

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Oscar Oszlak

1. Introducción

El propósito de este trabajo es servir como base de discusión para acordar algunas pautas de política en materia de profesionalización de la función pública, en el marco de las tendencias actuales hacia la implantación de una nueva gestión pública.

El tema a desarrollar destaca dos núcleos conceptuales básicos. Por una parte, la noción de **profesionalización de la función pública**, vista como un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Entre otras cosas, esto incluye poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial (Oszlak, 2002). Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo, en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente.

No casualmente, estos rasgos también permiten conceptualizar al segundo de los núcleos básicos del trabajo, es decir, la **nueva gestión pública**. Podría afirmarse que la institucionalización de una nueva gestión pública es la meta del proceso de Reforma Gerencial del Estado, temas ambos que han sido objeto del primer documento de toma de posición elaborado por el CLAD hace más de tres años atrás.¹ Según esta concepción, una nueva gestión pública implica abandonar tanto la concepción burocrática tradicional, de tipo clientelista, en que se funda aún la organización y gestión pública en varios países de la región, como la adhesión incondicional a la concepción racional-legal de cuño weberiano, que resulta insuficiente para afrontar los desafíos de una gerencia estatal expuesta a contextos turbulentos e inciertos como los que caracterizan, hoy, al Estado post-consenso de Washington.

Tal como lo expresa el mencionado documento del CLAD, la reforma gerencial del Estado debe estar orientada por una flexibilización organizacional capaz de agilizar la función gubernamental, por la implantación de modelos contractuales y competitivos de acción

¹ Véase *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998. Puede obtenerse gratuitamente en la página www.clad.org.ve/gespub.html.

estatal y por el montaje de redes más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-usuarios. Una de sus principales características es la profesionalización de la alta burocracia, para que actúe como núcleo estatal estratégico en las tareas de conducción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. A su vez, la transparencia y la rendición de cuentas son otras dos condiciones propias de la nueva gestión pública, aspectos claramente vinculados con un servicio público profesionalizado. El control de resultados, en lugar del centrado únicamente en la observancia de procedimientos y normas administrativas, es también una condición esencial de la reforma gerencial del Estado, que a su vez se relaciona con la evaluación del desempeño. Por último, la orientación de la gestión hacia la satisfacción de las demandas del ciudadano, se vincula con la vocación de servicio, la responsabilización y el sentido democrático propio de la función pública.

La orientación del trabajo se ajustará a tres criterios básicos: será **conceptual** en su abordaje, **abarcativo** en el alcance de su objeto de estudio (v.g., la gestión pública en América Latina y el Caribe) y **propositivo** en sus sugerencias de transformación técnica y política.

En el plano conceptual, el trabajo se concentrará en la cuestión de la profesionalización de la función pública, en tanto que los aspectos relativos a la nueva gestión pública serán considerados como un telón de fondo del análisis que no requerirá mayores precisiones que las que ya brinda la nutrida bibliografía existente sobre el tema, incluyendo el mencionado documento del CLAD. En lo que respecta al alcance del trabajo, se pretende reflejar la situación vigente en los países de América Latina y el Caribe a partir de fuentes bibliográficas y de datos de una reciente encuesta conducida por el autor.² Estos datos serán contrastados con las propuestas habituales sobre el tema que registra la literatura y los informes técnicos de organismos internacionales, para estimar la brecha existente con el diagnóstico realizado a partir de la mencionada encuesta. Y en el aspecto propositivo, se sugerirá la adopción de políticas y/o la introducción de sistemas, tecnologías u otros mecanismos que puedan contribuir a que los países de la región cuenten con capacidades institucionales mucho más desarrolladas en esta materia. Parte importante del diagnóstico será la consideración de los aspectos político-institucionales que condicionan el funcionamiento del sector público, realimentan las pautas culturales predominantes y oponen resistencia a la introducción de esquemas de gestión profesionalizados.

2. Caracterización conceptual del tema

Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo 20, a un modelo gerencialista o de la nueva gestión pública (NGP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma.³

² Nos referimos a la encuesta realizada en el marco de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo sobre *Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación actual y desafíos pendientes*, sobre la base de un cuestionario respondido por 19 países de la región. Ver Oszlak, 2001.

³ Corresponde citar especialmente a Bresser Pereira (1998), que formulara las características de esta transición de un modo sumamente persuasivo.

Por cierto, ese tránsito no fue abrupto. A lo largo de ese siglo, diferentes corrientes teóricas originadas en disciplinas como la ingeniería industrial, la sociología, la psicología, la administración, la antropología, la economía y la ciencia política, entre otras, fueron colocando sucesivamente el foco de atención en diferentes aspectos de la organización y el funcionamiento de la burocracia, enriqueciendo el aparato conceptual disponible para su diagnóstico y transformación. La literatura fue sugiriendo así formas de abordaje de la problemática de la gestión pública desde ópticas que acentuaban, en cada caso, determinados rasgos característicos de sus respectivos objetos de estudio.

Un aspecto común a estas diversas interpretaciones fue la consideración de las reglas de juego que gobiernan los vínculos de colaboración y conflicto entre seres humanos dentro del contexto organizacional.⁴ En su contribución al estudio de la burocracia, estas corrientes permitieron analizar bajo qué condiciones puede articularse mejor el esfuerzo humano en la organización para que, en el intento de lograr mayor productividad y creación de valor público, se evite una expansión innecesaria de su aparato institucional, que pueda llevarlo a detentar un poder excesivo frente a otros actores e instituciones significativos de la sociedad. Fueron éstos los temores de Weber, cuando observaba el proceso de creciente burocratización como una amenaza para la democratización de la vida política. Por eso, una burocracia profesionalizada, separada de la política como pretendía Wilson (1887), dotada de los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento, orientada por fines de servicio público y pautas éticas insubordinables, y sujeta al control de los poderes del Estado y de la ciudadanía, podía constituirse en el modelo institucional deseable para conseguir, a la vez, un mejor desempeño estatal y un menor poder relativo de su burocracia.

El modelo weberiano encarnó bien esta expectativa, al proponer el ingreso o la selección del personal estatal por concurso, examen o título, lo que exigía de los candidatos una formación especializada; la posibilidad de ascenso del funcionario según criterios objetivos aplicables al conjunto de los servidores públicos y no a discreción de la autoridad; el derecho del superior a controlar el trabajo de sus subordinados en base a normas; la existencia de servicios definidos y por lo tanto de competencias rigurosamente determinadas por leyes o reglamentos, así como los poderes de decisión necesarios para la realización de dichas tareas; la separación completa entre la función y el individuo que la realiza, ya que ningún funcionario podía ser propietario de su cargo o de los medios de administración; y la jerarquía de funciones, que supone un sistema administrativo muy estructurado en base a servicios subalternos y puestos de dirección, con una tendencia hacia una mayor centralización y una estructura de tipo monocrática.

Sin embargo, lo que para Weber constituía un modelo ideal (o "tipo puro de funcionario burocrático", como él lo llamaba), fue más tarde "idealizado" por autores neo-weberianos, que convirtieron al modelo en un conjunto de prescripciones, más que en el resultado de un proceso histórico-estructural acerca de las relaciones entre sistemas de dominación y

⁴ Entre los temas y corrientes más influyentes, pueden citarse la optimización de los tiempos de trabajo en la relación del trabajador con su tarea (Administración Científica); la influencia del medio de trabajo sobre el rendimiento (Relaciones Humanas); el impacto de la cultura e institucionalidad dominantes sobre el desempeño (Administración Comparada); las implicaciones de la racionalidad acotada de los decisores sobre el comportamiento administrativo ("conductismo"); la posibilidad de conciliar los objetivos institucionales con los objetivos y valores de los individuos que integran la organización (*New Public Administration*) o el rol de los costos de transacción y los incentivos para los empleados y agencias públicas a partir del establecimiento de metas de desempeño (Nueva Gerencia Pública o *New Public Management*).

estilos de gobierno encarnados en formas institucionales. Seguramente sin merecerlo,⁵ el modelo burocrático de Weber fue visto, con el paso del tiempo, como "demasiado rígido" frente a los nuevos desafíos de la gestión pública, en un mundo que se tornaba cada más complejo, y en el cual la incertidumbre contextual y las crecientes demandas de intervención estatal, parecían exigir mayor flexibilidad en la acción del Estado. Particularmente, en la utilización y asignación de sus recursos humanos en los procesos de gestión. Por ejemplo, comenzó a señalarse que la profesionalización de la función pública, bajo el modelo burocrático legal-racional, condujo al establecimiento de estructuras de cargos muy rígidas, dentro de las cuales los funcionarios públicos asumen tareas casi inmodificables, siendo intransferibles entre puestos, lo cual genera desequilibrios en los procesos de trabajo de la organización pública y una virtual imposibilidad de redistribuir al personal según las necesidades cambiantes del servicio público.

Pero junto con alusiones probablemente ciertas a una progresiva disfuncionalidad del modelo, basadas en su rigidez, también se fueron identificando "desviaciones" múltiples (buropatologías) que no sería legítimo atribuirle. Por ejemplo, se adujo que en América Latina, la profesionalización del servicio civil fue distorsionada por políticas clientelares que impidieron la utilización de mecanismos objetivos para el reclutamiento y selección, permitiendo conformar estamentos de funcionarios mal preparados, sin mística laboral, subordinados a intereses políticos o personales y poco expuestos a mecanismos objetivos de evaluación y control. En tal sentido, el término "burocracia" adquirió una connotación peyorativa (Crozier, 1967), para señalar, injustamente, a un modelo de organización y gestión que en la práctica se vio distorsionado por la intervención de la política y la inercia de pautas culturales patrimonialistas y clientelares.

En realidad, la gestión pública en la región nunca respondió estrictamente a la concepción weberiana:⁶ no consiguió implantar plenamente sus principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y relativo aislamiento respecto de las presiones políticas. De constituir un conjunto de reglas de juego que, en su visión filosófica, confería a la organización burocrática un grado de compatibilidad máxima frente a las exigencias de gestión de un sistema capitalista, el paradigma burocrático acabó constituyendo, en la gestión pública, una caricatura, un espejo deformado del modelo original. Lo que importa a efectos del análisis es que fueron los sucesivos intentos de atenuar la rigidez de sus reglas, de evitar las consecuencias de su estricto cumplimiento, los responsables de la deformidad que fue adquiriendo el aparato institucional del Estado.

Se advierte, sin embargo, que así como en la práctica el modelo weberiano cedió lugar a un sistema burocrático deforme, también la reforma gerencial del Estado, que intentó corregirla, extremó en su versión neoliberal, la más moderada flexibilización insinuada en la concepción (¿latinoamericana?) de la nueva gestión pública. Así, en sustitución del modelo burocrático, propuso flexibilizar la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, desmontando los sistemas de profesionalización, y restableciendo el viejo esquema de sistema abierto de contratación para que la Administración Pública reclutara y seleccionara libremente a su personal. De esta forma, desbarató en gran

⁵ A modo de ejemplo: si para el autor de **Economía y Sociedad** el cargo del funcionario por lo general debía ser vitalicio (lo cual no implicaba que se lo reconociera como derecho del burócrata a la posesión de su cargo), ello se vinculaba con la necesidad de garantizar -a partir de una "carrera" profesional, que incluía un sistema desarrollado de exámenes expertos- el cumplimiento estrictamente objetivo de deberes específicos, libre de toda consideración personal (Weber, 1944).

⁶ Ver, concordantemente, Prats (2001).

medida la tendencia hacia una nueva gestión pública que se proponía sustituir el paradigma burocrático, sin desechar los beneficios reales que un sistema profesionalizado suministra en términos de eficiencia y eficacia de la gestión estatal⁷.

De todas maneras, creemos que la tensión entre flexibilidad y estabilidad no se presenta en forma extrema en ninguna experiencia nacional. De hecho, la rigidez genera tendencias hacia la flexibilización, en tanto que, cuando ésta es excesiva, crea una contratendencia a fijar reglas de juego más estables.⁸ Similarmente, cuando se flexibilizan formalmente las reglas de juego en esta materia, se genera una tendencia opuesta a restablecer esas otras reglas más rígidas.⁹

En lugar de que estas contratendencias apunten en la dirección de lograr posiciones más equilibradas o equidistantes entre un modelo burocrático excesivamente rígido y un modelo neoliberal ultraflexible, generan en la práctica mayores problemas que los que intentan resolver. Cada uno, a su turno, no logra establecer en la práctica cotidiana de la gestión, las modalidades preconizadas en su respectiva concepción, aún cuando fueran adoptadas, alternativamente, en su formalización normativa.

