,284,470
1993	592,900	1,258,180
1994	587,200	1,197,460

*Incluye toda la administración central y las agencias autónomas, excluye al ejército.

** Incluye empleados de empresas paraestatales.

Fuente: Geoffrey Shepherd, Jeff Rinne, *Brazil*, en Banco Mundial, "Country Reform Summaries", en *Administrative and Civil Service Reform*.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>

La administración del presidente Fernando Collor (1990-1992) detuvo la revisión y ajuste salarial, desapareció el pago de horas extras y servicios por comisión y canceló la mitad de las plazas vacantes. Esta medida tuvo efectos severos sobre la calidad de los funcionarios que, en muchas ocasiones, abandonaron el servicio para integrarse al sector privado. Para enfrentar este problema, aunque no se han ajustado los salarios desde 1995, el gobierno otorga bonos y remuneraciones extraordinarias en un esfuerzo por mantener la competitividad de los funcionarios públicos.

Uno de los elementos cruciales de la reforma brasileña fue revertir la garantía de inamovilidad en el cargo para los funcionarios públicos. Asimismo, la reforma impulsó la supresión del régimen único de relaciones laborales en el

¹¹¹ SIARE, "Reestructuración y desarrollo institucional de la administración pública. Objetivos del proceso", en *Experiencias de modernización en la organización y gestión del estado*, CLAD, Venezuela, 2003. www.clad.org.ve/wwwsiare/wwwi32.exe

¹¹² Cifras de SIARE, "Reducción...", en *Experiencias...*, *op.cit.*

sector público, la aceptación de formas plurales para la organización del estado; la creación de mecanismos para reducir los salarios de los funcionarios públicos; y la redefinición de las competencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial con respecto a la gestión organizacional y de personal.¹¹³

La enmienda constitucional para llevar a cabo la reforma administrativa fue propuesta por el Ministro de la Administración Pública y la Reforma del Estado (MARE), Bresser Pereira, quien dio a la reforma un enfoque gerencialista, centrado en la flexibilidad y la orientación hacia los resultados de la gestión: “el estado gerencial fue presentado como parte del desarrollo histórico de la administración pública, sucediendo a los estadios patrimonial y burocrático. La nueva cara del tema revistió un tono positivo. Fue acuñada para dirigirse a distintas audiencias, tales como la opinión pública, altos funcionarios, hombres de negocios y políticos”.¹¹⁴

Francisco Gaetani sostiene que las reformas en Brasil, a pesar de su tinte gerencial, se diferencian de las reformas en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en cuatro factores centrales: 1) la creación de una agencia central como plataforma para las reformas; 2) la ausencia de una élite burocrática de carrera al frente de la misma; 3) el enfoque legalista y 4) la dimensión federalista.¹¹⁵ En Brasil, a diferencia de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, una institución, el Ministerio de la Administración Pública y la Reforma del Estado, se constituyó en el impulsor y regulador central de las alternativas, defensa, desarrollo y lanzamiento de las reformas. También a diferencia de estos tres países, en Brasil los burócratas de carrera tuvieron un papel clave en el diseño e implementación de las reformas; el formato de la enmienda constitucional fue específico a Brasil y, finalmente, los gobernadores estatales jugaron un papel muy relevante en la implementación de las políticas nacionales.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, los resultados de las reformas al servicio en Brasil son promisorios: los

¹¹³ Francisco Gaetani, “La intrigante reforma administrativa brasileña”, en *Reforma y Democracia*, num.16, febrero 2000, p.2.

¹¹⁴ Gaetani, *art.cit.*, p.5.

¹¹⁵ Gaetani, *art.cit.*, p.6.

concursos de selección se aplican en la totalidad de la administración pública; se promueve la carrera horizontal de los servidores públicos; la estructura salarial benefició a los funcionarios del servicio, incluso después de la introducción de la remuneración por desempeño.¹¹⁶ No obstante, el servicio enfrenta algunos retos: disminuir su grado de fragmentación en materia de salarios y reglas, y elevar el grado de profesionalización de los servidores de manera consistente.¹¹⁷

Argentina

En 1990 el gobierno argentino inició un proceso de reforma, denominado Programa de Reforma Administrativa, con varios objetivos: desarrollar una administración pública, moderna y eficiente, disminuir el gasto público, reestructurar la administración, establecer incentivos para la eficiencia, profundizar la simplificación administrativa y limitar la intervención pública en la vida económica del país. Asimismo, las reformas promovieron la privatización de las empresas del estado y la descentralización de los servicios de salud y educación. Diez años después, en el 2000, el gobierno de Fernando de la Rúa inició el Plan Nacional de Modernización del Estado, en el que incorporó una serie de reformas comunes en los países desarrollados: gestión por resultados; flexibilización de los controles y medios a favor de los resultados de la gestión; y rendición de cuentas.¹¹⁸

El Programa de Reforma Administrativa se basa en las siguientes estrategias:

- a) Rediseñar las estructuras de la administración central y descentralizada, para diferenciar entre funciones sustantivas de las de apoyo administrativo.
- b) Reducción de personal a través de cuatro mecanismos: régimen especial de jubilaciones de oficio y anticipadas, retiro voluntario,

¹¹⁶ SIARE; “Reestructuración y desarrollo de la administración pública. Desarrollo de la carrera administrativa”, en *Experiencias...*, *op.cit.*

¹¹⁷ Shepherd, Rinne, *Brazil*, *op.cit.*

¹¹⁸ SIARE, “Reestructuración...”, *op.cit.*

eliminación de comisiones de servicio no justificadas, disminución de plazas.

c) Implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).¹¹⁹

En materia de servicio civil las reformas buscan crear un sistema que coadyuve a desarrollar una administración eficiente. Se busca revertir la situación en que se encontraba el servicio: “los principios de mérito o condiciones exigibles para el acceso a la administración se suspendían a poco tiempo de haberse establecido, la movilidad en la carrera se apoyaba exclusivamente en la antigüedad, el régimen de salarios era incompetente para retribuir los puestos de trabajo según su complejidad y responsabilidad, la actuación del personal no estaba sometida a evaluación y la estabilidad consistía en ocupación inamovible de los cargos sin considerar el desempeño”.¹²⁰

La reforma a la carrera administrativa se enfocó en los siguientes aspectos: reducción y reestructuración del servicio; reformas en el proceso de selección de personal y de los puestos de dirección; introducción de sistemas de evaluación del desempeño individual; capacitación permanente; promoción relacionada con la capacitación y la evaluación; jerarquización salarial.¹²¹

El gobierno argentino ha buscado implementar la gestión por resultados. En 1998 se aprobó un decreto mediante el cual se obliga a los organismos descentralizados de la administración a elaborar Planes Estratégicos, en los que se definan su misión, visión, los objetivos, metas y acciones.

La medida más importante en materia de servicio civil es la creación del SINAPA, que implementó un nuevo régimen de carrera para la administración pública argentina. El Sistema establece que el ingreso al servicio se basa en un procedimiento de concursos. Plantea que el avance en la carrera debe funcionar con base en el mérito y la idoneidad e introduce la evaluación anual de

¹¹⁹ SIARE, “Reestructuración y desarrollo institucional de la administración pública. Estrategias del proceso” en *Experiencias...*, *op.cit.*

¹²⁰ José Alberto Bonifacio, *Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p.3-4.

¹²¹ Bonifacio, “La experiencia...”, *art.cit.*

desempeño. Asimismo, el SINAPA señala la obligatoriedad de los servidores a asistir a cursos de capacitación, definidos de acuerdo a las necesidades de la administración pública. Los cursos varían dependiendo del nivel de responsabilidad de los funcionarios: el Programa de Alta Gerencia Pública se orienta a los funcionarios directivos; el Programa de Formación Superior a los funcionarios medios; el Programa de Entrenamiento Laboral a los niveles intermedios y operativos; y el Programa de Extensión al personal público que no pertenece al servicio civil.

Las reformas produjeron una importante reducción del personal mediante la aplicación simultánea de un conjunto de medidas como retiros voluntarios, cese de plantas transitorias, jubilaciones anticipadas y eliminación de comisiones de servicios. En 1991, por ejemplo, hubo un total de 63 500 bajas, equivalentes a 11 por ciento del personal de la administración central y descentralizada. Para 1994 la reducción alcanzó 10 mil puestos.

Chile

La administración pública chilena es una de las más profesionales en el continente: “el gobierno posee una poderosa capacidad para monitorear a los empleados públicos y el uso de recursos dentro de los ministerios, así como para aplicar las políticas del servicio civil”.¹²² No obstante, el servicio civil chileno, de corte burocrático, se encuentra en un proceso de reforma que busca incrementar su eficiencia, efectividad y transparencia.

Las metas centrales de las reformas en Chile son: reestructurar el aparato administrativo, para incrementar su flexibilidad, eficiencia y efectividad e introducir nuevas tecnologías y sistemas informáticos; redefinir las funciones y relaciones entre los ministerios de gobierno; fortalecer los mecanismos de evaluación y control ciudadano sobre el servicio civil; y profundizar la descentralización y desconcentración administrativas.