Se sigue de aquí que lograr un compromiso o equilibrio entre los modelos extremos no implica la búsqueda de un sincretismo o "término medio" superador de la tensión, sino la construcción de nuevas reglas de juego inspiradas en los principios básicos de la nueva gestión pública. En términos conceptuales, ello supone lograr un compromiso razonable entre la **optimización** en la asignación de recursos y la **certidumbre** de que esos recursos estarán disponibles cuando sea necesaria su aplicación. El primer término de este compromiso supone grados de flexibilidad compatibles con el logro de una función de producción que, en cada caso, se adecue a las exigencias funcionales de la gestión. El segundo, por su parte, implica grados de estabilidad en la disponibilidad de los recursos, compatibles con una gestión profesional que asegure previsibilidad y razonable continuidad en el ejercicio de la función pública.

El límite de la flexibilidad debería estar supeditado a los requerimientos de la **función de producción** propia de cada tipo de gestión, lo cual, en el ámbito de la administración pública, supone básicamente dos cosas. Por una parte, una adecuada integración entre personal, infraestructura y gastos de funcionamiento en los ámbitos institucionales

⁷ Autores como Kickert (1997) han cuestionado incluso la posibilidad de que la Nueva Gerencia Pública implementada en países como Nueva Zelanda y, en menor medida, Inglaterra y Dinamarca, pueda ser transferida a otras regiones (por caso, América Latina y el Caribe). Por contraste, adoptando un enfoque más amplio y pragmático, Ormond y Löffler (1999) distinguen un cierto número de aspectos clave de la NGP que, si bien no imponen un modelo apto para todas las circunstancias, permiten identificar y evaluar diferentes tipos de estrategias y caminos para la reforma de la gestión pública, posibilitando que sus principios sean más transferibles. En igual sentido, Echebarría (1998) observa que el gerenciamiento público se ofrece como una respuesta válida en multitud de contextos, agregando que "(su) neutralidad política (expresa) que sus prescripciones sirven para poner en práctica programas contrapuestos, que van desde el desmantelamiento a la defensa del Estado de bienestar".

⁸ Por ejemplo, ante la formalización jurídica de reglas en materia de escalafones, estructura y composición de las remuneraciones, reclutamiento o promoción, se desatan tendencias a flexibilizar informalmente los procedimientos y normas vigentes, mediante contrataciones paralelas, creación de plantas no permanentes, "jerarquización" espuria del personal para mejorar salarios, elusión de los canales formales de reclutamiento, desacreditación de los mecanismos de evaluación de desempeño u otros.

⁹ Ello se manifiesta, entre otras formas, a través de presiones para convertir contrataciones transitorias en empleos permanentes; de esfuerzos sistemáticos para bloquear intentos de introducir una gestión por resultados; de resistencias sindicales y políticas para impedir traslados de personal cuando las necesidades de la función pública así lo demanda, y así sucesivamente.

considerados. Por otra, una combinación de perfiles de recursos humanos apta para dar respuesta a las exigencias de las respectivas gestiones. La rigidez, pero también el exceso de flexibilidad, pueden ser causa de funciones de producción distorsionadas.¹⁰

En resumen, afirmamos que los modelos polares (burocrático y de la NGP) aluden a situaciones ideales que, al menos en América Latina y el Caribe, no se corresponden con la experiencia práctica de los países. Y aún cuando su formalización normativa tienda a reproducir, y a menudo combinar, sus respectivos principios, la gestión pública en sus manifestaciones empíricas sigue adoleciendo de fuertes inconsistencias y desviaciones respecto a los modelos de referencia. Para corroborar estas proposiciones, en la siguiente sección estableceremos un contraste entre las prescripciones corrientes de la NGP (que de hecho conserva y actualiza muchas de las consignas del modelo weberiano) con los datos que revela la mencionada encuesta realizada entre un número muy significativo de los países de la región.

3. Estado de situación en América Latina y el Caribe

El grado de profesionalización de la función pública puede estimarse a través de distintos indicadores, pero la tarea exige plantear previamente algunas convenciones. La encuesta suministró datos muy elocuentes acerca del estado de situación actual de los Sistemas de Servicio Civil (SSC) de los países, pero este concepto no agota el tratamiento de la profesionalización como tema de investigación y prescripción. Más bien se limita a los aspectos que abarca la relación entre el Estado empleador y su personal, a todo lo largo del “ciclo vital” que recorre este último en su paso por la función pública. Es decir, incluye los mecanismos de incorporación, promoción, remuneración, capacitación, evaluación de desempeño y estabilidad en el empleo, y las modalidades mediante las cuales se gestiona cada uno de esos aspectos.

Sin duda, la profesionalización de la función pública comprende estos temas, pero requiere incorporar otros que son ajenos a las reglas de la relación laboral pero constituyen condiciones necesarias para que la gestión pública adquiera, precisamente, un carácter profesional. Nos referimos, entre otras, a la calidad de las estructuras organizativas en las que el personal estatal ocupa puestos de trabajo; a la previsión del número y perfiles de los recursos humanos que requerirá la gestión en cada área de servicios; a la pertinencia de los procesos a través de los cuales se desenvuelve la gestión; y a la aplicación efectiva de tecnologías de información que faciliten el desempeño de ciertas funciones críticas de la NGP, tales como planificación estratégica, monitoreo mediante tableros de control y evaluación de resultados según contratos de gestión.¹¹

Por ahora, entonces, nos limitaremos aquí a contrastar las recomendaciones habituales sobre cuáles son los mecanismos deseables a aplicar en los SSC y la situación que se desprende de los datos analizados. En la caracterización del personal comprendido en los SSC emplearemos un criterio amplio, a tono con la visión compartida por varios autores,

¹⁰ En la sección 4, al presentar nuestras recomendaciones en materia de planificación de recursos humanos, volveremos sobre el tema de la función de producción de las organizaciones públicas.

¹¹ Conviene anticipar que esta misma distinción entre aspectos relativos a los SSC y aspectos vinculados con otras variables críticas que coadyuvan a la profesionalización, será empleada en nuestras recomendaciones.

que extienden el concepto a grupos de empleados públicos habitualmente excluidos en los estudios clásicos sobre servicio civil.¹²

Como se dijo, la profesionalización de la función pública es un proceso orientado a que el personal al servicio del Estado, pero también la propia organización estatal, adquieran una serie de atributos, tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos. Algunos de ellos tienen mayor importancia que otros, dependiendo de la jerarquía y responsabilidad por resultados o recursos que detente el respectivo personal o unidad organizativa.

Los distintos instrumentos utilizados en la gestión de recursos humanos apuntan a implantar o consolidar los valores implícitos en esos atributos: desarrollo del personal para mejorar su idoneidad o capacidad profesional; contratos de gestión para una mayor responsabilización y orientación a resultados; mecanismos de control y auditoría para detectar posibles focos de corrupción; aplicación de tecnologías que agilicen la gestión; estructuras y composición de remuneraciones equitativas, que alienten un desempeño meritocrático y otros por el estilo.

Sin embargo, efectuar generalizaciones sobre la situación actual de la profesionalización de la función pública en la región es un ejercicio complejo y fácilmente susceptible de refutación contrafáctica. Sobre todo, porque los SSC no son homogéneos aún en un mismo país, sea porque pueden diferir los tratamientos dispensados a distintos aspectos de la gestión pública o porque pueden convivir subculturas institucionales que presentan rasgos patrimonialistas, junto a otras imbuidas de valores modernizantes.

La literatura sobre profesionalización del servicio civil abunda en referencias a situaciones deseables en cada faceta de la relación entre el empleado público y el Estado empleador, coincidiendo -con escasos matices- en sus diagnósticos y recomendaciones. Se limita generalmente a enumerar largas listas de falencias y supuestas "soluciones". Insiste en que se debe seleccionar mediante exámenes competitivos, promover por mérito, evaluar según resultados, capacitar según necesidades, remunerar según incentivos requeridos para retener y motivar al personal, y así sucesivamente. Además, subraya que el servidor público debe ser competente, honesto, transparente, responsable, eficiente y dispuesto a satisfacer demandas de los usuarios con prontitud y deferencia. Todos estos, sin duda, son rasgos de la profesionalización, tanto del sistema de servicio civil como de sus

¹² La literatura ha tratado insistentemente este punto, intentando precisar los alcances del universo de personal que podría válidamente incluirse en un sistema de servicio civil. En los países anglosajones es común que se lo identifique con el propio aparato estatal, de modo que una "reforma del servicio civil" puede llegar a concebirse como una "reforma del Estado". En el extremo opuesto, y progresivamente a través de un continuo que incluye variadas tonalidades de gris, existen versiones más acotadas del término, en que se aplica únicamente a un estrato de los servidores públicos de un país, habitualmente el personal jerárquico y administrativo que conforma la dotación de la Administración Central del gobierno nacional. Es también común excluir de esta categoría a los obreros, personal temporario y trabajadores de las empresas públicas. En otros casos se excluye también a los militares, empleados judiciales, personal de gobiernos subnacionales y profesores (Bogdanor, 1988; citado por Bekke, Perry y Toonen, 1996). A veces, la distinción se centra en el carácter de la regulación aplicable, incluyendo en el servicio civil únicamente al segmento de empleados de gobierno regulados por las normas del derecho administrativo (distinto del derecho civil o laboral). Según otro criterio, el servicio civil alcanza solamente a los empleados públicos de la Administración Nacional de gobierno. Autores como Koldo Echebarría (2001), Longo (2001) y Oszlak (2001) extienden el alcance del concepto a todo el empleo público, más allá de la naturaleza de la relación legal, la función ejercida o el nivel de gobierno considerado. Estas múltiples distinciones teóricas dan cuenta de lo equívoco del concepto de *servicio civil*, su contenido y alcances.

agentes. ¿Pero hasta qué punto nos ofrecen guías efectivas para adoptar decisiones en la materia que profundicen en los aspectos técnicos, culturales y políticos del escenario de llegada imaginado?

Para responder a este interrogante procederemos, ahora sí, a realizar el ejercicio propuesto de comparar prescripciones y datos de la situación vigente, encabizando cada tema con una proposición normativa.¹³

1. El reclutamiento y la selección deben basarse en sistemas de concurso abierto y competitivo para acceder a las primeras etapas de una carrera, que tomen en cuenta las competencias requeridas en cada nivel y rama de servicio.

En los países de la región, el ingreso a un empleo público puede implicar: a) adquirir la condición de titular de un puesto específico de trabajo; b) acceder a un cuerpo o escalafón y, dentro de ellos, a una escala, categoría u otra denominación que suponga la habilitación para el desempeño de diferentes puestos, dentro de los cuales se desarrolle la carrera administrativa; o bien c) ambas cosas a la vez. Los casos relevados muestran que las situaciones parecen distribuirse mayoritariamente entre la primera y la tercera opción, con un predominio de la primera. La segunda opción solo es reportada en dos casos, lo cual muestra la escasa polivalencia existente.

No es habitual que los gobiernos mantengan registros de candidatos potenciales a cubrir cargos públicos, luego de atravesar la etapa de evaluación inicial (v.g. candidatos a promoción, a reingreso a la función pública y potenciales ingresantes nuevos). Contar con tales registros sería un signo de mayor profesionalización de la gestión.

Por lo general, los criterios empleados para la selección e ingreso de personal a la Administración Pública no están formalizados (o lo están poco). Si bien se respetan ciertos criterios de objetividad (como la consulta de antecedentes de los candidatos, entrevistas o examen de congruencia entre puesto y persona), varios países reportan la existencia de sistemas más “informales”.

Los criterios dominantes en las designaciones son las circunstancias, antecedentes y méritos formales (vg. antigüedad, diplomas, etc.) reunidos por la persona, así como los perfiles de idoneidad previamente definidos y derivados de las necesidades especificadas en el diseño de los puestos de trabajo. En varios casos son utilizados ambos criterios. Pero también se reportan vías de ingreso que no respetan criterios de mérito.¹⁴

Según la mayoría de las respuestas, no existirían restricciones que impidan o dificulten el ingreso al sector público de personas pertenecientes a determinadas minorías o sectores de la población, pero en cuatro casos se admiten tratos diferenciales basados en: consideraciones ideológicas, convicciones políticas de los

¹³ Las prescripciones utilizadas no corresponden estrictamente a un autor o corriente determinados. Solo intentan reflejar el sentido común dominante en la literatura y en la intención de la reforma del servicio civil.