¹²² Geoffrey Shepherd, *Chile*, en Banco Mundial, “Country Reform Summaries”, en *Administrative and Civil Service Reform*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>

En contraste con la mayor parte de los procesos de reforma a los servicios civiles, el gobierno chileno no ha promovido políticas activas para reducir el volumen del servicio civil. La mayor parte de los esfuerzos se concentra en implementar mecanismos para evaluar los resultados de los funcionarios y en elevar los salarios para fomentar la competitividad del empleo público frente al privado.

Uruguay

Uruguay inició un proceso de reforma administrativa en 1990. De acuerdo con la presidencia de la República de Uruguay, el objetivo es “lograr que el Estado acompañe las reformas que toda la sociedad uruguaya está realizando para enfrentar con una creciente competitividad los desafíos de la integración regional”.¹²³ Para alcanzar este fin, el gobierno uruguayo impulsó las siguientes reformas:

- Disminución de unidades organizativas de la administración pública.
- Propuestas de contratación de servicios con empresas integradas por ex funcionarios públicos que optaron por su retiro de la función pública.
- Descentralización de organismos públicos.
- Estímulos al retiro de funcionarios y apoyo para su reinserción en el sector privado.
- Cambios en el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.
- Creación de áreas y funciones especializadas.
- Redefinición del perfil de las asesorías.
- Programas de capacitación gerencial para mandos medios y altos.¹²⁴

Los efectos más sobresalientes de la reforma en Uruguay son la disminución de unidades organizativas de la administración pública (30 por ciento de las unidades ministeriales y 44 por ciento de las unidades ejecutoras), del

¹²³ Presidencia de la República de Uruguay, discurso pronunciado en 1997. Citado por Fortuna, Machado, *et.al.*, *op.cit.*

¹²⁴ Fortuna, Machado, *et.al.*, *op.cit.*

número de funcionarios públicos (8 mil funcionarios) y supresión de cargos públicos (9 mil 300 cargos).¹²⁵

Reformas en Brasil, Uruguay y México: una breve comparación

El cuadro 22 presenta un breve balance de las reformas a los servicios civiles latinoamericanos a partir de seis variables: las condiciones iniciales, el objetivo, el modelo, la prioridad, la visión de Estado y el éxito de las reformas.

Cuadro 22
Reformas a los servicios civiles en países latinoamericanos

País	Condiciones iniciales	Objetivo	Modelo	Prioridad	Visión del Estado	Éxito
Brasil	-Servicio civil burocrático -Burocracia grande, costosa y fragmentada	-Flexibilidad -Eficiencia -Eficacia -Receptividad	-Gerencial -Servicio civil limitado y flexible	Media-alta	Positiva	Medio
México	-Falta de un servicio civil formal; reglas aplicables sólo a niveles inferiores de la burocracia -Nómina pública costosa -Servicio civil establecido	-Menor costo -Eficiencia -Control central	-Servicio Civil de carrera -Gerencialismo superficial	Muy baja	Negativa	----
Uruguay	-Clientelismo partidista -Provee bienes públicos	-Menor costo -Eficiencia -Profesionalismo	-Gerencial -Fortalecer al servicio civil	Mediana	Positiva	Bajo

Fuente: Blanca Heredia, *Reforma del servicio civil en América Latina: Atando las manos de los políticos*, trabajo presentado en la III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, BID, Washington, 14-15 de noviembre de 2002.

La comparación entre Brasil, México y Uruguay demuestra que el clientelismo y el alto costo de la burocracia son las razones centrales de las reformas latinoamericanas. En los tres países se busca reducir este costo y elevar el grado de eficiencia de la administración pública.

El modelo de reforma en los tres países es de tipo gerencial, aunque en el caso de México el gerencialismo es menos profundo que en Brasil y Uruguay.

¹²⁵ Fortuna, Machado, et.al., *op. cit.*

México también se distingue de los dos países en lo que se refiere a la visión de Estado: mientras que las reformas en Brasil y Uruguay parten de una visión positiva, en México la visión es negativa. Finalmente, el grado de éxito ha sido moderado, en el caso de Brasil; y bajo, en Uruguay. Para México aún no hay medidas de éxito, dado que la implementación del servicio es una tarea de mediano plazo. Sin embargo, para ser efectivas, las reformas al servicio público deben convertirse en una prioridad de la administración.

Lecciones y retos de los sistemas de servicio civil

Los procesos de reforma a los servicios civiles en el mundo demuestran que la parte más sencilla es la introducción y modificación de las reglas formales que regulan al servicio. Sin embargo, como explica Alex Matheson, jefe de la unidad de administración y presupuesto de la OCDE, modificar los valores y patrones de conducta es una tarea mucho más complicada. El cambio de cultura “requiere de un enfoque continuo de liderazgo en todos los niveles, reforzado por sistemas de apoyo en gestión y responsabilidad”.¹²⁶

De acuerdo a Blanca Heredia, la mayor oposición a las reformas de los sistemas de servicio civil proviene de los sectores e individuos que ejercen el poder: políticos y burócratas. Y es que, en el corto plazo, ambos corren el riesgo efectivo de perder parte de su poder. En tanto, los ciudadanos, potenciales beneficiarios de las reformas, aparecen como los menos interesados. La consecuencia es que las reformas se convierten en un proceso largo, complejo, costoso y se corre el riesgo de ser revertidas; esto es, que las prácticas tradicionales se impongan sobre las nuevas reglas.¹²⁷

Las experiencias en un número importante de países indican que no hay recetas exactas para conseguir reformas exitosas. A pesar de ello, algunas instituciones internacionales dan ciertas recomendaciones. En este tenor el Banco Mundial señala lo siguiente:

¹²⁶ Matheson, *Reforma...*, art.cit.

¹²⁷ Blanca Heredia, *Reforma del servicio civil en América Latina: Atando las manos de los políticos*, trabajo presentado en la III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, BID, Washington, 14-15 de noviembre de 2002.

- Los países deben tener la libertad de escoger los mecanismos apropiados para sus circunstancias particulares, a partir de un examen crítico de las ventajas y desventajas de cada mecanismo. No existen los trajes a la medida.
- La adopción de un modelo en particular debe estar precedida por el reconocimiento de que hay sistemas de organización que ya han probado su ineficacia.
- Los gobiernos deben buscar soluciones propias a sus problemas particulares, más que adoptar modelos aparentemente exitosos.¹²⁸

La mayoría de los especialistas en el tema sostienen que, si bien Latinoamérica debe impulsar las reformas administrativas, cada país debe definir el rumbo, las características y la velocidad con base en su contexto nacional y a partir de consensos entre los actores políticos y ciudadanos. De no ser así, explica Geoffrey Shepherd, consultor del Banco Mundial, “los intentos de introducir de manera general sistemas modernos basados en los méritos será, en el mejor de los casos, una pérdida de tiempo y, en el peor, contraproducente. Así es que los países en vías de desarrollo necesitan empezar a pensar acerca de alternativas viables en el corto plazo. Un buen análisis y una buena base de datos son un punto de arranque”.¹²⁹

Las reformas a los servicios civiles deben implementarse con base en metas bien definidas y estrategias realistas que especifiquen los medios, el calendario y la secuencia de los cambios. Asimismo, cada proceso de reforma precisa la consideración exhaustiva y cuidadosa del contexto social, institucional y político del país en cuestión.

Las estrategias de reforma y los cambios en los sistemas de servicio público tienen ventajas y desventajas. Como señala la OCDE todas las estrategias de reestructuración tienen sus puntos fuertes y débiles:

- Los controles estrictos pueden mejorar el cumplimiento pero reducir la adaptabilidad.

¹²⁸ Banco Mundial, *Rethinking Civil Service Reform*, PREM notes, núm. 31, octubre de 1999.

¹²⁹ Shepherd, *op.cit.*

- Los grupos de liderazgo profesional en comparación con la influencia política en nombramientos de alto nivel equilibran la congruencia y la continuidad en contraposición con el grado de reacción política.
- Un mayor uso de contratos formales y de mediciones de resultados incrementa la responsabilidad, pero puede falsear la atención sobre resultados deseados a largo plazo.
- Las mediciones de resultados apoyan la congruencia política, pero no la responsabilidad individual.
- La remuneración por esquemas de desempeño puede promover el rendimiento individual pero inhibir el trabajo en equipo.
- La discreción de la gestión puede socavar la confianza pública en la imparcialidad.¹³⁰

Por su parte, el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas considera que hay diez factores críticos para el éxito de una reforma comprehensiva en los países en desarrollo:

- 1) El grado en el que las reformas son definidas e impulsadas en el país en cuestión.
- 2) Grado en el que el gobierno está dispuesto a formar parte activa del proceso de innovación y adaptación.
- 3) Apoyo de los políticos con mayor influencia.
- 4) Grado de consenso acerca de la visión de reforma y su implementación.
- 5) Sinergia y compatibilidad entre diferentes reformas.
- 6) Salarios mínimos.
- 7) Orientación hacia la entrega de servicios.
- 8) Habilidad para fortalecer la ética, responsabilidad, control y transparencia.
- 9) Coordinación.
- 10) Claridad sobre el papel del estado en la sociedad.¹³¹

¹³⁰ Matheson, *art.cit.*

¹³¹ ONU, Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil...*, *op.cit.*

De acuerdo con Shepherd, los procesos de reforma a los servicios civiles en América Latina suelen encontrar tres obstáculos centrales: salarios bajos en el sector público; politización y/o corrupción de los nombramientos de alto nivel; reserva insuficiente de recursos humanos.¹³² Otros autores señalan que la cultura política en el continente ha dificultado la implementación de reformas relacionadas con la gestión por resultados.

Un obstáculo para la implementación y desarrollo exitoso de las reformas a los sistemas de servicio civil en América Latina deriva de los regímenes de contratación. Las reformas exitosas, señala Oszlak, coinciden por lo general con modificaciones que suspendieron, ya sea de forma total o parcial, la vigencia de los contratos colectivos.¹³³

Otro problema importante de las reformas latinoamericanas deriva de la renuencia de los funcionarios políticos con respecto a la designación de los miembros del servicio. Se aconseja, por tanto, iniciar una política de cambios graduales, que combine nombramientos políticos y meritocráticos para cargos de alto nivel y nombramientos por concurso para el resto de los funcionarios. Asimismo, se recomienda iniciar el proceso de reforma en una selección de dependencias, que sirvan como lugar de prueba de métodos, cambio cultural y retos, para el resto de las organizaciones públicas.

El volumen de empleo público es uno de los temas más debatidos en las reformas administrativas y de servicio civil en los países en desarrollo. Las crisis económicas, las presiones financieras y los permanentes déficits públicos han impulsado a algunos países a recortar el volumen del servicio de manera abrupta. El problema es que el sector público es la principal fuente empleo, por lo que la reducción no planeada del personal puede generar consecuencias muy negativas sobre la calidad de vida de un porcentaje importante de la población, con posteriores impactos económicos y políticos (anexos 7 y 8)

La definición del volumen del personal público es, por lo tanto, tarea de cada país; el volumen variará en función de rubros tales como el papel del

¹³² Shepherd, *op.cit.*

¹³³ Oszlak, *El servicio..., op.cit.*

gobierno en la economía; la creación de fuentes de trabajo; el grado de centralización; y la situación fiscal del país. El Comité de Expertos de la ONU refiere: “si la reducción de personal es necesaria, ésta no debe verse como un fin o como un mecanismo para enfrentar problemas fiscales... sin una cuidadosa planeación estos programas pueden generar riesgos muy severos”.¹³⁴

El mismo Comité aconseja cuidar el número de ministerios de gobierno y el volumen de servidores públicos. A su vez, recomienda mantener un número de ministerios menor a 20 y, en todo caso, nunca exceder 25: “el punto central es retener la viabilidad e integridad de los ministerios manteniendo todas las actividades relacionadas entre sí en una sola estructura administrativa”.¹³⁵ En materia del volumen del servicio se aconseja que cada ministerio elabore un programa específico de reducción, otorgando el tiempo necesario para que puedan planear y reacomodar sus recursos humanos y materiales; y ofrecer mecanismos atractivos para el retiro.¹³⁶ La meta es evitar los riesgos políticos y sociales de una reducción no planeada del servicio: “la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia”.¹³⁷

En materia de relaciones contractuales y estabilidad del empleo, el Banco Mundial señala que los países que pretenden adoptar la contratación temporal de funcionarios públicos pueden enfrentar la resistencia de los servidores ofreciendo incentivos monetarios que compensen la pérdida del trabajo permanente.¹³⁸ Asimismo, se aconseja cambiar el significado de permanencia o seguridad en el

¹³⁴ Schiavo, De Tommaso, Mukherjee, *Government...*, *op.cit.*, p.xi.

¹³⁵ Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil...op.cit.*

¹³⁶ Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil...op.cit.*, p.37.

¹³⁷ CLAD, *Una nueva...*, *op.cit.*, p.20.

¹³⁸ Banco Mundial, “Rewards...”, *art.cit.*

empleo, a menudo entendido como inamovilidad, por el de estabilidad asociada a la productividad y a los resultados de la evaluación del desempeño.¹³⁹

Los sistemas salariales en los países en desarrollo también precisan de reformas. A menudo existe poca información sobre el número de empleados, los costos y remuneraciones totales de los empleados públicos. Por esa razón el Banco Mundial señala que el primer paso para implementar reformas encaminadas a la remuneración por resultados debe ser la creación de sistemas eficientes de información.¹⁴⁰

En materia de salarios y retribuciones Guerrero Amparán señala que esta variable es crucial para consolidar la profesionalización de los servicios, atacar la corrupción y motivar a los funcionarios: “todo indica que la moderación, tanto en el salario como en la corrupción, se favorece cuando el funcionario público cuenta con suficientes garantías de desarrollo profesional y continuidad laboral, aunado a equilibrios de vigilancia y transparencia en los aparatos de gobierno. Es decir, cada vez que existen servicios profesionalizados basados en la evaluación y el mérito y contrapesos institucionales”¹⁴¹ (anexo 9).

Al respecto existen varias recomendaciones, a menudo compatibles: 1) buscar un equilibrio entre los costos de la carrera y la motivación del desempeño laboral mediante remuneraciones competitivas e incentivos;¹⁴² y 2) lograr que las habilidades y conocimiento de los funcionarios públicos sean remuneradas de manera similar a la del sector privado.¹⁴³ Independientemente del método, apunta Maurice McTigue, parte del éxito en la profesionalización y reforma de los servicios civiles en algunos países en desarrollo, como Irlanda y Singapur, radica en que pagan a sus funcionarios salarios similares a los del sector privado, garantizando condiciones de vida satisfactorias.¹⁴⁴ El ideal es que la política de compensaciones satisfaga cuatro requerimientos: 1) misma remuneración por el mismo trabajo desarrollado en las mismas condiciones; 2) las diferencias en la

¹³⁹ Conzuelo, *art.cit.*, p.7.

¹⁴⁰ Banco Mundial, *Establishment...*, *art.cit.*, pp.6-7.

¹⁴¹ Guerrero y Carrillo, *Los salarios...*, *op.cit.*, p.32.

¹⁴² Conzuelo, *art.cit.*, p.7.

¹⁴³ Schiavo, De Tommaso, Mukherjee, *op.cit.*, p.xi.

¹⁴⁴ McTigue, *art.cit.*

remuneración deben basarse en las diferencias en el trabajo, responsabilidad y calificaciones de los empleados; 3) los niveles de remuneración en el sector público deben ser comparables a los del sector privado; 4) las remuneraciones del gobierno deben revisarse de manera periódica y sistemática para garantizar su eficiencia y competitividad.¹⁴⁵

Otro reto importante de las reformas administrativas en los países en desarrollo es acabar con las prácticas de corrupción que a menudo se presentan en sus sistemas públicos. Los programas anticorrupción pueden incluir una serie de elementos como la revisión salarial, que asegure condiciones de vida dignas para los funcionarios públicos; medidas disciplinarias y persecución de casos de corrupción; rotación de oficiales del servicio; programas de ética en los instrumentos de entrenamiento; código de ética y garantía de que existen canales efectivos de comunicación entre ciudadanos y administración pública.¹⁴⁶

A pesar de sus beneficios, los procesos de descentralización son complicados y generan una serie de consecuencias que precisan de soluciones posteriores: dispersión del poder geográfico e institucional; creación de nuevas responsabilidades para actores inexpertos; dispersión de grupos; fragmentación del estado; tensiones entre poderes locales y poder central; y aumento de los costos administrativos. En suma, los procesos de descentralización provocan pérdida inicial de control y responsabilidad: “la extensiva descentralización en América Latina a lo largo de la década pasada ha tenido repercusiones positivas en la eficiencia administrativa y en la calidad de los servicios públicos. La descentralización ha sido también un factor crucial para mejorar la representatividad en la región. El reto central que ahora enfrentan los países en este continente es asegurarse que la descentralización no diluya el control ni debilite las funciones gubernamentales que precisan mantenerse centralizadas -en especial la programación y monitoreo de las variables macroeconómicas”.¹⁴⁷

Para enfrentar este reto, el Banco Mundial señala que el gobierno central puede asistir a los gobiernos locales mediante sistemas de información sobre los

¹⁴⁵ Schiavo-Campo, De Tommaso, Mukherjee, *op.cit.*, p.xii.

¹⁴⁶ Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil...*, *op.cit.*, p.45.