¹⁴ La responsabilidad del proceso de selección para un empleo público tiende a recaer en la mayoría de los países en el director (o superior de éste) del organismo que dispuso la selección para cubrir un puesto, dependiendo la instancia de selección de la naturaleza del puesto de trabajo a cubrir (v.g. de alta dirección, mandos medios, técnicos, de base semi- o no especializados). En este aspecto, existiría mayor flexibilidad que en sistemas de reclutamiento altamente centralizados, como el norteamericano.

postulantes, plazos que deben cumplir los ciudadanos nacionalizados hasta ser elegibles para un empleo estatal (3 años) u otros motivos no especificados.

El período de prueba que debe transcurrir hasta que un ingresante a la Administración Pública adquiere estabilidad es relativamente breve, no superando en general los doce meses, aunque existen unos pocos casos en que sólo bastan tres meses para que accedan a ese derecho y otros dos en que los empleados adquieren estabilidad desde el momento mismo en que acceden al puesto. Casi no existen procesos de evaluación previa a la adquisición de la estabilidad ni, cuando está prevista la aplicación de un test, que éste sea administrado. Tampoco existen, ni se aplican, penalidades a los superiores inmediatos de un empleado sujeto a período de prueba si no administran tests obligatorios de habilitación, pero aún si existen, estos tests prácticamente no llegan a aplicarse. En la mitad de los países el empleado adquiere estabilidad por el simple transcurso del período de prueba fijado. Estas reglas de juego, junto a las que rigen en materia de inamovilidad, sugieren que además de proponer como norma el ingreso al servicio por mérito, los sistemas de reclutamiento y selección deben considerar otras particularidades del proceso, que originan nuevas fuentes de rigidez al descuidar las condiciones y vías de acceso y permanencia en el empleo.

La contratación externa de personal, mediante locaciones de servicios o de obras, a efectos principalmente de eludir las restricciones al ingreso de nuevo personal o atraerlo con mejores salarios, parece tener una aplicación parcial en los países. Los casos relevados indican mayoritariamente que su utilización es mediana o escasa.¹⁵

Si bien unos pocos países prohíben la cobertura de vacantes en el sector público a través del reclutamiento de candidatos externos a la administración, es más frecuente que no existan tales restricciones. En un cierto número de países, la legislación establece grupos prioritarios para cubrir puestos en el sector público, concediendo por ejemplo máxima prioridad a candidatos del propio organismo, una segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en el servicio civil y una última prioridad a candidatos elegibles externos al SSC. En estos casos, la flexibilidad del sistema de reclutamiento se ve menguada.

En la mayoría de los SSC se emplean regímenes especiales de contratación. El empleo de jornaleros no alcanza proporciones significativas en el conjunto de la Administración Pública, pero es frecuentemente utilizado para la ejecución de obras públicas y actividades transitorias o estacionales. El porcentaje de contratados según la legislación del sector privado es bajo y se distribuye aleatoriamente, con una gran dispersión. En cambio, la contratación por tiempo determinado en planta no permanente y la realizada a través de organismos internacionales por locación de servicios o de obra no sólo tienen mayor peso, sino que constituyen dos modalidades a las que numerosos países han recurrido crecientemente a partir de procesos de reforma y redimensionamiento del Estado.¹⁶

¹⁵ Es de hacer notar que no todos los encuestados proporcionan estos datos ni es confiable que la información ofrecida sea válida, ya que las respuestas a otra pregunta del cuestionario parecen contradecir estas afirmaciones.

¹⁶ Es importante aclarar que estas aseveraciones tienen un carácter relativo, debido a que numerosos países no han podido responder a esta pregunta por falta de información estadística.

2. El ascenso en la carrera debe combinar criterios de promoción de grado o nivel (step) en base a la antigüedad y de promoción a una categoría superior o a un nuevo agrupamiento, en base al desempeño, habilidades y aptitudes adquiridas (por experiencia, capacitación u otros medios).

En las promociones a posiciones de mayor responsabilidad, se presentan a veces situaciones similares a las analizadas al tratar el reclutamiento a la función pública. En algunos países, la legislación establece prioridades para concursar o promover a puestos de mayor nivel, concediendo, por ejemplo, máxima prioridad a candidatos del propio organismo, una segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en el servicio civil y última prioridad a candidatos elegibles externos al servicio, con lo que se estaría discriminando en perjuicio de candidatos externos a la Administración Pública y de quienes ya se desempeñan en la misma aunque no en el organismo de revista. Pero la gran mayoría no establece grupos prioritarios para cubrir vacantes.

Las promociones se basan en diferentes criterios: la antigüedad es frecuentemente considerada pero no es determinante. La necesidad de utilizar la promoción como medio para remunerar mejor al empleado, independientemente de su capacidad o desempeño, tiene mucho mayor peso. Aunque en menor medida, la evaluación del desempeño y sus resultados es un factor con cierto peso en la promoción.¹⁷ Sólo dos de los países encuestados consideran a la capacitación anual recibida como un factor decisivo.

En la mayoría de los casos la promoción está supeditada a la disponibilidad de cargos; en unos pocos no existen restricciones en ese sentido; pero también se presentan combinaciones de ambas opciones. Cuando es así, la promoción a una categoría o grado superior del escalafón se produce en forma automática una vez reunidos los antecedentes previstos (años de antigüedad, créditos por capacitación, movimientos a otros puestos de trabajo, evaluación del rendimiento u otros). El punto es importante ya que cuando no existe vinculación entre cargos disponibles y promociones, la estructura escalafonaria tiende a distorsionarse, raleándose fuertemente en su base y abultándose en los tramos superiores, con lo cual, en la práctica, terminan devaluándose totalmente al pretender “jerarquizar” personal como simple recurso para mejorar su salario.

3. La especificación de las funciones del personal no debe ser rígidamente establecida en los manuales de cargos y debe admitir el ejercicio de las competencias de cada empleado para el desarrollo de tareas polivalentes e innovativas.

Los criterios de clasificación de puestos de trabajo varían según países, prevaleciendo la priorización de sus tareas, condiciones y requisitos. También se los clasifica según la categorización escalafonaria del personal o se utilizan sistemas mixtos o informales. Su aplicación formal tiende a ser rígida pero en la práctica, se presta a todo tipo de manipulaciones.

¹⁷ Muy probablemente, la consideración de la evaluación de desempeño a efectos de la promoción está formalmente planteada en la legislación vigente, pese a lo cual la práctica real señala que tal evaluación sólo se lleva a cabo seriamente en algunas instituciones o para determinadas categorías de personal.

Junto al régimen general vigente para los puestos de trabajo, la legislación de varios países contempla regímenes especiales, que establecen puestos con status o rango especial, tales como a) directivos, con funciones ejecutivas o de alta gerencia, caracterizados por las condiciones especiales que exigen a sus ocupantes (v.g. concursos, pruebas de oposición, requisitos de capacitación previa), o la posibilidad de que se les asigne misiones especiales; b) puestos o cargos “críticos” establecidos en función de su importancia estratégica o el impacto de la labor de sus ocupantes sobre el logro de metas u objetivos fundamentales del Estado, aunque no siempre se los identifica dentro de los sistemas de clasificación de puestos o se los formaliza jurídicamente según número y tipo.

Algunos países cuentan con ambos tipos de regímenes. Otros disponen de un régimen de puestos directivos con funciones ejecutivas, que en un caso tienen muy alta prioridad y se asemejan a los puestos de particular confianza. Según otros reportes, un número no desdeñable de países cuentan con “puestos” o “cargos” críticos; unos pocos no los prevén o están iniciando procesos de reconocimiento y un trato especial para los mismos. Pero en general, este tipo de cargos tiende a ser desnaturalizado por interferencias políticas, que asignan el status especial de “cargo crítico” a los de particular interés de los gobiernos de turno.

4. La evaluación del desempeño debe considerar múltiples dimensiones y fundarse en la calidad de los resultados, según contratos de gestión que especifiquen metas, las que deben constituirse en pautas objetivas para dicha evaluación.

Son escasos los países en que se registra una aplicación periódica, efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación¹⁸. Es más común que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual o esporádica. En varios países directamente no se aplican este tipo de sistemas formales de evaluación de desempeño.

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

En los contados casos en que se utilizan -total o parcialmente- estos sistemas, la responsabilidad práctica de la evaluación recae en el superior inmediato, con validación o no del superior jerárquico correspondiente. Menos habitualmente, se recurre a mecanismos de autoevaluación, de evaluación consensuada con el superior o de evaluación a cargo de un órgano ad hoc, sea interno o independiente¹⁹.

¹⁸ Sólo en cuatro países se constata este tipo de prácticas

¹⁹ En un país, por ejemplo, se realizan autoevaluaciones, aunque de manera muy esporádica. En otro, en cambio, hay una precalificación del desempeño, que realiza el jefe directo.

Las metodologías de evaluación utilizadas son variadas, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, donde se integran elementos de evaluación de resultados (aquello que el empleado consigue) con evaluaciones de comportamientos (cómo lo consigue). Más raras son aquéllas basadas en uno solo de estos factores.²⁰

Los sistemas de evaluación de desempeño más comunes se basan, o bien en la asignación discrecional de puntajes por los superiores inmediatos, lo cual tiende a sesgar las evaluaciones hacia los valores más altos de la escala; o bien en la denominada “distribución forzada”, que obliga a los evaluadores a asignar puntajes que en conjunto respeten una distribución según bandas o proporciones predeterminadas. Pocas veces se opta por procesos de evaluación según etapas, siguiendo una lógica de negociación y ajustes mútuos, que en última instancia establezca un único orden de mérito para la institución en su conjunto.

Entre las razones que se aducen para explicar la baja aplicación de la evaluación del desempeño, se destaca que:

- no se han diseñado pero podrían llegar a implantarse en el futuro
- existe desinterés en el desarrollo de los recursos humanos;
- existen carencias técnicas para implantarlos;
- existe resistencia a asumir costos interpersonales de calificar mandatoriamente como excelente y muy bueno para los premios por desempeño;

De todas maneras, es bien sabido que estos sistemas son difíciles de aplicar por los superiores jerárquicos, por verse a menudo comprometidos frente a su personal por las decisiones adoptadas o bien porque desconfían de la aplicación efectiva de las sanciones que pueden derivarse de una evaluación negativa. Merece destacarse al respecto que, salvo unos pocos casos, los sistemas de evaluación del desempeño, cuando existen, tienden a desincentivar la asignación de puntajes bajos en casos de mal desempeño o exponen a los evaluadores a riesgos de perjuicio jurídico, físico, patrimonial o moral. Así, es habitual que la inmensa mayoría del personal obtenga el máximo o los dos más altos puntajes de la escala de evaluación, ya que no existen incentivos de los evaluadores para otorgar puntajes “equitativos”, que reflejen las reales diferencias de desempeño del personal, frente a la posibilidad de premiar a la gran mayoría con puntajes homogéneamente elevados.

5. La capacitación y desarrollo profesional deben procurar el aumento de las capacidades y del potencial de las personas y ser planificado con un sentido estratégico.

En más de la mitad de los países reportados, la legislación contempla la obligatoriedad de que el Estado asigne recursos a la capacitación de sus funcionarios²¹, pero en los restantes casos no se pronuncia al respecto. Cuando sí lo dispone, los tipos y objetivos de la capacitación se refieren principalmente a la necesidad de: a) preparar a los servidores públicos para la promoción y b) corregir déficit de conocimientos o destrezas. Casi en ningún caso se vinculan con el

²⁰ Evaluación de comportamientos o conductas y evaluación de resultados.

²¹ No obstante, en ciertas ocasiones, si bien existe una obligación genérica por parte del Estado, no se establece una cifra o monto específico.

desarrollo de las calificaciones del personal en función de organigramas de reemplazo o del propósito de premiar a los agentes altamente calificados. En la práctica, las acciones de capacitación y desarrollo son limitadas, sea por falta de recursos, de voluntad política para priorizar su mayor difusión o por incapacidad para programarlas sobre la base de una real detección de déficit de capacidades personales.

No existe en general un monopolio estatal para la capacitación de empleados públicos, pese a que la mayoría de los países cuentan con centros de capacitación que concentran la mayoría de las actividades de formación. Además, las normas vigentes en materia de capacitación no prevén, por lo general, mecanismos para responsabilizar a los titulares de unidades o programas por la asignación de los recursos y los resultados de la actividad desarrollada.

6. La estructura y composición de las remuneraciones deben diseñarse sobre la base de una curva salarial y rangos que reflejen salarios básicos según categorías “anchas” de personal (broad banding), favorezcan la retención del personal calificado tomando como referencia la competitividad de los salarios con el mercado laboral, y reconozcan compensaciones por la jerarquía de los puestos y los niveles de desempeño.