¹⁴⁷ Schiavo, De Tommaso, Mukherjee, *op.cit.*, p.x.

objetivos y metas de rendimiento y a través de redes independientes de monitoreo de resultados: “idealmente, la descentralización es un proceso compuesto por distintas fases, que comienza con la descentralización política, seguida de la descentralización administrativa sectorial y de la descentralización fiscal. En este proceso, se deben definir los mecanismos apropiados para resolver los conflictos entre los distintos niveles de gobierno, y entre el gobierno central y el servicio civil”:¹⁴⁸ Además, se recomienda establecer marcos legales que definan claramente las responsabilidades de cada uno de los poderes e instituciones envueltos en la administración descentralizada; mantener transparencia y consistencia sobre los cambios en la administración; definir mecanismos precisos para informar a los ciudadanos y a los servidores; y realizar actividades permanentes de capacitación.¹⁴⁹

Dentro de las tareas pendientes los especialistas insisten en fortalecer las políticas de entrenamiento y capacitación de los funcionarios públicos con base en la planificación de metas de las instituciones y las necesidades individuales de capacitación. En este sentido, se aconseja comenzar la profesionalización de la burocracia a partir de los funcionarios de alta jerarquía, para que se conviertan en verdaderos impulsores de las reformas y del cambio cultural.¹⁵⁰

Una clave para el éxito es asegurarse que los servidores públicos apoyen las reformas. Ello, inevitablemente, conlleva una paradoja: “por un lado, la reforma implica cambios radicales (a menudo adversos) en las recompensas financieras, las expectativas de carrera, la garantía de empleo y otras condiciones de trabajo que inevitablemente generan una atmósfera de incertidumbre dentro del servicio. Sin embargo, el éxito de los programas de reforma requiere la participación y apoyo directo de los servidores. Su conocimiento de la administración pública puede contribuir de manera significativa a la introducción de las reformas. Su falta de apoyo puede provocar retraso e incluso bloqueo en el proceso de reforma”.¹⁵¹

¹⁴⁸ Banco Mundial, *Subnational Government*, art.cit.

¹⁴⁹ Banco Mundial, *Civil Service Reform and Decentralization*, art.cit.

¹⁵⁰ Crozier, “La transición...”, art.cit., p.6. Véase también Conzuelo, art.cit., p.3.

¹⁵¹ Surf-as, *Civil Service Reform. Challenges and Lessons*, julio 1999.

Finalmente, el Banco Mundial señala que cierto nivel de patronazgo en el nombramiento de funcionarios públicos puede ser un instrumento esencial para mantener la gobernabilidad, en especial en países con sistemas pluripartidistas, multiétnicos y/o con gobiernos de coalición: “el desafío es definir e implementar políticas que protejan a la administración de abusos potenciales de patronazgo, sin que se intente prohibir todos los nombramientos políticos... muchos países usan métodos híbridos en los que combinan la lógica política con los principios meritocráticos que deben guiar a la administración pública”.¹⁵²

Procesos de transición

Los países que buscan reformar sus sistemas administrativos y de servicio civil precisan planear cuidadosamente los objetivos, pasos y secuencia de los procesos de transición hacia nuevos sistemas. De no planearse de manera cuidadosa, haciendo los ajustes pertinentes, las reformas corren el peligro de fracasar o ser revertidas.

Una investigación auspiciada por el Banco Mundial hace las siguientes recomendaciones para el proceso de transición:

- 1) Los gobiernos deben hacer pruebas sobre la disposición del sistema para efectuar reformas genuinas. La fase de prueba debe iniciarse con acciones específicas.
- 2) Se requieren medidas de diagnóstico sobre el sistema: censos del servicio civil, balances institucionales, encuestas piloto, revisión de funciones, entre otras.
- 3) Es necesario poner atención en: la secuencia de los cambios con respecto a política y personal; la creación de núcleos impulsores de las reformas; la incorporación de expectativas de los

¹⁵² Banco Mundial, “Patronage”, en *Administrative and Civil Service Reform*, p.2, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/patronage.htm.

servidores; y dar tiempo suficiente para los ajustes en cada dependencia.¹⁵³

Reformas a los servicios civiles: balance

Como se ha visto a lo largo del texto, las reformas administrativas y del servicio civil iniciaron en los países desarrollados durante la década de los años ochenta, mientras que América Latina el proceso comenzó una década más tarde. El cuadro 23 sintetiza las similitudes y diferencias con respecto a las siguientes variables: fecha de inicio, objetivos, valores, mecanismos y tipo de reforma; organización de la carrera; y efectos en el servicio público.

El análisis de las reformas a los servicios civiles en el mundo indica que existen tendencias comunes entre países desarrollados y países en desarrollo. En primer lugar, las reformas han perseguido objetivos similares: descentralización; disminución y flexibilización del servicio público; e implementación de la gestión por resultados. Sin embargo, los países en desarrollo y del sur de Europa se han visto obligados a combinar dichos objetivos con metas ya superadas en la mayoría de los países desarrollados: control del clientelismo y promoción de una cultura de la legalidad. Por lo tanto, a los valores de eficiencia, calidad y sensibilidad a las demandas ciudadanas, comunes en los países desarrollados, las naciones en desarrollo han añadido combate al clientelismo, integridad, imparcialidad, transparencia y respeto por la legalidad.

En segundo lugar, la mayoría de los países ha buscado disminuir el volumen de empleados públicos a través de medidas como la congelación de plazas, los programas de retiro voluntario, y/o la reestructuración de ministerios. En tercer lugar, la mayor parte de los estados han promovido reformas graduales y, a menudo, negociadas, con el fin de evitar resistencia de los servidores. Las excepciones son Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia.

¹⁵³ Schiavo, De Tommaso, Mukherjee, *op.cit.*, p.xv. Para el análisis de casos de transición véase: Istvan Zsuffa, *Transitory Rules of the Act Governing the Legal Status of Public Administration Officials*, SIGMA, noviembre de 1998. www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/zsuffa.pdf

En cuarto lugar, los países han implementado mecanismos similares para llevar a cabo las reformas. No obstante, existen algunas diferencias, derivadas de los matices en los objetivos de las reformas. Algunos estados, prioritariamente preocupados por disminuir el servicio público, han implementado estrategias bien definidas para conseguir este fin, mientras que otros han simplemente congelado el número de plazas.

Los efectos de las reformas han sido muy desiguales en ambos grupos de países e incluso al interior de los estados. Gran Bretaña y Nueva Zelanda han experimentado cambios muy importantes en la estructura y funcionamiento del servicio público, en tanto que España y Argentina han presentado resultados menos radicales y más heterogéneos.

Cuadro 23
Reformas a los sistemas de servicio civil en países seleccionados

País	Inicio de reforma	Objetivos de la reforma	Tipo de reforma	Valores	Organización de la carrera	Mecanismos de la reforma	Efectos en el servicio
Gran Bretaña	Principios de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio: organización por competencias, -Descentralización	Radical	Integridad, imparcialidad, objetividad, evaluación de resultados y rendición de cuentas	Sistema mixto: -Sistema de empleo (administración local) -Sistema de carrera	-Políticas de recortes combinan: transferencias de funciones y personal, amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos -Descentralización de las decisiones hacia las dependencias -Gestión por competencias -Retribución por rendimiento y aprendizaje	-Drástica reducción en el volumen del servicio -Aumento de empleo de medio tiempo -Descentralización -Mayor poder de decisión para directores -Gestión por competencias en reclutamiento, desarrollo y evaluación -Avance de la retribución por rendimiento
Estados Unidos	Mediados de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio -Descentralización -Elevar la calidad del trabajo del servicio	Radical	Sensibilidad y respuestas a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Sistema de carrera	-Planes específicos de reducción de empleo (retiro voluntario) -Descentralización del servicio -Flexibilización del servicio -Retribución por mérito	-Reducción desigual en el volumen del servicio: amplia en algunos sectores, moderada en otros -Aumento de empleo de medio tiempo y trabajo a distancia -Descentralización desigual y heterogénea en la toma de decisiones -Descentralización en reclutamiento y selección -En algunas agencias y ministerios retribución por mérito
Nueva Zelanda	Mediados de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización -Descentralización -Elevar la calidad del trabajo gubernamental -Evaluación del desempeño -Cambio de cultura del servicio	Radical	Transparencia, efectividad, eficiencia, responsabilidad, consistencia.	Sistema mixto: -sistema de empleo -sistema de carrera	-Descentralización del servicio -Propuesta de implementación de contratos de trabajo temporal -Evaluación de resultados -Transferencia de responsabilidades a organismos	-Drástica reducción en el volumen del servicio -Descentralización radical de toma de decisiones -Legislación estimula asociación y representación del servicio
Australia	Mediados de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización -Descentralización de toma de decisiones y gestión de recursos -Evaluación del desempeño -Cambio de cultura del servicio	Radical		Sistema mixto: -sistema de empleo -sistema de carrera	-Métodos indirectos para reducir servicio: restricción de recursos -Descentralización del servicio y de toma de decisiones -Introducción de métodos de evaluación	-Drástica reducción en el volumen del servicio -Descentralización radical de toma de decisiones -Mayor poder de decisión para directores -Legislación estimula asociación y representación del servicio
Francia	Finales de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Desburocratización -Descentralización -Integridad administrativa	Reforma negociada	Sensible a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Sistema mixto -sistema de empleo (función pública territorial) -Sistema de carrera	-Sin plan de reducción del volumen del servicio -Promoción de la movilidad del servicio -Reducción en uniformidad de políticas salariales, retribución por rendimiento	-Moderado aumento del servicio -Aumento de empleo de medio tiempo -Escasa y desigual descentralización de toma de decisión -Reducción en la uniformidad de políticas salariales, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento

País	Inicio de reforma	Objetivos de la reforma	Tipo de reforma	Valores	Organización de la carrera	Mecanismos de la reforma	Efectos en el servicio
Suecia	Mediados/finales de los 80	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio -Descentralización	Gradual negociada	Eficiencia, transparencia, sensible a demandas ciudadanas	Sistema de empleo	-Medidas combinadas para reducir el servicio: reestructuración de ministerios, planes específicos de reducción -Promoción de la movilidad del servicio	-Drástica reducción del servicio -Fuerte descentralización de la organización del servicio: mayor poder de decisión para directores -Escasa movilidad del servicio
Argentina	Mediados de los 90	-Reducir el volumen del servicio -Flexibilización laboral -Privatización y tercerización de servicios -Simplificación administrativa -Gestión por resultados -Rendición de cuentas -Promoción del mérito	Gradual	Eficiencia, transparencia, calidad, rendición de cuentas	Sistema de carrera	-Creación de sistema para administrar la carrera (SINAPA); -Privatizaciones, transferencias, concesiones, tercerización, retiros voluntarios -Medidas para reducir el volumen del servicio (jubilaciones anticipadas, retiro voluntario, eliminación de comisiones de servicio, disminución del número de plazas) -Creación de 4 programas de capacitación -Implementación de Planes Estratégicos	-Creación de nuevo régimen de carrera (SINAPA) -Reducción importante en el volumen del servicio (jubilaciones anticipadas, retiro voluntario, eliminación de comisiones de servicio, disminución del número de plazas) -Supresión de organismos públicos -Funcionamiento de esquemas de capacitación
Brasil	Mediados de los 90	-Flexibilización del servicio -Descentralización -Aumentar eficiencia -Promover federalización -Fomentar cultura gerencial	Gradual Negociada	Eficiencia, transparencia, calidad	Sistema mixto	-Supresión de la inamovilidad en el cargo -Disminuir el volumen del servicio (desaparición de plazas vacantes y contrataciones) -Congelamiento de salarios, desaparición de pagos por horas extras.	--Creación de sistema civil meritocrático (con cierto nivel de fragmentación y resultados desiguales) -Reducción del volumen del servicio -Supresión de la inamovilidad en el cargo -Profesionalización desigual -Pérdida de algunos funcionarios de alto rendimiento

Fuentes: Cuadro elaborado con datos de: Perry Becke, Theo Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996; Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 de abril de 2001; David Arellano, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", en *Reforma y Democracia*, num.17, junio 2000; Dato citado por Maurice McTigue, *La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil*, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003; OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, OCDE, 1999; Banco Mundial, *The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries*, Banco Mundial. Lois Recascino Wise, *Job Evaluation: White Elephant on the Path to Public Management Reform* trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en Perspectiva Comparada, Indiana, abril de 1997; Rudolf Lewanski, *Italian Civil Service. A Pre-modern Bureaucracy in Transition*, trabajo presentado en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en Perspectiva Comparada, Indiana, abril de 1997; José Alberto Bonifacio, "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en *Reforma y Democracia*, num.4, julio de 1995; Francisco Gaetani, "La intrigante reforma administrativa brasileña", en *Reforma y Democracia*, num.16, febrero de 2000.

Reflexiones finales

En febrero de 2003 la Universidad Iberoamericana sirvió como sede para el foro *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, en el que participaron la mayor parte de las instituciones académicas de excelencia en el país, y representantes de organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y especialistas de Canadá, Estados Unidos, Francia, España, Estados Unidos, Nueva Zelanda y México. En el foro se compararon y analizaron las experiencias de reformas al estado, reformas administrativas y, especialmente, reformas a los sistemas de servicio civil en el mundo.

Una de las conclusiones más relevantes del foro, en especial para el caso de México, es que las reformas al sector público, en especial aquellas que procuran incrementar la eficiencia y calidad de los servicios, son importantes no sólo por sus efectos en la opinión de los ciudadanos sobre el gobierno, sino por su efecto en la competitividad de las economías nacionales y la calidad de vida de sus ciudadanos. Maurice McTigue, de Nueva Zelanda, revisó la experiencia de tres países en vías de desarrollo que han impulsado reformas administrativas y que han tenido éxito en su implementación: Singapur, Hong Kong e Irlanda. Las reformas en estos países han variado, así como su proceso de implementación no obstante, señaló McTigue, comparten algunas características: “en primer lugar, se han dado cuenta de que el éxito radica en encontrar maneras de aprovechar al máximo a su población de manera creativa mediante sistemas educativos que den excelentes resultados; en segundo, reconocen que la competitividad de sus empresas es el elemento fundamental para aumentar su ingreso per cápita, de modo que el gobierno está muy consciente de que no debe imponer restricciones o costos innecesarios para las empresas, en tercero, reconocen que cada dólar usado para fines del gobierno disminuye la generación de empleos y riqueza en la economía; por último reconocen que el gobierno necesita organizaciones de alto

desempeño. Esto significa profesionalismo, comportamiento ético y gente calificada y capaz en el servicio público”.¹⁵⁴

Vale la pena recordar las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas con respecto a los elementos centrales del servicio civil: políticas claras para el reclutamiento, promoción y monitoreo del sistema; crear y mantener servicios civiles orientados hacia los resultados; garantizar la respuesta del servicio a los intereses, expectativas y demandas ciudadanas; estructurar sistemas con un tamaño apropiado; pagar a los servidores buenos salarios; mantener mecanismos adecuados para la coordinación y cooperación entre distintas entidades públicas.¹⁵⁵ El Comité de Expertos sobre Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas agrega que un servicio civil competente es aquél que satisface las siguientes características:

- Se basa en el mérito y es políticamente neutral;
- Tiene una estructura clara, con un tamaño apropiado para la economía nacional;
- Rinde cuentas, es profesional y libre de prácticas de corrupción;
- Es relativamente autónomo, sensible a las demandas de los ciudadanos y representativo de la población;
- Está bien entrenado, orientado hacia los resultados y relativamente abierto.¹⁵⁶

Finalmente, un sistema de servicio civil que funciona, explica Luis Aguilar, emite una señal positiva de un gobierno de leyes; de un gobierno público, respetuoso de la división de poderes, de un gobierno abierto a los ciudadanos y de un gobierno con capacidad para solucionar problemas y entregar servicios de alto rendimiento.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Mctigue, *art.cit.*

¹⁵⁵ Shabbir Cheema, Presentación en el Panel sobre Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

¹⁵⁶ Comité de Expertos en Administración Pública, *Civil Service Reform*, *op.cit.*

¹⁵⁷ Luis F. Aguilar, “La importancia de implementar el servicio profesional de carrera en la administración pública en México”, Conferencia dictada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

ANEXOS

Anexo 1

Porcentajes de gasto público y empleo público total de los gobiernos subnacionales en países seleccionados*

País	Porcentaje del gasto público total para gobiernos subnacionales	Porcentaje del empleo público total en gobiernos subnacionales
Alemania	37.8	87.0
Angola	24.9	14.6
Argentina	43.9	76.3
Armenia	5.1	82.2
Australia	47.9	63.3
Bélgica	11.8	57.0
Bolivia	36.3	11.3
Bulgaria	15.7	0.3
Canadá	49.4	63.7
Chile	8.5	34.3
China	55.6	93.3
Dinamarca	54.5	65.2
Estados Unidos	46.4	72.5
Finlandia	41.2	78.0
Francia	18.6	44.2
India	53.3	49.4
Indonesia	14.8	29.4
Irlanda	30.7	39.7
Italia	25.4	48.9
Malasia	19.1	31.8
Nueva Zelanda	10.8	48.8
Portugal	11.6	31.9
Reino Unido	27.0	63.5
Sudáfrica	49.8	44.4
Suecia	36.2	56.5
Suiza	49.3	54.3
Tailandia	9.6	41.2

*Excluye trabajadores de los sectores salud y educación

Fuente: Banco Mundial, "Subnational Government", en *Administrative and Civil Service Reform*, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/subnational.htm

Anexo 2
Sistemas de remuneración en países seleccionados

País	Reforma en el sistema de clasificación de remuneraciones	Tipo de remuneración/ sistema de clasificación	Remuneración con base en resultados	Existencia de un sistema separado para los grados más altos del servicio	Incremento de remuneraciones con base en la antigüedad
Alemania	1997 (parcial)	Sistema de carrera. Tres sistemas salariales separados.	Bonos, prestaciones e incrementos salariales con base en buenos resultados de gestión	No	La progresión en la escala salarial se relaciona de manera prioritaria con la edad de los servidores
Australia	1994 y 2000	Bandas salariales amplias	Varias formas de remuneración basadas en resultados	Sí	Limitada, variable de acuerdo a los departamentos o agencias de gobierno
Austria	1998	Identificación de 100 puestos de referencia. Escalas de pago, incluyendo niveles y pasos	Bonos con base en resultados y suplementos relacionados con la posición jerárquica	No	Sí. Cada dos años, a menos que haya resultados de gestión negativos
Canadá	1998	Escalas salariales, incluyendo niveles y pasos para cada grupo ocupacional	Prestaciones de acuerdo con las responsabilidades, habilidades y condiciones de trabajo	Sí	No
Corea	1998	Banda salarial amplia	-Programa anual de incremento salarial para los servidores de alto nivel (director general y superiores) -Bono por resultados a servidores debajo de director general	No	No
Dinamarca	1990 y 1998	Reducción de niveles salariales	Funciones, habilidades, resultados de gestión	No	No es automático, se limita a los primeros 8 años de servicio

País	Reforma en el sistema de clasificación de remuneraciones	Tipo de remuneración/ sistema de clasificación	Remuneración con base en resultados	Existencia de un sistema separado para los grados más altos del servicio	Incremento de remuneraciones con base en la antigüedad
España	No	Una sola escala salarial	Bonos de productividad	No	Sí
Estados Unidos	1978 1990	La Oficina de Administración de Personal recomendó implementar banda salarial amplia	Pago por resultados	Sí	No es automático
Finlandia	1992	Número limitado de niveles	Bonos individuales y colectivos	No	No es automático
Francia	No	Sistema de carrera; una sola escala salarial aplicable a todos los grados. Existe un número importante de grados	Algunos bonos con base en resultados	No	Sí
Grecia	No	Sistema de carrera, Escalas salariales	Promociones basadas, en parte, por los resultados de la gestión	No	Sí
Holanda	No	Escalas salariales separadas para los ocho sectores del servicio	Pago por resultados; bonos por reclutamiento y retención de servidores	Sí	No es automático
Irlanda	No	Diferentes escalas salariales aplican a diferentes grupos	Pago por resultados	No	Sí
Italia	1993	Los servidores se clasifican en 8 categorías de acuerdo con el contenido y responsabilidad del	Bonos de productividad individuales y colectivos, pago para los administradores en función de sus	No	Sí

País	Reforma en el sistema de clasificación de remuneraciones	Tipo de remuneración/ sistema de clasificación	Remuneración con base en resultados	Existencia de un sistema separado para los grados más altos del servicio	Incremento de remuneraciones con base en la antigüedad
		trabajo	resultados		
Japón	No	Sistema de carrera, Escala de pagos incluye niveles y pasos	Bonos de productividad limitados	No	Sí
Nueva Zelanda	Mediados de los 80	Bandas salariales amplias en los departamentos y agencias	Varias formas de prestaciones basadas en los resultados de los departamentos y agencias	Sí	No
Noruega	1991	Bandas salariales amplias	Suplementos de pago fijos y prestaciones por reclutamiento	Sí	Sí
Portugal	No	Sistema de carrera, una sola escala salarial para todos los grados. Número importante de grados y pasos	Algunos bonos por resultados	No	Sí
Reino Unido	1994-1996 1998	Banda salarial amplia en los departamentos	Varias formas de prestaciones basadas en los resultados de los departamentos	Sí	No
Suecia	1980	Sistema de grados incluyendo mínimos y máximos para cada posición	Pago con base en resultados	No	No
Suiza	1998 y 2001	Banda salarial amplia se implementará en 2005	Prestaciones y bonos por resultados	No	No es automático

Fuente: Organización de Naciones Unidas, Comisión Internacional del Servicio Civil, *Framework for Human Resources Management: Pay Reform: Experiences of National Civil Services and International Organizations*, Reporte presentado a la 54 sesión de la Comisión Internacional de Servicio Civil, Roma, 22 abril a 10 de mayo de 2002, pp.70-73.

Anexo 3
Bases legales de los servicios civiles

OCDE	
Alemania	Ley Básica Alemana (artículo 33); Leyes de los servidores públicos
Australia	Acta del Servicio Público, 1999
Austria	Código del Servicio Público
Bélgica	Constitución
Canadá	Acta del Servicio Público
Dinamarca	Constitución, Ley del Servicio Civil, de 1969
España	Constitución, Código del Servicio Público
Estados Unidos	Ley del Servicio Civil, 1978
Finlandia	Constitución, Acta de los Servidores Civiles (750/94)
Francia	Constitución (artículo 34, párrafo III); Estatuto General del Servicio Civil y estatutos específicos para los grupos del servicio; Código del Servicio Público
Grecia	Constitución (artículos 103 y 104); Código del Servicio Público
Holanda	Constitución, Acta del Servicio Público, de 1929; regulaciones del servicio civil
Hungría	Ley de los Servidores Públicos, de 1992
Islandia	Acta del Servicio Civil, de 1996
Italia	Ley del Servicio Civil, de 1993
Japón	Constitución; Ley Nacional de Servicios Públicos
Luxemburgo	Constitución, Código del Servicio Público
Nueva Zelanda	Acta de Relaciones de Empleo, de 2000
Noruega	Acta del Servicio Civil
Polonia	Acta del Servicio Civil, de 1999; Acta del Servicio Público
Portugal	Constitución (artículos 266, 267, 268, 269, 271); Decreto de los Principios Generales para el Servicio Público
Reino Unido	Legislación secundaria
República Checa	No existe ley del servicio civil
Suecia	Constitución; Acta del Empleo Público
Turquía	Código de los Servidores Civiles (Ley num.657) y Principios para el Combate de la Corrupción (Ley num.3628)
Países europeos seleccionados	
Albania	Ley del Servicio Civil, 1999
Bulgaria	Ley del Servicio Civil, 1999
Estonia	Ley del Servicio Civil, 1995
Letonia	Ley del Servicio Civil del Estado
Lituania	Ley del Servicio Civil, julio de 1999
Rumania	Ley del Servicio Civil, 1999
Eslovenia	Ley de Trabajadores en Organismos del Estado (ley del servicio civil en proceso)

Fuente: Banco Mundial, *The Scope of Civil Service in OECD and Select CEE Countries*, Banco Mundial.

Anexo 4

Empleados públicos cubiertos por la misma legislación de servicio civil que los empleados del gobierno central

País	Empleados en sector salud	Empleados en sector educación	Policía	Gobierno regional (excluyendo educación, salud y policía)	
				Cubierto por la misma legislación que el gobierno civil central	Legislación separada
Alemania	x	x	x	x	
Australia				x	x
Austria	x	x	x	x	
Bélgica				x	
Canadá					x
Corea	x	x	x		x
Dinamarca	x	x	x	x	
España		x	x	x	
Estados Unidos					x
Finlandia			x		
Francia	x	x	x	x	
Grecia	x	x	x	x	
Holanda				x	
Hungría			x	x	
Islandia					x
Irlanda					x
Italia	x	x	x		x
Japón	x	x	x		x
Luxemburgo	x	x	x	x	
Polonia			x	x	
Portugal		x	x	x	
Reino Unido	x	x	x		
Suecia	x	x	x	x	
Turquía	x	x			
Países seleccionados fuera de la OCDE					
Albania			x	x	
Bulgaria				x	
Eslovenia	x	x			x
Estonia			x	x	
Letonia			x		
Lituania			x	x	
Rumania			x		

Fuente: Banco Mundial, *The Scope of Civil Service in OECD and Select CEE Countries*, Banco Mundial.

Anexo 5

Reformas legales y/o normativas en Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México

PAIS	REFORMA LEGAL O NORMATIVA
Nueva Zelanda	<p>-Iniciativa del sector estatal. Define ejes ejecutivos para los departamentos, dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y en la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan por proceso de competencia pública.</p> <p>-Iniciativa de finanzas públicas. Dirige el presupuesto hacia resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de resultados como de productos.</p> <p>-Áreas estratégicas y claves de resultados. Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas.</p> <p>-Práctica contable aceptable. Manual de control y uso del gasto.</p> <p>-Iniciativa de empresas del Estado. Define mecanismos, propios de la administración de empresas privadas, para el uso de empresas públicas.</p>
Reino Unido	<p>-Iniciativa de administración financiera. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas.</p> <p>-Iniciativa para mejorar la administración (Next Steps). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente.</p> <p>-Documentos estructurales (framework documents). Cada agencia <i>next step</i> tiene este marco normativo. Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias.</p> <p>-Carta del ciudadano. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y la calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer.</p> <p>-Iniciativa de competencia por la calidad. Definición de qué tipo de servicios deben ser realizados por el gobierno y cuáles dejados a la competencia, con el fin de que los provea quien esté mejor preparado.</p>
Australia	<p>-Programa de mejora de la administración financiera (1984). Se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. Se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. El manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que, una vez firmado, es muy flexible. Acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. Los dividendos de eficiencia son ahorros acordados que aseguran el mantenimiento de los servicios con menores recursos. Estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. Existen acuerdos también para hacer flexible el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología.</p>

PAIS	REFORMA LEGAL O NORMATIVA
	<p>-Programa de administración y presupuestación (1984). Introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales, como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. Los programas están basados en resultados. Se definen a través de proyecciones de gastos, que son la base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. Cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos.</p>
México	<p>-PRONAFIDE. Replanteamiento general de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados.</p> <p>-PROMAP. Buscar generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan problemas sociales directamente.</p> <p>-NEP. Genera orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. Liga misiones organizacionales, unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado.</p> <p>-SED. Nuevo modelo de medición de resultados. Indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. Encuestas a la población y convenios de resultados.</p>

Fuente: David Arellano, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)*, documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, octubre de 1999.