La mayoría de los sistemas salariales vigentes en el sector público de la región no adopta seriamente el principio de “igual pago para igual trabajo en condiciones similares” (lo cual supone que el personal que realiza tareas equivalentes en distintos niveles e instituciones cobra aproximadamente lo mismo).

Muchos países no utilizan ningún sistema de valoración de los puestos de trabajo, a los fines de definir la estructura salarial. La heterogeneidad de regímenes de remuneraciones resultante impide la utilización de incentivos salariales de amplia aplicación en el sector público. Comparados los niveles salariales con los vigentes en el sector privado, parece advertirse una tendencia a que los mismos sean más elevados en los tramos inferiores, mientras lo contrario ocurre en los tramos medios y superiores. Ello explica en parte el achatamiento observado en muchos casos en la curva salarial. En efecto, la relación entre el salario básico mínimo y el correspondiente al máximo grado de la escala salarial muestra, según los casos, grandes variaciones y señala diferencias igualmente importantes en el grado de “achatamiento” de la curva, lo cual es a menudo fuente de desincentivación para un mejor desempeño.²²

El nivel de los salarios reales es otro tema de preocupación. Según reporta el Informe del Banco Mundial sobre *El Estado en un mundo en transformación* (1997) “los sueldos de los funcionarios públicos se han deteriorado en muchos países en desarrollo a causa de la expansión del empleo en los niveles más bajos de formación y de las limitaciones fiscales que afectan al total de los costos salariales. El resultado ha sido una considerable compresión de las estructuras salariales y unos niveles de remuneración muy poco competitivos para los funcionarios superiores, factores que dificultan la contratación y retención de personal competente”.

²² Hemos observado en varios casos que si la curva salarial en el sector público se asemejara a la del mercado laboral privado, la masa salarial no se modificaría apreciablemente. Como la mayoría del personal se concentra en los tramos inferiores de la escala, su mayor masa salarial compensa la reducción de la misma en los tramos superiores.

En cuanto a los criterios utilizados para definir la composición salarial, una parte muy significativa de la remuneración está constituida, en la mayoría de los casos, por conceptos asociados a la naturaleza y nivel del puesto ocupado por el personal. En los restantes países, una proporción considerable del salario la conforman conceptos asociados a características personales, tales como categoría escalafonaria, formación, antigüedad y otros, que dependen de valoraciones individuales, se mantienen una vez adquiridos y no cambian respecto a la función cumplida o al nivel de desempeño.

La significación relativa de los “adicionales” salariales, según representen compensaciones vinculadas con características o circunstancias de las personas, con los requerimientos de los puestos de trabajo o con el nivel de desempeño, varía enormemente entre sistemas y subsistemas salariales, aún dentro del mismo país. No obstante, en más del 50% de los casos prácticamente no se conceden estos adicionales, o bien se prevén menos de 10 adicionales.

La capacidad para asegurar un estricto cumplimiento de las políticas y directivas centrales en materia salarial también revela grandes diferencias entre países y entre ámbitos de un mismo país, aunque en su mayoría dan cuenta de la existencia de capacidad de control en ciertos ámbitos, pero no en otros²³.

El mecanismo utilizado a los efectos de preparar la nómina y liquidar los haberes del personal asume distintas modalidades, aunque la tendencia predominante es que cada institución posea su propio sistema de nómina y procese la liquidación de los salarios. Ello origina un costo excesivo en la administración de la nómina y una mayor dispersión en los sistemas salariales en vigencia.

7. La polivalencia y movilidad horizontal intra- e inter-departamental deben ser criterios básicos para flexibilizar la asignación del personal.

Este tipo de flexibilización es casi inexistente. En la movilidad funcional del personal, es frecuente que se concedan comisiones de servicio temporarias para que el personal se desempeñe en otras unidades u organizaciones, por iniciativa de la unidad de origen y consentimiento de la unidad de destino, si bien es posible en ciertos casos conceder adscripciones a otras unidades organizativas en forma temporaria, a instancia de la persona interesada y con el consentimiento de la unidad de destino. No es frecuente, en cambio, que tales adscripciones o comisiones de servicio temporarias se conviertan de hecho en permanentes, ni que las mismas estén totalmente vedadas.

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

²³ Algunos países reportan una mayor capacidad de control de los sectores públicos centralizados, en relación a los autónomos o descentralizados.

8. Las designaciones políticas deben restringirse, únicamente, a los cargos de máxima confianza y responsabilidad, y no alcanzar a puestos de la línea jerárquica de carrera.

Casi todos los sistemas de servicio civil de la región contemplan una planta de personal político o de confianza del gobierno nacional, es decir, personal de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato.

En general, no existe en los países legislación que limite el número o proporción que puede representar el personal político respecto a la dotación total, si bien en ciertos casos la ley determina un número fijo. La dimensión de la planta de personal político de los gobiernos nacionales es bastante considerable, oscilando el total de cargos entre unos 300 a 500 para los países de menor dimensión y varios miles para los de mayor población y tamaño. Se admite en muchos casos que la designación de personal en cargos de confianza política constituye un mecanismo para sortear restricciones por congelamiento de vacantes o “techos” salariales, al permitir la contratación y el ofrecimiento de salarios considerablemente superiores.

El alto nivel de politización de los nombramientos llega a cargos de mediana responsabilidad, lo cual impone un techo relativamente bajo a una carrera profesional en el sector público. Este podría ser un indicador indirecto de inestabilidad en la conducción y falta de continuidad en la ejecución de políticas y planes de gobierno, ya que la frecuente rotación de los cargos políticos en niveles bajos afecta la capacidad de implementación de políticas de las instituciones.

La permanencia media en sus cargos del personal con designación política o de confianza presenta una gran dispersión, dependiendo ello en gran medida de las coyunturas y regímenes políticos vigentes. Pero, salvo puntuales excepciones, los países señalan que tal permanencia no es menor a los dos años.

9. La responsabilización de la gestión pública debe basarse en los resultados, según metas y objetivos acordados bajo formas contractuales y estándares de calidad técnicamente aceptables.

La asignación de autoridad y responsabilidad a las unidades organizativas se realiza predominantemente sobre la base de sus respectivas funciones y no según resultados. Las unidades se hacen responsables de cumplir objetivos y acciones establecidos en la carta orgánica o ley de creación de las instituciones, en manuales de organización y de procesos, etc. El control de gestión se limita a establecer si las funciones encomendadas a las diferentes unidades se cumplieron según lo establecido en las normas y procedimientos vigentes.

Esta descripción parece aplicarse, según los datos, a la casi totalidad de los países relevados. Sólo en cuatro casos se contempla la asignación de autoridad y responsabilidad por resultados, para lo cual las unidades son consideradas centros de resultados y la asignación de autoridad y responsabilidad se funda en el logro efectivo de las metas de producción establecidas, según indicadores objetivos previamente diseñados. En uno de los países coexisten ambos tipos de situaciones, es decir, en

ciertos organismos se aplica el primer criterio y en otros el segundo. Es posible que esta situación también ocurra parcialmente en otros casos.²⁴

10. La estabilidad en el empleo debe estar vinculada con los resultados de la periódica evaluación del desempeño, con lo cual se evita la inamovilidad absoluta del empleado.

Una vez lograda la estabilidad (por cumplimiento de plazos de prueba u otras condiciones), la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia, pero alcanza grados diferentes en los distintos SSC. Sin embargo, no es frecuente hallar casos donde la normativa establezca tipos y cantidades de puestos de trabajo que pueden recibir distinto tratamiento en la materia.

Tampoco es habitual que se apliquen efectivamente medidas que, con motivo de evaluaciones de desempeño negativas, actos de corrupción, incumplimiento de deberes de funcionario público u otros, disponen la destitución o pérdida del empleo por parte del servidor público, ni aquéllas que contemplan sanciones o despido por la participación de un servidor público en huelgas que paralizan el funcionamiento de la Administración Pública. Por lo tanto, la pérdida del empleo por alguna de las causales correspondientes al primer tipo de situaciones suele no ocurrir en la gran mayoría de los casos.

En cuanto a la participación en huelgas paralizantes de la actividad gubernamental, los resultados se invierten. En casi el 40% de los casos relevados tal participación puede dar lugar a sanciones (incluso despido) y estas normas se aplican; en casi otro 40% se puede llegar a la instancia de la sanción y el despido, pero generalmente la decisión no se ejecuta.

La evidencia presentada, y su contraste con la preceptiva en la materia, sugiere que toda recomendación en materia de profesionalización de la función pública debe ser contextualizada y analizada a la luz de consideraciones históricas, culturales, tecnológicas y políticas que rodean cada realidad nacional, institucional o sectorial y no, simplemente, a base de propuestas instrumentales no necesariamente aplicables al caso puntual que motiva el análisis. No siempre es recomendable la gestión por resultados en lugar de la gestión por procesos; no es inevitable que la evaluación del desempeño deba hacerse en forma individual a cada empleado; no siempre es conveniente la polivalencia y flexibilidad en la asignación de los recursos humanos; no todo sistema de remuneraciones debe ser aplicado en forma homogénea al conjunto del sector público; y así podría continuarse ofreciendo ejemplos que desmentirían parcialmente las aseveraciones rotundas de la retórica profesionalizadora.

En el capítulo siguiente examinaremos algunos lineamientos estratégicos que podrían ensayarse y concretarse en políticas y acciones de reforma en este campo.

²⁴ Así, por ejemplo, en un país centroamericano, el cambio hacia la asignación de autoridad y responsabilidad por resultados se ha ensayado en una o dos instituciones y en algunos procesos muy específicos de ellas, aunque los funcionarios consultados admiten que su implantación resulta difícil. En otro país de América del Sur, también se han efectuado algunos intentos para introducir contratos de gestión por resultados, pero hasta la fecha no se registran avances significativos en esta experiencia.

4. La agenda de reformas pendientes

El cuadro de situación que acabamos de obtener acerca de los SSC en la región es francamente decepcionante, advirtiéndose que las prescripciones guardan bastante distancia con el funcionamiento de los sistemas reales, lo cual nos enfrenta a un dilema singular: si en la introducción se destacó el carácter propositivo de este trabajo, teniendo en cuenta sus destinatarios y los objetivos de la reunión en la que será presentado, ¿cómo, entonces, efectuar recomendaciones en esta materia sin reiterar los planteamientos retóricos de sus estudiosos y reformadores?

Debemos aclarar que nuestra preocupación no es la originalidad de las sugerencias que puedan derivarse del análisis efectuado, sino la sistematización de los factores que explican la brecha existente en la profesionalización de la función pública y la propuesta de algunos criterios y políticas que podrían contribuir a cerrarla parcialmente en la práctica de la gestión.

Retomaremos para ello un concepto ya adelantado: una mayor profesionalización de la función pública no se limita a establecer un SSC que cumpla con los requisitos canónicos de esta institución, sino que abarca varios otros aspectos relacionados con el contexto general e inmediato de la labor de los servidores públicos. Por ejemplo, su inserción en los puestos de trabajo, su lugar en la función de producción del Estado, el marco normativo y procedimental en el que operan, los recursos de información de los que disponen y, naturalmente, las condiciones de trabajo que enmarcan su actividad. Por ello, en esta última sección, además de efectuar sugerencias para mejorar los SSC, propondremos algunas líneas de acción que contemplen esas otras dimensiones relevantes. Comenzaremos por los temas referidos específicamente al servicio civil.

4.1 Políticas y reformas tendientes a mejorar los SSC

En la historia de las reformas administrativas en América Latina ha sido característico suponer que simples cambios legislativos proporcionarían bases suficientes para la instauración de una carrera profesional en el sector público. Podrían reconstruirse los intentos en tal sentido enhebrando los numerosos estatutos, escalafones o regímenes que se fueron reemplazando sucesivamente a través del tiempo. Esta historia revelaría que los planteos fueron correctos, orientados por criterios actualizados para su época y pertinentes para administrar los diversos aspectos que debe contemplar una carrera profesional en el sector público.²⁵ Pero también seguramente, esa historia estaría lejos de reflejar una real aplicación de esa normativa, lo cual queda reafirmado por los datos de la encuesta realizada.