Anexo 6
Reformas a los servicios civiles en países africanos

Características	Kenia	Malawi	Mozambique	Sudáfrica	Tanzania	Uganda	Zambia	Zimbabwe
Ciudadano/ cliente				X			X	X
Encuestas sobre calidad de servicios						X		X
Oficina de quejas ciudadanas				X				X
Pago con base en desempeño	X			X		X	X	X
Descentralización		X	X		X	X	X	X
Agencias ejecutivas					X	X		
Relaciones de empleo contractuales						X	X	X

Fuente: Gobierno de la República de Tanzania, Departamento del Servicio Civil, "A Synopsis of Lessons of Experience", en *Civil Service Reform in Southern & Eastern Africa*, Trabajo presentado en el Seminario Consultivo Regional, mayo de 1998. www.tanzania.go.tz/psrp/Lessons_of_Exp.html

Anexo 7
Porcentaje del empleo público respecto al empleo total

País	Porcentaje
Alemania*	15.3
Bélgica*	18.7
Canadá*	18.9
España*	15.3
Estados Unidos*	13.2
Francia*	25.1
Holanda*	13.5
Italia*	15.3
Japón*	5.9
Reino Unido*	14.1
Suecia*	30.7
Perú**	7
Argentina**	13
México***	15
Costa Rica***	15

*Datos correspondientes a 1997.

** Datos correspondientes a 1998.

*** Datos correspondientes a 1999.

Fuentes: Cuadro elaborado con datos de la OCDE (www.oecd.org/std/na/home.htm) y de José Alberto Bonifacio y Gabriela Falivene, *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, Venezuela, 2000.

Anexo 8
Empleo y salarios en el sector público en países seleccionados: 1996-2000

	Argentina	Australia	Bélgica	Brasil	Canadá	Dinamarca	España	Estados Unidos	Francia	Holanda	Italia	Malasia	México	Nueva Zelanda	Singapur
Empleo nacional															
Población (,000)	37,032	19,195	10,252	170,115	30,735	5,340	39,450	281,550	58,850	15,919	57,679	23,260	97,966	3,831	4,018
Fuerza de trabajo (% de población)	39.7	50.3	41.5	45.9	53.2	55.3	43.9	50.7	45.0	46.2	44.5	40.1	40.2	49.6	48.4
Empleo agrícola (% fuerza de trabajo)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Tasa desempleo (%)	16.3	8.0	9.1	7.8	8.3	5.5	18.8	4.5	11.8	4.4	12.3	2.5	2.3	7.5	3.2
Empleo en el sector público															
Gobierno civil central (,000)	301*	150	174*	500*	331	165	906	2,634	2,086	653	1,971	390	647	191	36
Excluyendo educación, salud, policía (% pob.)	0.9*	0.8	1.7*	0.3*	1.1	3.1	2.3	1.0	3.6	4.2	3.4	1.7	0.7	5.0	0.9
Gobierno subnacional (,000)	969*	389	231*	2,000*	622	536	1,103	15,812	1,374	198*	1,471	201*	681	20	0
Excluyendo educación, salud, policía (% pob.)	2.8*	2.1	2.3*	1.3*	2.1	10.1	2.8	5.9	2.4	1.3*	2.5	1.0*	0.7	0.5	0.0
Empleados en educación (,000)	278*	427	280*	2,662*	814	142*	360*	9,011	946	305*	1,182	198	255	217*	21
(% pob.)	0.8*	2.3	2.8*	1.7*	2.7	2.8*	0.9*	3.3	1.6	2.0*	2.1	0.9	0.3	6.2*	0.5
Empleados en salud (,000)	114*	276	79*	177*	708	103*	300*	1,256	908	--	673	40*	12	--	9
(% pob.)	0.3*	1.5	0.8*	0.1*	2.3	2.0*	0.8*	0.5	1.6	--	1.2	0.2*	0.0	--	0.2
Policía (,000)	--	--	--	--	--	--	119*	--	--	42*	306*	2	--	--	108
(% pob.)	--	--	--	--	--	--	0.3*	--	--	0.3*	0.5*	0.01	--	--	2.7
Fuerzas armadas (,000)	73	56*	47*	250	61	23	194	237*	359	57	298	110	175	--	73
(% pob.)	0.2	0.3*	0.5*	0.1	0.2	0.4	0.5	0.1*	0.6	0.4	0.5	0.5	0.2	--	1.8
Total del gobierno (,000)	--	--	--	5,635*	--	689*	--	18,607*	--	--	--	--	--	--	--
(% pob.)	--	--	--	3.5*	--	13.4*	--	7.5*	--	--	--	--	--	--	--
Empleados en paraestatales (,000)	138*	--	120*	--	303*	56*	412*	--	--	--	--	--	--	--	--
(% pob.)	0.4*	--	1.2*	--	1.1*	1.1*	1.1*	--	--	--	--	--	--	--	--
Total de empleo público (,000)	1867*	--	931*	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
(% pob.)	5.47*	--	9.2*	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Salarios empleados públicos															
Nómina total de gobierno central (% PNB)	2.7	2.1	2.1	12.2	1.6	4.3	3.1*	1.4	4.5	--	4.2	7.7*	2.6*	--	--
(% de gasto público)	14.8	2.6	13.5	16.5	10.4	12.7	31.7	8.4	15.9	10.6	12.5	26.1	24.9	19.4	25.1

* Datos para 1991-95.

- Empleo público: Cubre trabajadores de tiempo completo y tiempo parcial.
- Empleo público total: incluye a los empleados de paraestatales y del gobierno general.
- Empleados de paraestatales: empleados de empresas de propiedad mayoritaria del estado.
- Gobierno general: se refiere al empleo en todos los departamentos, oficinas, organizaciones y otros cuerpos de gobierno que son agencias o instrumentos de las autoridades centrales o locales. No sólo se dedican a la administración sino que incluyen defensa, orden público, promoción del crecimiento económico y provisión de servicios de salud, educación, cultura y sociales.
- Fuerzas armadas: incluye todo el personal enlistado en las fuerzas armadas profesionales (incluso conscriptos). Cuando es posible, se excluye a los empleados administrativos de los ministerios de defensa y se contabilizan como empleados civiles del gobierno central.
- Gobierno central (excluyendo educación, salud y policía): incluye la administración central ejecutiva y legislativa, departamentos y ministerios administrativos (incluyendo agencias autónomas). No incluye empleados de educación, salud y policías pagadas por el gobierno central.
- Gobierno subnacional: excluye educación, salud y policías. Incluye todos los empleados de la administración gubernamental que no son directamente pagados por el gobierno central. Comprende empleo municipal, regional, provincial y/o estatal. La distinción es presupuestaria, no geográfica.
- Empleados en el sector salud: cubre todo el personal médico y paramédico y laboratoristas empleados en el gobierno. Cuando es posible se excluye al personal administrativo y se incluye en los gobiernos central o subnacional.
- Empleados en el sector educación: cubre empleo en educación primaria y secundaria. Cuando es posible se excluye al personal administrativo y se incluye en los gobiernos central o subnacional.
- Policía: incluye todo el personal –militar, paramilitar o civil- que ejerce funciones policíacas. Excluye guardias fronterizos.
- Nómina total del gobierno central: suma de salarios a los empleados civiles del gobierno central y a las fuerzas armadas. Los salarios se refieren a todos los pagos en efectivo, sin contar pago de impuestos, pero no a las remuneraciones en especie. Incluye asistencia para pago de vivienda y transporte y excluye pago de pensiones.

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Banco Mundial, *Cross-National Data on Government Employment & Wages*, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm

Anexo 9

Servicio profesionalizado y sistemas de control y evaluación de la función pública

País	Servicio civil meritocrático	Contrapesos institucionalizados	Corrupción (Índice de Transparencia Internacional 2002)
Alemania	sí	sí	Baja (7.3)
Brasil	no	no	Alta (4.0)
Chile	sí	sí	Baja (7.5)
España	sí	sí	Baja (7.1)
Estados Unidos	sí	sí	Baja (7.7)
Francia	sí	sí	Baja (6.3)
Italia	sí	sí	Baja (5.2)
México	no	no	Alta (3.6)
Perú	no	no	Alta (4.0)
Reino Unido	sí	sí	Baja (8.7)

Fuente: Laura Carrillo Anaya y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, CIDE, diciembre de 2002.

Bibliografía

Acuña, Carlos H., "Problemas político institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy", en *Reforma y democracia* (revista del CLAD), num.19, febrero de 2001.