4.1.1 *Implantación de una carrera administrativa basada en el mérito*

Formalmente, en su recorrido a través de una carrera administrativa, un servidor público es seleccionado e ingresa, se lo capacita, trabaja en puestos con diferente grado de responsabilidad, se lo somete a evaluaciones periódicas, progresa en la estructura y el escalafón, obtiene mejoras salariales y se retira al cumplir determinada edad y años de servicio. Pero más allá de estos aspectos, casi siempre puntillosamente previstos, completar una carrera también significa haber aprovechado oportunidades de aprendizaje,

²⁵ Para un análisis comparativo de los procesos de instauración de SSC, pueden consultarse los trabajos de Morgan y Perry (1988), Bekke, Perry y Toonen (1996) y Rahman, 1998. Reid (1992) y, más recientemente, Spink (1997) realizan interesantes aportes al este tema en la experiencia latino-americana.

crecimiento personal y desarrollo profesional, así como haber logrado reconocimientos morales y materiales fundados en el mérito, la equidad y la transparencia.

Si bien durante los últimos veinte años se produjeron algunos cambios importantes en estos aspectos,²⁶ sólo en pocos casos se ha instituido la práctica del concurso (abierto o interno) como prerrequisito de ingreso; la evaluación del desempeño estrictamente basada en el mérito y el reconocimiento de incentivos materiales diferenciales; la promoción condicionada por la calificación y capacitación obtenida y no por la simple antigüedad; o la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad, además de las condiciones personales del empleado.

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

La instauración de una carrera administrativa profesionalizada es seguramente uno de los terrenos en que las denominadas "reformas de segunda generación" encuentran y seguirán encontrando máximas dificultades de implantación. Para el personal estatal no es fácil aceptar que existan barreras a la promoción en función de la disponibilidad de vacantes en puestos superiores. O que el orden de mérito en la evaluación de desempeño resulte de un proceso de análisis y negociación transparente que abarque al conjunto de la organización. O que los concursos para la cobertura de ciertos cargos puedan ser abiertos. O que los sistemas salariales tiendan a retribuir más la responsabilidad y jerarquía del puesto o el mérito acreditado en el desempeño, que los atributos y situación de las personas. O que la reiteración de un pobre desempeño, así como las sanciones aplicadas por faltas a las condiciones pactadas en los estatutos y contratos de trabajo, puedan conducir a una pérdida automática de la condición de empleado público. El tratamiento dispensado a cada una de estas cuestiones define el real alcance de una carrera profesional en la función pública. Y cada una de ellas puede convertirse en arena de enfrentamiento y conflicto.

A continuación se sugerirán algunas políticas, criterios o medidas que podrían promover avances en la institucionalización de una carrera funcionarial en el sector público. Las recomendaciones no se detendrán en los componentes específicos de la carrera, sino en su respectiva congruencia y condiciones de implantación.

²⁶ Por ejemplo, en varios países se han creado regímenes especiales para personal de alta dirección (Administradores Gubernamentales), para cargos con funciones ejecutivas, para Gerentes de Programas y otros, tendientes a incentivar y retener al personal con más altas credenciales y, de este modo, mejorar el grado de profesionalización del personal clave.

Recomendaciones

1. *El diseño en el sector público de una carrera profesional basada en el mérito, debe partir de una concepción común a sus diversos componentes, con independencia del ritmo previsto en su implementación. Ello asegurará su consistencia interna.*
2. *La implantación de la carrera debe mantener, sobre todo, una debida congruencia entre las exigencias de los puestos de trabajo, la jerarquía de éstos según los escalafones vigentes y los tipos de incentivos salariales ofrecidos en cada tramo de la carrera.*
3. *Una norma marco sobre servicio civil o función pública, y su reglamentación, deben ser elaborados simultáneamente siempre que sea posible, para formalizar la vigencia de las reglas de juego establecidas y preservar también su coherencia.*
4. *Los criterios sobre cuya base se diseñen los instrumentos de gestión para los diversos aspectos considerados en la carrera (v.g. reclutamiento, selección, inducción, evaluación de desempeño, promoción, remuneración, capacitación, desarrollo, retiro) también deben guardar correspondencia entre sí.²⁷*
5. *En la elección del ritmo de la implementación se deberá tener en cuenta una conjunción de circunstancias que en cada caso pueden favorecer o impedir su realización (por ejemplo, disposición sindical o de sectores del personal, a aceptar las reformas; precedencias técnicas que deben observarse en la secuencia de los cambios; conveniencia política de su lanzamiento, etc.).*
6. *El lanzamiento de experiencias piloto acotadas a uno, o unos pocos aspectos del nuevo sistema, reforzado por la búsqueda de apoyos y legitimidad en la opinión pública, por una adecuada comunicación y por la difusión de casos exitosos en otros contextos nacionales, constituyen otros tantos mecanismos que pueden asegurar el éxito de las reformas.*

Cualesquiera fueren las reformas que se intenten, resulta claro que no se está frente a restricciones técnicas para su real implantación. Se requieren, más bien, altas dosis de convicción, audacia, visión y liderazgo político para acometerlas, a sabiendas de que el intento puede aparejar a los emprendedores, altos costos políticos y personales.

4.1.2 Capacitación y desarrollo permanente del personal²⁸

Por su importancia, hemos decidido analizar separadamente, dentro de las políticas y reformas orientadas a mejorar los SSC, el impacto de la capacitación y desarrollo de personal como instrumento de profesionalización de la función pública. Uno de sus rasgos característicos es que la oferta, en este campo, determina en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Los demandantes tienden a ajustar sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien las satisfacen fuera del sistema regular de formación. A su vez, las instituciones de capacitación en gestión pública diseñan sus programas, cursos y seminarios previendo que su oferta encontrará mercado asegurado, debido a necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incrementar sus credenciales curriculares e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Del lado de la oferta, existe una baja capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales de sus actuales o futuros funcionarios o para el desarrollo de una carrera profesional que les

²⁷ Tener en cuenta, por ejemplo, que la evaluación de desempeño puede servir para decidir sobre ascensos, incentivos salariales o capacitación, lo cual exige la aplicación de criterios coherentes para cada gestión.

²⁸ En el análisis de esta sección se utilizará parte del material desarrollado en Oszlak (1994).

permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una demanda de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere un área determinada de la gestión pública. En parte, porque no existe tradición en materia de formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más efectiva, no es simple ni lineal.

La demanda de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados por sobre la necesidad institucional de contar con personal capacitado. Con pocas excepciones, cada funcionario determina qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes. La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal es, probablemente, azarosa.

Ciertos sistemas de personal fijan determinados incentivos que asocian la capacitación con la carrera y, de tal manera, operan como inductores de demandas individuales. Pero en los lineamientos de la carrera no suelen especificarse los contenidos de los cursos sino, solamente, los créditos necesarios, por lo que la demanda inducida resulta inespecífica. Cuando existe un sistema de orientación académica que permite seleccionar estos cursos en función de sus preferencias profesionales y requerimientos laborales, cada cursante puede diseñar su propio programa de formación. Sin embargo, como se parte de una oferta de cursos fundada más en presunciones o definiciones "teóricas" de demanda de formación que en necesidades concretas efectivamente detectadas, el resultado termina siendo incierto, sobre todo porque tampoco se realizan evaluaciones periódicas de impacto de la capacitación.

En resumen, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de revista, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.

Recomendaciones

7. *Los organismos estatales responsables de la capacitación y desarrollo de personal deben ser capaces de establecer el volumen de la demanda de formación, su distribución, perfil o prioridad, a partir de una efectiva detección de necesidades que oriente esta actividad desde la demanda. La disponibilidad actual de equipos, herramientas metodológicas y soportes tecnológicos para la tarea tornan su omisión inexcusable.*
8. *También deben promover programas y acciones que refuercen la capacidad de atender la demanda existente, atribuyendo un papel central a los directivos en la identificación de necesidades y el diseño de los cursos (Cf. Echebarría, 2000).*
9. *Es preciso mejorar la capacidad para organizar y poner en marcha programas de formación con un alcance nacional, orientados a la capacitación de capacitadores; la especialización en*

nuevas áreas de gestión en las que existen déficit notorios en la oferta; la evaluación seria, metódica y permanente de la capacitación efectivamente realizada; la fijación de estándares de calidad; la edición y difusión de material de apoyo a la docencia y otros, igualmente indispensables para elevar la cantidad y calidad de la formación.

10. *Es fundamental que en la programación presupuestaria del sector público se establezca la obligatoriedad de afectar partidas para sostener programas de capacitación y desarrollo, con la regularidad y continuidad debidas.*
11. *Resulta deseable asociar las actividades de capacitación con las de desarrollo (Iacovello, Falivene y Diez, 1997), contemplando no sólo los requerimientos inmediatos de los puestos de trabajo, sino también las necesidades futuras de la organización.²⁹*

4.2 Otras políticas y reformas para la profesionalización de la función pública

En la consideración de aquéllas reformas no específicamente orientadas a mejorar los SSC, incluiremos las siguientes:

- a) La reestructuración organizativa;
- b) La planificación de los recursos humanos;
- c) La reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos;
- d) La modernización de sistemas de información y sus soportes computacionales; y
- e) La transparencia y control ciudadano de la gestión pública.

Nuestro argumento es que sin transformaciones en estas áreas, cualquier cambio que se intente en los aspectos técnicos de una carrera profesional enfrentarán serias dificultades de implantación. La elección de estas áreas, y no otras, no es fortuita. Como se verá, su consideración sucesiva permite articular un conjunto de condiciones necesarias -sin duda no suficientes- para apuntalar las condiciones de éxito de las reformas específicamente propias del servicio civil.

4.2.1 La reestructuración organizativa³⁰

La reestructuración organizativa es una transformación esencial para la vigencia de un auténtico servicio civil profesionalizado. Casi siempre se la confunde con una mera reducción del número de unidades organizativas existentes o un cambio de organigramas. Existe la creencia de que si se disminuye la cantidad de Ministerios, Direcciones u otro tipo de unidades, se conseguirá mejorar el funcionamiento del sector público. En términos de la nueva visión gerencial de la gestión pública, en cambio, reestructurar es conseguir que el tamaño, esquema de división del trabajo y asignación de competencias y recursos, se ajusten a la misión que la organización debe cumplir, teniendo en cuenta un conjunto de metas y resultados deseables a lograr en el tiempo.

Mareas crecientes del aparato estatal, alternadas por espasmódicos y drásticos intentos por menguar su natural propensión autoreproductora, no constituyen en modo alguno reestructuraciones organizacionales. Así como no es concebible un aparato estatal rígido e inmodificable, tampoco es aceptable que una reestructuración organizativa se limite a diseñar un nuevo organigrama a partir de criterios estéticos o consideraciones puramente presupuestarias. Una estructura bien diseñada debe reflejar, implícitamente, un esquema

²⁹ A esto se ha referido Barbara Numberg (1995) al realizar un análisis crítico de los sistemas fundamentados en el desempeño: en la mayoría de ellos, aparecen sobrevaluados los logros a corto plazo, desdibujándose la relevancia de los logros a largo plazo.

³⁰ En el desarrollo de esta sección retomaremos el análisis realizado en Oszlak (1999).

racional de división del trabajo, que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos,³¹ de modo de facilitar el logro de los resultados que, en última instancia, justifican la existencia institucional.

La práctica administrativa invierte esta simple lógica. Muy a menudo, las estructuras son creadas en función de las personas. La necesidad de ubicar a alguien en una posición de alta responsabilidad en la estructura gubernamental se manifiesta en un acto administrativo mediante el cual, simultánea y, a veces, implícitamente, se crea la institución o unidad, se establece el puesto cabeza y se designa al funcionario que lo ocupará. Es frecuente esta forma de creación de unidades para premiar lealtades, reubicar funcionarios políticos caídos en desgracia o, simplemente, “jerarquizar” personal cuando la estructura establece un techo a la carrera o el nivel de remuneración alcanzado es magro. De esta forma, se traslada al diseño institucional la solución de compromisos políticos o problemas escalafonarios, con lo cual la irracionalidad organizativa se extiende y agrava.

Es difícil sustraerse a la fascinación que provoca la utilización discrecional, cuando no arbitraria, de esta extraordinaria fuente de poder. Por ello, no se caerá en el simplismo de denunciar esta práctica como manifestación del alto grado de nepotismo que todavía anida en la función pública. Sólo se pretende señalar la enorme dificultad que entraña su erradicación, porque supondría otorgar a una instancia técnico-administrativa un poder de veto que restringiría los grados de libertad de los responsables políticos de una institución, en una materia tan crítica como decidir el número, tamaño, distribución, dependencias jerárquico-funcionales y competencias de las unidades que la componen. He aquí la insalvable esquizofrenia a la que se expone así la conducción política de turno: acepta los valores implícitos en la solución técnica, pero elude aplicarla en **su** propio ámbito institucional para no quedar prisionera de sus eventuales consecuencias. Se sigue de aquí que la gestión de recursos humanos no puede estar disociada del diseño y control de las estructuras organizativas.

Recomendaciones

12. *El rediseño del Estado es una tarea permanente que, como tal, debe ser confiada a unidades técnicas y políticas especializadas. Según la experiencia de la región, estas unidades son débiles o inexistentes, lo cual exige esfuerzos sistemáticos de fortalecimiento institucional.*
13. *Diseñar las estructuras, asignarles competencias, dotarlas de recursos, registrar sus cambios en forma permanente y, sobre todo, disponer de información sobre el tipo y cantidad de resultados que se pretende lograr a través de esas estructuras, conforman hoy -al menos según las mejores prácticas que propone el estado del arte- las nuevas rutinas de la administración y reforma de las estructuras organizativas.*
14. *La incorporación de estas rutinas como una gestión permanente del aparato estatal se requiere sobre todo en materia de administración y control de la micro-estructura organizativa (gestión de cargos y puestos de trabajo), que constituye el nexo indispensable entre el recurso humano y su ubicación en la estructura funcional del Estado.*
15. *Deberían diseñarse estructuras y microestructuras organizacionales más flexibles, con roles intercambiables y capacidad para dar respuesta a las demandas y restricciones de un contexto en permanente transformación.*

³¹ La alusión a recursos implica que la administración de estructuras organizativas debe estar íntimamente asociada a la gestión presupuestaria. Para un tratamiento detallado del tema, véase Hintze (2001).

16. *La organización de actividades en base a programas y proyectos articulados matricialmente con las unidades verticales de la estructura, puede favorecer el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones estatales.*
17. *Sin embargo, debe evitarse la expansión excesiva de organizaciones paralelas, constituidas por personal contratado a través de organismos multilaterales, que pueden originar patológicas duplicaciones de la organización formal y traslados injustificables de los ejes de decisión política (Cuñaro, 1997).*

4.2.2 Planificación de recursos humanos

Los recursos humanos en el sector público son un recurso escaso, por más que la dotación pueda parecer excesiva; lo que ocurre por lo general es que está mal distribuída. Existe en la burocracia estatal, desde tiempos inmemoriales un "síndrome sobra-falta" (Oszlak, 1972), consistente en una gran cantidad personal supernumerario, semi- o no-especializado, generalmente de baja calificación y prolongada antigüedad, junto a un déficit de técnicos y profesionales de alta calificación, capaces de cubrir funciones críticas asociadas al papel que cumple el Estado en cada coyuntura histórica.

En la medida en que los Estados nacionales están transfiriendo responsabilidades de producción directa de bienes y servicios a los gobiernos subnacionales y al sector privado, por la vía de la descentralización, la privatización y la tercerización, deben asumir un rol más estratégico, que tiene al futuro (conducción política, planificación, coordinación, manejo de información, financiamiento, programación) y al pasado (evaluación de resultados, responsabilización, control de gestión, aplicación de sanciones), como dimensiones temporales significativas. En la transición, suelen retener personal menos calificado y experimentar la falta de recursos humanos suficientes para cumplir con estos nuevos roles. Este desequilibrio en la composición de la dotación altera notablemente la función de producción del Estado en un doble sentido, al afectar: a) la proporción técnicamente recomendable entre gastos en personal (expresión monetaria de la dotación), gastos de funcionamiento e inversión en infraestructura; y b) la adecuada combinación de perfiles de personal requerida para el desempeño de las diferentes funciones del Estado, sobre todo, luego de los cambios sufridos en su papel frente a las restantes instancias estatales, al mercado y al conjunto de la sociedad civil.³² No existe peor causa de ineficiencia y bajo desempeño del aparato estatal que la deforme asignación de sus recursos humanos al cumplimiento de sus funciones indelegables.³³

³² Los recursos humanos asignados (y el correspondiente gasto en personal) suelen consumir porciones desproporcionadas del presupuesto disponible, lo cual se manifiesta en recursos de infraestructura escasos o deteriorados, así como en gastos de funcionamiento insuficientes para el cumplimiento de las funciones requeridas. Ello tiende a mantener personal ocioso y/o desmotivado, que encuentra pocos incentivos en su tarea y manifiesta una alta frustración frente a la imposibilidad de contar con los recursos necesarios para realizar sus actividades. En cuanto al segundo aspecto, una excesiva estabilidad en las reglas de juego del SSC puede dar lugar a que las dotaciones tiendan a poblarse más de personas con perfiles no especializados, que de aquellas que reúnen mayores competencias. Bajo tales condiciones, o bien se asigna personal con menores calificaciones o perfiles inapropiados para ejercer funciones de mayor exigencia; o, en el extremo, no se logran los resultados buscados. Cuando la función de producción en los diferentes sectores o funciones del Estado tiende a distorsionarse, termina produciendo una creciente deformidad del aparato burocrático, sin resolver necesariamente el habitual problema de su hipertrofia.

³³ Para ofrecer un ejemplo, ¿cuál debería ser la proporción de inspectores fiscales respecto de la dotación total de una agencia de recaudación impositiva? La pregunta plantea la cuestión de la relación entre personal responsable de la ejecución de funciones sustantivas (o de producción externa) frente al que se encarga de las funciones de apoyo (o de producción interna). Si la fiscalización fuera la principal actividad sustantiva del

La vieja cuestión del tamaño óptimo que debe tener una planta de personal según sus competencias, no admite respuestas únicas ni definitivas. Pero la gestión de recursos humanos debe asumir esta indagación como tarea permanente. Para ello, la planificación de recursos humanos puede proporcionar algunas respuestas importantes:

Recomendaciones

18. *En cada organismo, programa o proyecto deberían establecerse cuáles son los procesos de gestión (sustantivos y de apoyo) técnicamente necesarios para producir aquello que es propio de su competencia, qué tareas y perfiles de personal requieren y con qué frecuencia, para así determinar las cantidades de personal y las competencias que debe reunir y luego comparar esos resultados con las cantidades y calidades de la planta existente. Ello dará una medida de los excesos y defectos de recursos humanos según perfiles.*
19. *Conocida la cantidad de personal redundante y del que debería reclutarse para cubrir las necesidades de la gestión, actuales o futuras, habría que considerar los eventuales cambios que podrían producirse en los productos o usuarios de la respectiva unidad organizativa, de modo de prever qué cantidades y perfiles de personal serán necesarios en el plazo sujeto al ejercicio de planificación.*
20. *Se recomienda en este punto efectuar los ajustes en la dotación teniendo en cuenta la tasa de rotación de personal porque, cuando es apreciable, permite producir una transformación cuantitativa y cualitativa de la dotación tal, que en pocos años achica la brecha entre la proyección de recursos humanos realmente necesarios y la situación actual.³⁴*
21. *Para ello, se requiere: a) determinar un orden de prioridad en la cobertura de futuras vacantes; b) disponer un congelamiento absoluto de las plantas de personal del Estado; c) utilizar las vacantes que se vayan produciendo por diferentes causales de baja para ir cubriendo puestos de trabajo calificados como prioritarios; d) cambiar, en lo posible, cantidad por calidad, de modo que, sin alterar la masa salarial disponible, se produzcan, por ejemplo, reemplazos de puestos de base no especializados que hallen vacantes, por un menor número de personal de mayor calificación.*
22. *De existir recursos adicionales, y para acelerar el proceso de reconversión de la dotación, también puede optarse por adoptar las típicas medidas de retiro voluntario o jubilación anticipada, pero en tales casos, es necesario extremar los controles para evitar que obtenga este beneficio aquél personal clave que, a la vez, podría estar integrando la lista de perfiles prioritarios para la futura cobertura de puestos. La experiencia demuestra que, una vez abiertas las compuertas, resulta muy difícil retener al personal con mejores perspectivas de empleo en el sector privado, por más que la norma que dispone el retiro lo excluya expresamente. Es muy habitual que, con un adecuado padrinzago político, consiga igualmente el beneficio.³⁵*

Estas sugerencias, por supuesto, apuntan al establecimiento de una estrategia de largo plazo, sin comprometer recursos adicionales. Exigen una firme voluntad política para persistir en el esfuerzo de mantener vigente el plan de recursos humanos, con los ajustes coyunturales que exija su ejecución.

organismo recaudador, una proporción inferior al 50% sería seguramente inadecuada. En nuestra experiencia, hemos observado varios casos en que esa proporción no supera el 20% de la dotación total.

³⁴ En toda organización se producen anualmente bajas y reemplazos de empleados (tasa de rotación), cuya proporción, en el sector público de la región, es bastante significativa (entre el 2,5 % y 25 % según cifras de la encuesta realizada, aunque la mediana se ubica en torno al 5%).

³⁵ Muchos gobiernos provinciales argentinos, que dispusieron este tipo de medidas, debieron reponer maestros, médicos y otros profesionales clave que consiguieron retiros anticipados y suculentas indemnizaciones, con el consiguiente costo adicional para las arcas públicas.

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

4.2.3 Reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos

El diseño y puesta en práctica de normas, procesos y trámites administrativos expresa la capacidad del estado para satisfacer demandas de diferentes usuarios externos o internos al mismo. También son expresión del grado de profesionalización de la función pública, ya que no puede imaginarse una renovada gestión del Estado sin avances paralelos en el mejoramiento de estos instrumentos.

Cuando existen, los manuales de procesos y de procedimientos administrativos tienden a especificar minuciosamente el recorrido que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de decisión, donde se reconoce un derecho, se establece una obligación, se fija una sanción o, en general, se formaliza un acto administrativo. Los argumentos weberianos, que justifican esta modalidad institucionalizada de gestión en atención al interés público involucrado y la delimitación de responsabilidades que exige todo acto administrativo, han sido cuestionados por sus consecuencias negativas sobre la transparencia y eficiencia de la gestión. La rigurosidad del trámite -se argumenta- es un precio demasiado elevado para justificar la maraña burocrática resultante y la falta de oportunidad de la decisión finalmente adoptada. De aquí que el expediente, vehículo físico que atraviesa la línea de montaje organizativa trepando la jerarquía en busca de una decisión, se ha convertido en emblema del burocratismo estéril.

La desregulación y la privatización han tendido a eliminar algunas de las fuentes que, tradicionalmente, han alimentado la excesiva burocratización. En el primer caso, al suprimir normas que exigían el cumplimiento de ciertos requisitos para desarrollar actividades, obtener permisos, realizar tests de calidad de productos o justificar circunstancias para acceder a un privilegio, las que en su mayoría han sido sustituidas por la liberación de los correspondientes sub-mercados. En el segundo caso, porque junto con las empresas privatizadas se transfirió la responsabilidad de atención a los usuarios respectivos, otra de las fuentes de burocratización extrema. Es decir, al compás de la privatización, los Estados nacionales están aligerando los trámites administrativos de sus usuarios por simple renunciamiento, cerrando ventanillas y retirando mostradores.

En cambio, no ha sido igual el caso de la descentralización, ya que, en general, los gobiernos sub-nacionales reciben del gobierno nacional un legado burocrático intacto, sin que medien mayores ajustes en las rutinas y procedimientos vigentes hasta ese

momento.³⁶ Tanto en la administración nacional como en la subnacional, la burocratización ha tendido a concentrarse en las funciones de apoyo (v.g. mesas de entrada, asesorías jurídicas, áreas de gestión de personal, órganos de control interno, oficinas técnicas de asesoría o intervención vinculante). Asuntos que en condiciones normales deberían ser resueltos en pocas horas o días, demandan semanas, meses y hasta años.

Entre los factores asociados a la dificultad para erradicar el excesivo burocratismo en la gestión pública se destacan:

- a) La falta de una clara delimitación de las responsabilidades propias de cada unidad organizativa.
- b) La renuencia a la asunción de responsabilidades y la falta de responsabilización (o *accountability*).³⁷
- c) La ausencia de manuales de procesos que prevean, con algún grado de detalle, el trámite que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de resolución del correspondiente asunto.
- d) La vigencia de la secuencialidad (u “hoja de ruta”) como criterio de circulación de los expedientes, aún en casos en que la simultaneidad de tratamiento por dos o más instancias resulte aconsejable.
- e) La inexistencia de sistemas de información para el seguimiento de los trámites, de modo que, en forma permanente, pueda rastrearse su estado actual y controlarse posibles desvíos respecto de los tiempos de tratamiento y despacho previstos en cada instancia de intervención.³⁸

Frente al cuadro planteado, nuestras recomendaciones en la materia pueden sintetizarse de este modo:

Recomendaciones

23. *Deben dictarse normas y elaborarse procedimientos que identifiquen y precisen el alcance de las responsabilidades de las diferentes instituciones y unidades, en términos de competencias y resultados a lograr. Ello implica determinar a quién corresponde **producir** un determinado bien, un servicio o una regulación; a quién **intervenir**, sea en forma vinculante o con fines de consulta o toma de conocimiento; y a quién **controlar** que la competencia se haya ejercido efectivamente.*
24. *Claros manuales de procesos sustantivos y de apoyo pueden evitar la frondosidad habitual del procedimiento administrativo, al contemplar y sistematizar los trámites y decisiones y así prevenir peregrinajes inútiles o redundantes, tales como pedidos de opinión a más de una asesoría jurídica o derivación de expedientes a instancias inferiores, laterales o superiores cuya intervención no se justifica ni por la índole de los asuntos ni por la jerarquía de los funcionarios involucrados.*
25. *La reingeniería de procesos debe contemplar la simultaneidad del trámite como criterio deseable, en toda situación en que resulte aplicable. Ello implica el tratamiento en paralelo de*

³⁶ Sólo recientemente se están llevando a cabo en los países, algunos proyectos que apuntan a la racionalización y reingeniería de procesos en ciertas áreas de gestión -como las de educación y de salud-, pero los resultados hasta la fecha son escasos.

³⁷ En trabajo colectivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se analiza el estado actual de las diferentes formas de responsabilización (CLAD, 2000). Para un reciente análisis sobre la irresponsabilidad del Estado, véase Oszlak, 1998.

³⁸ Es más frecuente que los organismos públicos cuenten con sistemas de localización de expedientes pero no de real seguimiento y control de cumplimiento.

un mismo asunto cuando deben intervenir dos o más partes, de modo que las mismas puedan arribar rápidamente a una decisión consensuada.

26. Deben promoverse, en tal sentido, los mecanismos de coordinación intra-organizacional e inter-institucional, así como la consulta informal, estimulando así un hábitat organizacional más abierto y colaborativo.

27. Por último, es preciso que la reingeniería de los procesos de gestión incorporen los aportes de las tecnologías informáticas de última generación, que facilitan su diseño, el seguimiento de los expedientes e instancias de intervención, y el control de cada proceso.

Esta última recomendación se vincula con nuestro próximo tema, es decir, el papel que pueden cumplir los sistemas de información computadorizados en la profesionalización de la función pública.

4.2.4 Mejoramiento de sistemas de información y soportes computacionales

Autores como Lindblom, Hirschman y Wildavsky, entre otros, han coincidido en señalar que la disponibilidad de una solución técnica y la toma de conciencia acerca de sus usos potenciales, puede ser el medio más directo para reconocer la existencia de un problema. Esto es usual en el desarrollo de los sistemas de información, que han abierto inmensas oportunidades para solucionar los problemas de la gestión. No existe prácticamente área de la gerencia en que la irrupción de estas tecnologías, casi siempre con avanzado soporte informático, no haya producido una revolución en los métodos y técnicas tradicionalmente empleados. Aunque su impacto también ha alcanzado al sector público, el progreso en la implantación de tales sistemas en las administraciones estatales de América Latina y el Caribe ha sido mucho menos espectacular, y aún se está lejos de haber logrado resultados perdurables. Según el índice de E-Government, el valor global promedio para el total de 133 países registrados es de 1.62, correspondiéndole a América Latina y el Caribe, en conjunto, un valor promedio levemente inferior (1,54).³⁹

Son varias las razones que explican este rezago tecnológico. En primer lugar, el propio estilo decisorio de la administración estatal, *desinformado*, guiado por la intuición o por consideraciones ad-hoc, lo que difícilmente puede crear un medio propicio para que la información se genere, difunda y aplique. En segundo término, el marcado contraste en el grado de utilización de estos sistemas según sus potenciales aplicaciones o prestaciones y según las instituciones en las que se implantan.

En general, se advierten avances allí donde la informática se ha convertido en una tecnología casi excluyente para manejar volúmenes de datos de gran magnitud, sobre todo cuando los procesos involucrados son repetitivos o continuos (v.g. sistemas de

³⁹ El Índice de E-Government 2001 (United Nations/American Society for Public Administration, 2001), ha clasificado los países en cuatro categorías según su grado de avance en capacidad de gobierno electrónico. En una tabla que toma el valor 3.25 como índice máximo y 0 como mínimo, los países fueron distribuidos en cuatro categorías: Alto Gobierno Electrónico (de 2.00 a 3.25); Mediano (de 1.60 a 1.99); Mínimo (de 1.00 a 1.59) y Deficiente (por debajo de 1.00). El índice global promedio es de 1.62. Para comparar América Latina y el Caribe con el resto de los países, se determinó cuáles se ubican en cada categoría y cuál es el índice promedio resultante. Así pudo determinarse que en la categoría Alto, en la que se incluyen 36 países en total, 5 de ellos son latinoamericanos (Brasil, México, Argentina, Uruguay y Chile, en orden decreciente). En la categoría Mediano, con 26 países, de nuevo 5 son latinoamericanos (Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú). La categoría Mínimo, con 36 países, incluye 14, el mayor número de países de la región, en su mayoría centroamericanos y del Caribe. Y en la categoría Deficiente, con 35 países, sólo 1 (Haití) integra este grupo. Dividiendo los puntajes alcanzados por cada país por el total de países, el índice promedio para la región suma 1.54, un valor algo menor que el promedio mundial de 1,62.

liquidación de haberes, facturación de servicios, comunicación de novedades de personal, registración contable). Pero aún en estos casos es común encontrar sistemas basados en tecnologías obsoletas o que no han conseguido integrarse en sistemas mayores, a partir de bases de datos comunes, como ocurre en los sistemas de administración financiera integrada, que aspiran a articular las funciones de presupuesto, contaduría, tesorería, crédito público, auditoría e incluso compras y suministros o registro de bienes materiales del estado.⁴⁰ Algo parecido ocurre en el área de los sistemas de recursos humanos, donde la mayor parte de las gestiones (v.g. reclutamiento, evaluación de desempeño, presupuesto de recursos humanos, análisis salarial, capacitación y desarrollo) no cuentan con soportes informáticos, pese a disponerse de herramientas tecnológicas apropiadas.⁴¹

Las diferencias en cuanto a grado de adopción tecnológica según instituciones no escapan a una regla común a otros aspectos de la gestión pública: los organismos vinculados con las clientelas más poderosas, a menudo colonizados por éstas, tienden a reunir los recursos humanos, materiales y tecnológicos de mayor nivel y calidad, por lo cual no debe extrañar que también sean los que exhiben mayores avances en materia de sistemas de información.⁴²

Una tercera razón para explicar la reducida adopción de tecnologías informáticas puede atribuirse al hecho de que, muy a menudo, los sistemas “delatan”, o sea, tienden a hacer más transparente la gestión y a poner en evidencia situaciones irregulares. Un nuevo gobierno puede tener interés en implantar un sistema de información gerencial que permita, por ejemplo, realizar auditorías financieras o determinar la corrección del gasto en personal erogado por la gestión anterior. En cambio, si ese mismo gobierno tomara la decisión de aplicar tal sistema cuando está a punto de terminar su mandato, se expondrá a que se conozcan sus propias fallas o desvíos.

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

⁴⁰ Un proyecto en esta materia, inicialmente exitoso, es el Programa de Información de Administración Financiera, de Guatemala, que recibió el Premio a la Excelencia 1999 del Banco Mundial entre 2500 operaciones que existen en el mundo. A pesar de ello, noticias recientes parecen indicar que desde la partida del equipo consultor, se han producido retrocesos importantes en la implantación del sistema informático de soporte.

⁴¹ En los últimos tiempos, se advierten esfuerzos por diseñar e implantar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de la gestión, utilizando herramientas de “tablero de comando” electrónicas.

⁴² De este modo, un banco central, un ministerio de economía, uno de relaciones exteriores o un ente de recaudación fiscal, contrastan fuertemente con un ministerio de trabajo, una escuela o un hospital público en cuanto a sus respectivas posibilidades de instalar exitosamente modernos sistemas de información y gestión. La mayor disponibilidad de financiamiento de la banca multilateral para el desarrollo de estas aplicaciones en los campos fiscal y financiero también ha contribuido a aumentar la brecha tecnológica con relación a instituciones de otros sectores.

Un quinto problema se vincula con la disponibilidad de equipos técnicos responsables del diseño, desarrollo e implementación de sistemas informáticos para la gestión pública, capaces de conceptualizar las diversas aplicaciones como componentes de un sistema global a ser implantado en forma modular, buscando economías de escala, evitando esfuerzos redundantes e iniciativas contradictorias. Este problema se articula claramente con el grado de profesionalización de los SSC. Son enormes los déficit de capacitación en aspectos conceptuales, metodológicos y tecnológicos, particularmente en las áreas de diseño estratégico de políticas, elaboración normativa, desarrollo de estándares para las aplicaciones, consultoría y soporte a usuarios, especialmente en los niveles subnacionales, donde hoy tiende a concentrarse la mayoría de las responsabilidades de gestión pública estatal.

En sexto lugar, también deben mencionarse las dificultades para la identificación y generación de usuarios, condición necesaria -aunque no suficiente- para el éxito de un sistema de información que opere sobre una base regular y continua. Es que aún contando con sistemas operativos y usuarios potenciales, su disposición a mantener, actualizar y utilizar las respectivas aplicaciones también se vuelve crítica para la sostenibilidad de esos sistemas. Sin clientes reales, los sistemas de información se vuelven rápidamente obsoletos y finalmente se abandonan.

En séptimo término, la enorme cantidad de aplicaciones que permite la tecnología disponible y la escasez de recursos para financiar su desarrollo e implantación, exige determinar la prioridad y factibilidad de cada uno de esos sistemas.⁴³ Por último, es importante considerar la secuencia técnica requerida en el diseño e implementación de sistemas de este tipo. Por ejemplo, si bien la automatización de oficinas puede no ser vista como un sistema de información crítico, podría resultar un punto de entrada estratégico para conseguir que más agentes públicos se habituaran, y fueran más receptivos a las aplicaciones de sistemas, creando así condiciones para la futura adopción de tecnologías más complejas o sofisticadas. O, como otra ilustración, el diseño e implantación de un sistema automatizado de liquidación de haberes puede ser una precondition para organizar una base de datos de personal o, incluso, un sistema de información gerencial en esta materia.

Recomendaciones

28. *Se requiere una autoridad de aplicación en materia de informatización de la gestión pública alejada de los avatares de la vida política, que mantenga continuidad en la ejecución de Planes Maestros y tenga la capacidad para efectuar las adaptaciones que surjan de los cambios en el papel del Estado, en las prioridades políticas y en el avance de las tecnologías de aplicación.*
29. *Tanto en el ámbito de los organismos competentes del Estado en materia de informatización gubernamental como en las unidades de ejecución de políticas en la materia, se requiere una acción coordinada y una visión estratégica que contemple una cuidadosa selección de prioridades, una clara comprensión de las precedencias técnicas y un timing adecuado para la introducción y extensión del alcance de los sistemas que se implanten.*
30. *La adopción de esta estrategia se verá facilitada por la diseminación de una cultura que promueva la operación en redes (networking) y el acceso compartido a paquetes tecnológicos o bases de datos comunes, dentro y a través de fronteras organizacionales.*

⁴³ Prioridad, en este contexto, es el grado en que la no disponibilidad del sistema de información puede ser altamente perjudicial para una gestión pública eficaz. A su vez, la factibilidad se refiere al grado de incertidumbre sobre las perspectivas de una efectiva implementación del sistema, sea por restricciones políticas, tecnológicas, culturales o financieras.

31. *Fallas de oferta y demanda de tecnologías de gestión computadorizadas exigen acciones paralelas de formación de recursos humanos especializados y de "generación de usuarios" que aprovechen las ventajas y posibilidades de estas nuevas tecnologías.*

4.2.5 Transparencia y control ciudadano de la gestión pública

La prédica internacional, iniciada a partir de las reformas introducidas en varios países del Commonwealth, incorporó a la agenda del Estado una nueva preocupación por orientar la gestión pública a la satisfacción de las demandas de los usuarios o clientes de los servicios, términos no desprovistos de fuertes connotaciones ideológicas que, dicho sea de paso, dieron lugar a intensos debates académicos.⁴⁴ Al mismo tiempo, la responsabilización (*accountability*) colocó un especial énfasis en la problemática de la rendición de cuentas a la ciudadanía y en la participación de ésta en el control de la gestión pública (Cunill Grau, 1997).

La experiencia de los países latinoamericanos al momento en que estas orientaciones comenzaron a ganar predicamento, no registraba una particular preocupación por el tema, si bien podían rastrearse algunos esfuerzos por mejorar la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía. Todo esto cambió a partir de 1) los procesos de redemocratización ocurridos en la región durante la década de los 80, que pusieron de relieve el derecho de los ciudadanos a mejores servicios públicos y a una participación más activa en el control de los gobernantes; 2) la creciente atención académica dispensada a estos temas, reflejada en la producción escrita y en múltiples congresos especializados; y 3) la disposición manifestada por los organismos multilaterales a financiar proyectos de reforma que incluyeran acciones de este tipo. La encuesta en la que se basan nuestras principales observaciones empíricas muestra que, por los motivos señalados, los países comenzaron adoptar uno o más de los siguientes instrumentos:

- a) capacitación del personal en el mejoramiento de la atención al público;
- b) difusión de guías e instructivos que faciliten el trámite administrativo;
- c) acceso del ciudadano, en su interacción con la administración pública, a sistemas de información computarizados;
- d) firma de cartas-compromiso con el ciudadano por parte de agencias públicas; y
- e) organización de sistemas de audiencia pública e instancias de participación ciudadana en el control de la gestión.

No es difícil descubrir la íntima vinculación de estos temas con la profesionalización de la gestión pública. Una mayor transparencia y un mejor control de la ciudadanía sobre el quehacer del Estado sirven para fortalecer dicha gestión, especialmente cuando la aplicación de las normas es débil y las pautas culturales dominantes son impermeables a la responsabilización de los funcionarios.

La capacitación del personal para una mejor atención al público, así como la publicación y distribución de instructivos de distinto tipo, constituyen una iniciativa frecuente de los

⁴⁴ En un reciente trabajo, John Alford (2002) se propone zanjar definitivamente la polémica sobre la distinción entre usuarios, clientes y ciudadanos, ofreciendo interesantes criterios de clasificación de los destinatarios. Desde otra perspectiva, y con relación a estas distinciones, puede consultarse el *dossier* "Administración Pública, ciudadanos y clientes", realizado por la Revista **Gestión y Análisis de Políticas Públicas** N° 1, 1994, especialmente los aportes de Sue Richards, Quim Brugué y Michael Barzelay.

gobiernos, que se viene aplicando desde hace muchos años y ha sido ensayada tanto en forma centralizada como descentralizada. Once países informan, coincidentemente, que han tenido experiencias de ambos tipos. También comienza a ser habitual el acceso de usuarios a sistemas de información computarizados, aunque por lo general se limitan a facilitar consultas sobre estado de los trámites, se aplican en pocas instituciones y no se basan todavía en mecanismos realmente interactivos.

La suscripción de cartas-compromiso y la organización de audiencias públicas como mecanismo de participación y control ciudadano, sólo se está adoptando de manera incipiente, generalmente bajo la modalidad de pruebas piloto en ámbitos jurisdiccionales descentralizados o subnacionales, sin que todavía se observe un genuino arraigo de estas prácticas en la cultura administrativa del sector público. Unas pocas experiencias en marcha se proponen ambiciosos programas de difusión de la carta-compromiso, siguiendo la experiencia inglesa de los *Citizen Charters*, y han comenzado a utilizar las audiencias públicas en el ámbito de actuación de los entes reguladores de servicios públicos, defensorías del pueblo, órganos de defensa de la competencia, etc.

De todas maneras, casi todos los mecanismos en proceso de implantación son incipientes, poco difundidos y no han conseguido todavía hacer mella en la cultura institucional del sector público de los países.

Recomendaciones

32. *Para que la gestión pública, en general, se oriente a satisfacer las demandas del cliente, usuario o ciudadano, es necesario otorgar mayor autonomía a las unidades prestadoras pero, a la vez, requerirles mayor responsabilización de sus funcionarios con respecto a resultados. Los esquemas de contratos de gestión constituyen instrumentos idóneos para que se formalicen los compromisos contraídos con los ciudadanos y operen los mecanismos de monitoreo y evaluación.*
33. *Es conveniente convocar a los usuarios de servicios públicos a participar en la simplificación de los procesos y procedimientos administrativos, tanto para aprovechar sus conocimientos y experiencia en tanto receptores de los servicios, como para fortalecer su legítima participación en un ámbito de ejercicio de sus derechos ciudadanos.*
34. *Debería multiplicarse el apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil que están comenzando a desarrollar actividades de control permanente de la gestión en diversas áreas de gobierno, especialmente en aquellas que pueden afectar la ética, la igualdad ante la ley y la equidad social (acceso igualitario de usuarios a servicios, publicidad de los actos de gobierno, transparencia de las compras y contrataciones de gobierno, patrimonio e ingresos de los funcionarios).*
35. *La transparencia de la gestión requiere de planes sistemáticos de implantación de sistemas de información para el seguimiento de trámites por parte de los usuarios, así como para la denuncia de irregularidades y reclamaciones por fallas en los servicios o la atención al usuario, apoyados por actividades de asesoramiento y capacitación.*

5. Reflexiones finales

Hemos visto en este trabajo que, si bien existe una creciente adhesión a los principios de la NGP, muchos países de la región no consiguieron siquiera (y probablemente no lo consigan) afinar en sus administraciones públicas los principios del modelo weberiano. Sin embargo, aún si logran adoptar políticas e incorporar estructuras y sistemas de gestión adaptados a las nuevas corrientes, salteando la etapa de la administración legal y

racional, deberían no obstante respetar sus fundamentos filosóficos, ya que éstos siguen permeando, en gran medida, el nuevo paradigma.

Por otra parte, hemos afirmado que las prescripciones corrientes sobre profesionalización de la función pública constituyen más escenarios de llegada que descripciones fehacientes de realidades vigentes en los países. El análisis efectuado en la tercera sección del trabajo, fundado en datos recientes, así lo corrobora.

Por último, en la cuarta sección dedicamos una porción significativa del trabajo a explicar algunas de las razones que podrían explicar la brecha existente, tanto en las gestiones más directamente relacionadas con los sistemas de servicio civil como en aquellas otras que, aunque vinculadas de manera indirecta, constituyen a nuestro juicio condiciones necesarias para implantar reformas perdurables en materia de profesionalización. En el examen de estas gestiones, hemos intercalado una serie de sugerencias para la acción que, lejos de constituir recetas, se proponen como ayudas a la reflexión sobre cursos posibles de reforma, los que deben ser específicos según las condiciones vigentes en cada contexto nacional.

Regina Pacheco (2002)⁴⁵ ha señalado, al respecto, que si bien el cambio de paradigma en la profesionalización de la función pública supone la aplicación de nuevos criterios y políticas en la administración de las personas al servicio del estado (v.g. pasaje del ingreso por mérito y las garantías de promoción al compromiso por resultados; el desarrollo de competencias de relación interpersonales, además de las técnicas; mayores desafíos en la "objetivación de la subjetividad" en los procesos de evaluación de desempeño; nuevas reglas de remuneración que abandonan el principio de "todos son iguales" diferenciando a los diferentes; eclosión de la figura del directivo público, como rol diferente al del político ni el funcionario, con competencias específicas de dirección), este proceso no es unívoco y debe atender a las especificidades propias de cada país. El sistema de partidos políticos existente, la propensión de las elites a establecer alianzas, las dificultades para lograr consensos, la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento, el peso del empleo público en los mercados de trabajo, las diferencias regionales existentes, entre otros factores, generan distintas condiciones contextuales y posibilitan la aplicación de soluciones diversas al problema de la profesionalización.

En tal sentido, una conclusión más general del trabajo es que la disponibilidad de tecnologías de gestión no es una restricción para la introducción de reformas en este terreno. Lo que hace falta es conocimiento de sus aplicaciones, coherencia en su combinación y visión sobre sus posibilidades de sortear restricciones políticas, culturales y clientelísticas. Un funcionario francés no vería seguramente mayores ventajas en adoptar un sistema de reclutamiento alemán (basado en etapas) o inglés (basado en competencia abierta), del mismo modo en que pueden existir muchas otras opciones técnicas que, a la vez, resumen un gran número de criterios políticos, culturales e históricos. Esta conclusión resulta más plausible cuando se consideran las nuevas tendencias a abordar la "gerencia de la diversidad" en el servicio civil, como foco de atención en la literatura reciente (Ospina, 2001).

Al respecto, concluimos con Ormond y Loffler (1999), cuando señalan que "no existen modelos pre-establecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, tomando en cuenta las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las

⁴⁵ Comunicación personal al autor, que agradece sus críticas a una versión anterior del trabajo.

fuerzas político-administrativas, las perspectivas económico-sociales y la posición internacional de (cada) país."⁴⁶

⁴⁶ En un sentido similar véase Rahman (2001)

Bibliografía

Alford, John (2002) *Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective*, en **Public Administration Review**, Vol. 62, N° 3.

Banco Mundial (1997) **Informe sobre Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación**, Washington D.C.

Bekke, Hans A. G. M.; Perry, James L.; Toonen, Theo A. J. (1996), *Introduction: conceptualizing civil service systems*, en **Civil Service Systems in Comparative Perspective**, Bekke, Hans A. G. M.; Perry, James L.; Toonen, Theo A. J. (compiladores), Bloomington, Indiana University Press, (Public Affairs).

Bresser Pereira, Luis Carlos (1998) *Reflexiones sobre la Reforma Gerencial Brasileña en 1995*, mimeo.

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) **Nueva Gestión Pública para América Latina**, Caracas.

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

Crozier, Michel (1967) **The burocratic phenomenon**, Phoenix Books, Chicago.

Cunill Grau, Nuria (1997) **Repensando lo público a través de la sociedad (Nuevas formas de gestión pública y representación social)**, CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

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

Echebarría, Koldo (2000) *La formación de cuadros públicos en las Escuelas de Gestión*, CEFIR.

Echebarría, Koldo (2001) *Estrategias de cambio y contratos de gestión*, documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

Hintze, Jorge (2001) *Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, en Revista **Reforma y Democracia** N° 21, CLAD, Caracas.

Iacovello, Mercedes, Falivene, Graciela y Díez, María Laura (1997) *Capacitación y desarrollo*, en **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 4 N° 9, Buenos Aires.

Kickert, Walter (1997) *Public governance in the Netherlands: and alternative to anglo-saxon managerialism*, en **Public Administration**, Vol. 75, N° 4.

Longo, Francisco (2001) *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: merito con flexibilidad*, documento de trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Washington D.C.

Morgan, E. P. and Perry, J. L. (1988) *Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems*, in **Review of Public Personnel Administration** N° 8.

Nunberg, Barbara (1995) *Managing the civil service: reform lessons from advanced industrialized countries*, Discussion Paper N° 204, World Bank. Washington D.C.

Ormond, Derry y Löffler (1999), *Nueva Gerecia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?* Versión corregida del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998.

Ospina, Sonia (2001) *Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations*. Expert Group Meeting on Managing Diversity in Civil Service. UNDP, New York.

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

Oszlak, Oscar (1994) *Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado*. Publicación del Instituto Nacional de Administración Pública en el marco de la II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Córdoba.

Oszlak, Oscar (1998) *De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del estado*, **Revista Nueva Sociedad** N° 160, Caracas.

Oszlak, Oscar (1999) *Quemar las naves. O cómo lograr reformas estatales irreversibles*, Revista **Aportes** para el estado y la administración gubernamental Año 6 N° 14, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2002) *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, documento a publicar por el Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Working Paper, Washington D.C.

Prats I Catala, Joan (2001) *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, en **Biblioteca de Ideas** del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Rahman, Rafiqur (1998) *Civil service reform*, Final Report, mimeo.

Rahman, Rafiqur (2001) **Reforming the civil service for government performance: a partnership perspective**, The University Press Ltd: Dhaka, (web UN).

Reid, Gary (1992) *Civil Service Reform in Latin America: Lessons from Experience*, Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid and Waleed Haider Malik, **Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean** World Bank Technical Paper Number 259, Washington, USA.

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

United Nations (División for Public Economy and Public Administration) / American Society for Public Administration (2001) *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, en www.aspanet.org.

Weber, Max (1944) **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Wilson, Woodrow (1887) *The Study of Administration*, **Political Science Quarterly** II, Junio, reproducido en el tomo LVI, Diciembre 1941.