Aguilar, Luis, "La importancia de implementar el servicio profesional de carrera en la administración pública en México", conferencia dictada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

Aguilera Hintelholher, Rina, "Reflexiones sobre la Profesionalización del Servicio Público en el Ámbito Municipal", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio 1999.

Arellano, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Reforma y Democracia*, num.17, junio 2000, p.2.

Banco Mundial, "Subnational Government", en *Administrative & Civil Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/subnational.htm

-----, *Civil Service Reform and Decentralization*: www.ciesin.org/decentralization

-----, "Continuous Change, Continuing Contradictions" en *Administrative & Civil Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/oecdcountries.htm

-----, "Evaluating Pay & Establishment Choices", en *Administrative and Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm

-----, "Salary Top-ups", en *Administrative and Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/salarytops.htm

-----, "Rewards and Incentives", en *Administrative and Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/agency.htm

-----, "Changing Approaches to Pay in the OECD", en *Administrative and Civil Service Reform*. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/changing_oecd.htm

-----, "Civil Service Law and Employment Regimes", en *Administrative & Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm

-----, "The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries", en *Administrative and Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice

-----, *Rethinking Civil Service Reform*, PREM notes, num. 31, octubre de 1999.

-----, "Patronage", en *Administrative and Civil Service Reform*. p.2, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/patronage.htm.

-----, "Country Reform Summaries", en *Administrative and Civil Service Reform*. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm

Barbosa, Livia, "Meritocracia a la brasileña ¿qué es el desempeño en Brasil?", en *Reforma y Democracia* (revista del CLAD), num.14, junio de 1999. www.clad.org.ve

Barron, Jim, *La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil: una introducción del trabajo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil*, Ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

Bissessar, Ann Marie, "The Introduction of New Appraisal Systems in the Public Services of the Commonwealth of the Caribbean", en *Public Personnel Management*, 2000.

Bonifacio, José Alberto, *Políticos, funcionarios y gerentes, el interés público en la encrucijada*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve

-----, "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en *Reforma y Democracia* (revista del CLAD), num.4, julio de 1995.

-----, Falivene, Graciela, *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, 2002.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, *La reforma del aparato del estado y la constitución brasileña*, ponencia presentada en los seminarios sobre la Reforma Constitucional, Brasilia, Brasil, enero de 1995.

Cardona, Francisco, *Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments*, trabajo presentado por SIGMA en el seminario sobre servicio civil del Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, noviembre 2000.

Carrillo Anaya, Laura, Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, CIDE, documento de trabajo, diciembre 2002.

Cheema, Shabir, presentación en el panel sobre Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, documento aprobado por el consejo directivo del CLAD en su sesión del 14 de octubre de 1998.

Coakeley, Simon, *Operación y beneficios del servicio civil de carrera*, documento presentado en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

Conzuelo Ferreira, María del Pilar, *Alcances y límites de la reforma del servicio público*, trabajo presentado en el panel Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública ¿De qué estamos hablando? del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.

Crozier, Michel, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *Reforma y democracia* (revista del CLAD), num.7, enero de 1997.

Dávila García, Abel, *Reflexiones en torno al derecho burocrático como disciplina autónoma*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Revista 1, enero-marzo 1990.

Draper, Gordon M., *The Civil Service in Latin America and the Caribbean: Situation and Future Challenges: The Caribbean Perspective*, Agosto 2001.

Ferreira, María del Pilar, *Alcances y límites de la reforma del servicio público*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve

Fortuna, Juan C., Machado, Miriam, Almenar, Mariela, Pyñeiro, Elizabeth, *La administración gerencial en Iberoamérica: equilibrando eficiencia con equidad*, ponencia presentada por Uruguay a la I Conferencia Iberoamericana de

Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.

Freibert, Anke, *The Challenges of Training the Public Service during Transition and in an Unstable Environment*.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006447.pdf>

Fry, Geoffrey, *Great Britain*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Gaetani, Francisco, "La intrigante reforma administrativa brasileña", en *Reforma y democracia* (revista del CLAD), num.16, febrero del 2000.

-----, Heredia, Blanca, *La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso*,

Galligan, D.J., *Administrative Procedures and Administrative Oversight: their Role in Promoting Public Service Ethics*, trabajo presentado en el seminario *Normative and Institutional Structures Supporting Public Service Ethics*, París, noviembre 1997.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control gubernamental. El servicio de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, 1999.

Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, CIDE, documento de trabajo num.61, México, 2001.

-----, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2000.

Heredia, Blanca, *Reforma del servicio civil en América Latina: Atando las manos de los políticos*, trabajo presentado en la III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, BID, Washington, 14-15 de noviembre de 2002.

-----, *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, noviembre 2002.

Hodges Aeberhard, Jane, *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, Organización Internacional del Trabajo, GLLAD, Génova, junio 2001.

Hondeghem, Annie, *The National Civil Service in Belgium*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Jiménez, Patricia, *Diagnóstico preliminar de la situación de los profesionales del SINAPA: un enfoque cuantitativo*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve

Ingraham, Patricia A., *A Laggard's Tale. Civil Service and Administrative Reform in the United States*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Klingner, Donald E., "Public Personnel Management and Democratization: A View from Three Central American Republics", en *Public Administration Review*, vol.56, num.4, julio-agosto 1996, pp.390-399.

Kotchegura, Alexander P., *The Russian Civil Service. Legitimacy and Performance*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Lewanski, Rudolf, *Italian Civil Service. A Pre-modern Bureaucracy in Transition?*, ponencia presentada en la Conferencia de Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Longo, Francisco, *Analytical Framework for Institutional Assessment of Civil Service Systems*, Institute of Public Leadership and Management, Barcelona, abril 2002.

-----, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, BID, Washington, 2001.

Marconi, Nelson, "El fortalecimiento de las carreras de estado: la experiencia brasileña", en *Reforma y democracia* (revista del CLAD), num.15, octubre de 1999.

Martínez Frutos, Rosa, ponencia en el panel Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera del Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 25 de febrero de 2003.

Matheson, Alex, *Reforma del servicio civil en México: una perspectiva de la OCDE*, ponencia presentada en el panel Tendencias Mundiales del foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

McTigue, Maurice, *La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del parlamento y el ejecutivo para transformar el servicio civil*, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

Méndez Martínez, José Luis, Raich Portman, Uri (coord.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, INAP-IFE, México, 2000.

Morales Gómez, Juan Miguel, "La capacitación de los servidores públicos encargados del control de la gestión gubernamental", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control Gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio 1999.

Moreno Espinosa, Roberto, *Profesionalización y servicio público de carrera. Asignaturas pendientes en el México del siglo XXI*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

ONU, Comisión Internacional del Servicio Civil, *Framework for Human Resources Management: Pay Reform: Experiences of National Civil Services and International Organizations*, reporte presentado a la 54 sesión de la Comisión Internacional de Servicio Civil, Roma, 22 abril a 10 de mayo de 2002.

-----, Comité de Expertos en Administración Pública, *MDGD Civil Service Reform Paper*, United Nations Online Network in Public Administration and Finance. www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf

OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, 1999.

Osborne, David, Plastrik, Peter, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997.

-----, *Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones*, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

Oszlac, Oscar, *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve

Passolano, Gabriela, *Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos*, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. www.clad.org.ve

República Oriental del Uruguay, Oficina Nacional del Servicio Civil, *La Administración gerencial en Iberoamerica: equilibrando eficiencia con equidad*, Ponencia presentada en la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.

Rodríguez Larreta, Horacio, Repetto, Fabián, *Herramientas para una administración pública más eficiente*, septiembre de 2000. Página web: <http://fgys.org/pdf/DT%2039.pdf>

Sánchez Flores, Alfredo, "Hacia el servicio público de carrera", en Gobierno del Estado de México, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio de 1999.

SIARE, *Experiencias de modernización en la organización y gestión del estado*, CLAD, Venezuela, 2003. www.clad.org.ve/wwwsiare/wwwi32.exe

Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso y Amitabha Mukherjee, *Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experiences*, trabajo preparado para el reporte de desarrollo mundial *The State in a Changing World*, Banco Mundial, 1997.

Shepherd, Geoffrey, *Tendencias mundiales*, ponencia presentada en el panel Tendencias Mundiales del foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.

Sulbrant, José, *Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región*, Documento elaborado por encargo del CLAD, mayo 2002. www.clad.org.ve/siare/tamano/deca1990/documento.html

Toonen, Theo, *Public Sector Reform in Western Europe*, ponencia presentada en la Conferencia de Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Wise, Lois Recascino, *Job Evaluation: White Elephant on the Path to the Public Management Reform?*, ponencia presentada en la Conferencia de Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

Zsuffa, Istvan, *Transitory Rules of the Act Governing the Legal Status of Public Administration Officials*, SIGMA, noviembre de 1998. www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/zsuffa.pdf



**Comité del Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados. LVIII Legislatura
Av. Congreso de la Unión Núm. 66. Col. El Parque
Edificio G, 2º piso, México, D.F.

Teléfono: 5628-1300, extensiones 4202 y 1896

Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx