

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Iacoviello, Mercedes; Strazza, Luciano
DE PARTIDOCRACIAS RÍGIDAS A MERITOCRACIAS FLEXIBLES EN AMÉRICA LATINA
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 11, núm. 16, 2011, pp. 51-95
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530220002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

DE PARTIDOCRACIAS RÍGIDAS A MERITOCRACIAS FLEXIBLES EN AMÉRICA LATINA¹

Mercedes Iacoviello (*)

(Universidad de San Andrés)

Luciano Strazza (**)

(Universidad de Buenos Aires)

RESUMEN

El trabajo propone revalorizar la meritocracia como pilar de las burocracias profesionales y orientadas a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, a la hora de instalar el mérito en las administraciones públicas latinoamericanas, la propuesta encuentra no pocos problemas vinculados a los procesos de cambio de las administraciones, los actores implicados, los intereses opuestos entre sectores, etc. Ello se debe a que Latinoamérica no ha tenido una evolución estructurada con etapas distintivas de partidocracias, meritocracias rígidas y meritocracias flexibles. “La vida no es prolija”, y la vida institucional latinoamericana lo es menos aún. La imagen que mejor describe sus burocracias más débiles no es la de la rigidez burocrática ni la de la flexibilidad absoluta, sino la coexistencia de lo peor de ambos mundos: arbitrariedad clientelar combinada con rigidez. Aquí se exploran posibles salidas de esa situación extrema, ilustrando las mismas con experiencias de reforma de los servicios civiles en la región durante la presente década.

PALABRAS CLAVE:

servicio civil, América Latina, meritocracia, burocracia, partidocracia, administración pública.

ABSTRACT

This paper proposes to reassess the idea of meritocracy as central element in professional bureaucracy oriented towards citizens' needs. However, the proposal found many problems in Latin America related to the changes within public administrations, the dissimilar actors implicated and the different sectorial interests involved, etc. This is due to the fact that Latin America has not been able to follow a step-by-step process of public administration transformation from “Particracy”, to rigid meritocracies, and flexible meritocracies. Latin-American institutional life is not tidy; the picture that best describe their most weak bureaucracies is nor rigid bureaucracy neither flexible one but the coexistence of the weakest elements of both worlds: clientelistic arbitrariness and rigidity. The paper explores possible solutions exemplified with reform experiences of civil service in Latin America during the last decade.

KEY WORDS:

civil service, Latin America, meritocracy, bureaucracy, *particracy*, public administration.

(*) E-mail: mercedesiacoviello@gmail.com

(**) E-mail: lucianostrazza@hotmail.com

RECEPCIÓN: 29/12/11

ACEPTACIÓN FINAL: 12/12/11

1 INTRODUCCIÓN

El discurso en los países latinoamericanos es unánime en términos de revalorizar la meritocracia como pilar sobre el cual fundar burocracias profesionales, capaces, y orientadas a las necesidades de la ciudadanía. Esta revalorización discursiva, sin embargo, no deja estar atravesada por contradicciones, cuando pensamos en términos de procesos de cambio, de actores implicados, de intereses opuestos entre sectores a la hora de instalar el mérito como criterio en las decisiones sobre el capital humano de nuestras administraciones públicas latinoamericanas.

Esto es así porque, como ya se ha dicho repetidamente, nuestros países no han tenido una estructurada evolución con etapas distintivas de partidocracias, meritocracias rígidas y meritocracias flexibles. “La vida no es prolija”, y la vida institucional latinoamericana lo es menos aún. Así, la imagen que mejor describe sus burocracias más débiles no es la de la rigidez burocrática ni la de la flexibilidad absoluta, sino la coexistencia de lo peor de ambos mundos: arbitrariedad clientelar combinada con rigidez.

En este trabajo nos proponemos trazar una aproximación sobre los rasgos salientes que estructuran la actualidad de los servicios civiles de América Latina. A partir de las fortalezas y debilidades detectadas, nos proponemos identificar líneas para el mejoramiento de los sistemas de recursos humanos, adoptando

un enfoque concordante con los consensos regionales en la materia. En ese marco, en la primera sección se analizan las principales innovaciones que se proponen desde la Nueva Gestión Pública al modelo burocrático weberiano en general y a la gestión de los recursos humanos en particular, observando divergencias y posibilidades de confluencia entre ambos enfoques. Luego, en la segunda sección, se analiza el consenso regional en torno a los criterios de organización y desarrollo de los servicios civiles, reflejando la coexistencia de principios burocráticos y posburocráticos, así como también la necesidad de introducir reformas “contextualizadas” que tengan muy en cuenta las especificidades de los entornos nacionales. De acuerdo a ello, en la tercera sección se presenta una síntesis de los diagnósticos realizados sobre los servicios civiles de la región, que coinciden en señalar la elevada heterogeneidad de desarrollo del mérito y la flexibilidad, tanto entre las administraciones públicas de los distintos países como al interior de las mismas. A partir de la situación descrita, y de las lecciones extraídas de un conjunto de experiencias concretas de reforma en la región durante la presente década, en la última sección se plantean cuatro líneas de reforma que, considerando las ventajas y obstáculos que se derivan de la interacción de las dimensiones técnica, política y cultural-organizacional, contribuirían al mejoramiento de las administraciones públicas latinoamericanas. Para finalizar, se presentan las principales conclusiones del análisis.

2 NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y GESTION DE LAS PERSONAS

2.1. DE PROCESOS A RESULTADOS: EL PASAJE DEL MODELO BUROCRÁTICO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Hasta aproximadamente los década del 70, existía un muy amplio acuerdo en torno al modo en que la administración pública debía organizarse para alcanzar mayores niveles de efectividad y eficiencia. Lo que comúnmente se conoce como el modelo burocrático se constituía como el paradigma dominante en materia de organización de la administración pública. En ese sentido, si no todos, la gran mayoría de los países desarrollados contaban con administraciones públicas organizadas a partir de bases burocráticas.

La introducción del modelo burocrático significó un mejoramiento conceptual y organizacional sustancial respecto a un modo previo de organizar la administración pública, caracterizado por el alto patrimonialismo y discrecionalidad en un entorno de menor complejidad social que el que se fue configurando posteriormente. Frente a ello, el modelo burocrático tradicional se asentó sobre

la noción medular de “integridad”, esto es, construido sobre la base de una verdadera ética pública, estructurándose sobre valores tales como la probidad y el juego limpio, así como también bajo una lógica de fraccionamiento del poder y la responsabilidad de modo de reducir el margen de acción para los comportamientos patrimonialistas (Longo, 2007). Esta necesidad de instalar una nueva ética pública requería contar con el insumo fundamental de una burocracia pública capaz y profesionalizada en condiciones de encarnar esa noción de “integridad”, pero también de asegurar márgenes cada vez más amplios de eficiencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Para ello, el modelo burocrático avanzó en el establecimiento de arreglos organizacionales clave tales como “la especialización de tareas, la formalización del comportamiento, el seguimiento del personal, la unidad de mando, [y] potentes estructuras de fiscalización de la regularidad” (Longo, 2007: 2). Así, mediante la adecuada implementación de estos mecanismos, herramientas y procedimientos, el nuevo modelo buscaba reducir los márgenes para el desarrollo de las prácticas patrimonialistas en un marco de mayor efectividad y eficiencia administrativa.

Sin embargo, el modelo burocrático tradicional, de gran desarrollo a lo largo de la mayor parte del siglo XX, comenzó a partir de la década del 70 a ser fuertemente cuestionado en el plano del discurso, y a partir de los años 80 esta crítica se trasladó a la práctica concreta de organización y operación de los aparatos públicos del mundo desarrollado (Longo 1999). Los cuestionamientos al modelo burocrático tradicional significaron profundas transformaciones conceptuales que implicaron impactos de consideración en los arreglos organizacionales en general y en la gestión de los recursos humanos en particular. En gran parte de los países de la OCDE comenzó a cobrar importante visibilidad un nuevo paradigma de organización y gestión pública, aun cuando, como se verá más adelante, las transformaciones resultantes hayan adquirido en los diferentes casos un nivel de profundidad variable.

Este nuevo paradigma, englobado en el concepto general de Nueva Gestión Pública (NGP), que implica una redefinición de los lineamientos organizacionales fundamentales del modelo previo, cobró relevancia teórica y práctica en un contexto de reorientación de las visiones acerca de cómo experiencias, prácticas y herramientas pertenecientes a la esfera de la gestión privada podían ser incorporadas a la esfera de la gestión de los asuntos públicos. Esto implica que los cambios en las estructuras institucionales y organizacionales realizados desde la NGP no se enmarcan en una mera actualización del modelo burocrático sino que se sustentan sobre valores y fundamentos más amplios (Longo, 2007). Por supuesto, esto pudo ser posible a partir de una profunda

crisis de consenso del modelo burocrático tradicional, el cual comenzó a ser percibido como un paradigma que frente a nuevas realidades macroeconómicas, y de la mano de herramientas y procesos que ya no tenían la capacidad de incrementar la eficiencia y eficacia administrativa, debía ser trascendido por un enfoque organizacional más dinámico e innovador.

Crozier (1997) señala que la base del cuestionamiento al modelo burocrático no se dio a partir de la pérdida ética o moral sino por una razón de caída de la eficiencia en su capacidad de operación, como resultado de la dificultad de compatibilizar en el campo de la gestión pública la complejidad social creciente y la libertad del agente. Según este razonamiento, la mayor complejidad social demanda intervención pública para abordarla, al tiempo que la proliferación de normas, reglas y procedimientos propios del modelo burocrático tiende a limitar la libertad del agente para dar cuenta de los cambios dinámicos del entorno. Frente a esto, lo probable es que los agentes se vean en la disyuntiva de incumplir las reglas, o atenerse a ellas a costo de obstaculizar el logro de resultados positivos. Dada la primera alternativa, la reacción del modelo burocrático tenderá a incrementar las reglas, de modo de fortalecer el control de los agentes, lo cual sin embargo opera como un incentivo adicional para su vulneración. En este contexto, la clave pasa por redefinir el sistema de incentivos que movilizan al agente público, realizando en paralelo un trabajo cultural sobre el servicio civil (consistente en fortalecer la cultura de la cooperación transversal) y orientando dichas herramientas al incremento de la eficiencia y la efectividad. Precisamente, la NGP, en su versión norteamericana², otorga suma centralidad a estos conceptos de eficiencia y efectividad, así como también al de economía.

Como señala Longo (2004), dichos conceptos encuentran su fundamento en el marco de la NGP en dos orientaciones o megatendencias. Por un lado, la orientación eficientista, teóricamente inspirada en las teorías del public choice y empíricamente asociada a las nuevas realidades macroeconómicas de los países desarrollados, en especial en lo relacionado con la necesidad de reducir el gasto a partir del déficit fiscal originado de forma creciente durante las décadas de apogeo del Estado de Bienestar Keynesiano, así como también frente a un aparato público sobredimensionado en virtud de un diseño organizativo que ya no se correspondía de forma adecuada con el nuevo entorno social (López, 2003). La agenda de reformas estuvo, inicialmente, muy influida por objetivos macroeconómicos y la necesidad de contener el crecimiento del sector público bajo la convicción de que el amplio tamaño de las mismas es una fuerte causa de su ineficiencia. La segunda megatendencia señalada es la orientación de servicio público que debería asumir la administración pública,

poniendo “énfasis en la calidad del servicio público, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la receptividad de la administración (OCDE, 1988, citado en Longo, 2004: 155).

Estas megatendencias se tradujeron en ejes de reforma concretos, cuyo objetivo de fondo era impulsar “un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario (Gore, 1993, citado en López, 2005: 76). Así, el paradigma posburocrático busca reorientar el enfoque de los incentivos de los agentes públicos, trasladando el énfasis desde el seguimiento de las reglas a la creación de valor, dando prioridad a la consecución de resultados tangibles y medibles, así como también poniendo en el centro la rendición de cuentas. Para ello, siguiendo a Longo (2004), la NGP propone avanzar en los siguientes ejes:

- Transparentación de los presupuestos mediante la incorporación de la perspectiva insumo-producto y el establecimiento de indicadores de resultados.
- Visión de las organizaciones públicas como una cadena de relaciones principal – agente de bajo coste, en redes de contratos que vinculan los incentivos al rendimiento, como por ejemplo la remuneración variable por desempeño.
- Desagregación de funciones separables, reemplazando las anteriores estructuras unificadas de planeamiento y provisión de servicios.
- Apertura de la competencia entre agencias públicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil de cara a la provisión de servicios.
- Desconcentración de los roles de proveedor en agencias del mínimo tamaño viable, permitiendo al usuario el desplazamiento de un proveedor a otro.

Los puntos anteriores permiten observar una ampliación de la agenda de reforma impulsados por la NGP respecto a sus versiones originarias, fundamentalmente focalizadas en la trilogía economía, eficacia y eficiencia. Si bien los documentos elaborados por la OCDE recuperan estas nociones, incorporan nuevos conceptos y herramientas, que se pueden sintetizar en las siguientes iniciativas de innovación: i) devolver autoridad y otorgar flexibilidad a los gestores; ii) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; iii) desarrollar la competencia y la elección; iv) proveer servicios adecuados y “amigables” a los ciudadanos; v) mejorar la gerencia de los recursos humanos; vi) explotar la tecnología de la información; vii) mejorar la calidad de la regulación; vii)

fortalecer las funciones centralizadas de gobierno (OCDE, 1995, citado en López 2005). Esto conlleva la conformación de unidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario (López, 2005), incorporando contratos de gestión, mecanismos de mercado competitivo, medición de resultados y el establecimiento de incentivos especiales al desempeño. También, el otorgamiento de un mayor margen de discrecionalidad a los gerentes públicos para el logro de los resultados planificados. Esto implica que actuar racionalmente en un mundo de constante cambio requiere la adopción de los medios más eficientes conforme los fines perseguidos, para lo cual las decisiones de los gerentes deben poder tomarse según su juicio individual y no exclusivamente derivadas de los procedimientos contemplados por ley (Bresser Pereyra, 1998). Esto, como señala López (2005), implica dejar que los “gestores gestionen”, reconociendo el valor estratégico que asumen, lo cual requiere dotarlos de un mayor margen de autonomía, apelando a la responsabilidad de quienes administran la provisión de bienes y servicios públicos. Esto, a su vez, implica orientar la gestión hacia el ciudadano, tomando en cuenta sus preferencias y otorgando capacidad de control social sobre el desempeño público mediante la introducción de la lógica de mercado. Así, la NGP implica la configuración de un nuevo marco de responsabilidad de los agentes públicos para la obtención de resultados, fortaleciendo paralelamente la responsabilidad interna, la cual supone autoridad para la utilización de recursos, y la externa, relacionada con la capacidad de control por parte de la ciudadanía a través de los mecanismos de mercado, y cuya existencia es una de las condiciones para una mejor responsabilidad interna (Echebarría y Mendoza, 1999).

Como se mencionó, la introducción de estos elementos permiten la construcción de una versión más “amable”³ y matizada de la NGP, no solamente redundando en los valores rectores iniciales de economía, eficacia y eficiencia sino además enriqueciéndola con valores “neopúblicos” tales como la adaptabilidad, la innovación y la representatividad y participación ciudadana. Esta versión “amable” de la NGP ha tenido un importante impacto en las diferentes dimensiones del Estado, en especial en lo referente a la gestión de las personas en el ámbito público, tal como se analiza en el próximo apartado.

La NGP, sin embargo, ha recibido en los años posteriores a su implantación diversas críticas, reevaluaciones y reformulaciones. A nivel general se ha señalado que ha funcionado como una suerte de “etiqueta resbaladiza” que, aun teniendo un “corazón” común, adopta diferentes significados según el caso. A su vez, los resultados de aplicación han sido diversos en los diferentes países y regiones, lo cual ha generado desacuerdo de los especialistas en cuanto al nivel

de éxito o fracaso de la reforma (Jones y Kettl, 2003). Por ejemplo, según Dunleavy et al. (2005) la posterior evolución de la NGP ha significado importantes cambios, matices y reversiones en tres de sus pilares básicos: la desagregación, la competencia y la incentivación. Estos autores muestran que un número considerable de iniciativas e innovaciones englobadas en estos tres pilares han sufrido reversiones o han experimentado considerables estancamientos, y sólo algunas se han desarrollado sin recibir cuestionamientos sustanciales.

En el caso particular de Nueva Zelanda, por tomar un país paradigmático, las reevaluaciones han tenido que ver con la matización de la visión primigenia del “mercado” como concepto inspirador. Eso, en la práctica, ha dado lugar a un sistema más complejo, donde la orientación a resultados se ha mantenido intacta pero buscando moderar la semejanza con el mercado. A la base de ello ha estado la oposición política a la privatización y la “preocupación entre los servidores públicos acerca de las limitaciones de un foco unilateral respecto a especificaciones claras de productos, eficiencia y contención de costos” (Norman, 2006: 2). Por ello, la reforma en este país fue seguida de una preocupación por los efectos (*outcomes*), efectividad, colaboración y capacidades, bajo la combinación de diferentes doctrinas de gerenciamiento del sector público, y este nuevo énfasis, a diferencia de la reforma de la NGP, es más sutil, de largo plazo y casi invisible al gran público (Norman, 2006).

Según algunos autores, por ejemplo Christensen y Laegrid (2007), en países tales como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, el énfasis en la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas (*single-purpose organizations*) ahora se ha centrado en un enfoque que engloba la totalidad del gobierno (*whole-of-government approach*), en parte como reacción a las experiencias negativas de la NGP (segmentación, reducción de la capacidad de control e influencia por parte del liderazgo político, entre otras). Por su lado, Schick (1998) bucea aún más en la idea de “diversidad/heterogeneidad” y sostiene que los países en desarrollo no deberían intentar aplicar a rajatabla las reformas, ya que estas requieren de sólidas reglas, mercados vigorosos y procedimientos aceptados de resolución de conflictos de los cuales los dichos países por lo general carecen. Incluso diferentes países, en diferentes posiciones y con tradiciones diversas necesitarían estrategias diferenciadas en caso de intentar introducir este tipo de reformas.

2.2. LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS Y LOS DESAFÍOS DE LA NGP

La gestión de los recursos humanos tiene un lugar central en la NGP. Orientar el servicio al ciudadano, otorgar protagonismo a los resultados antes que a los procesos y alentar la responsabilidad de los agentes públicos son objetivos que no pueden ser abordados sin tomar en consideración la modernización en la organización y funcionamiento del servicio civil. En este contexto, las reformas impulsadas desde la NGP toman como punto de partida un diagnóstico de las disfuncionalidades presentes en la gestión de los recursos humanos del modelo burocrático, entre las cuales Longo (2004) destaca:

- Exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo público, lo que impide la adaptación a entornos plurales y cambiantes.
- Exceso de regulaciones, lo que conduce a un elevado grado de estandarización de las funciones del personal.
- Excesiva centralización de la gestión, lo que reduce el margen de acción de los gerentes para llevar a cabo sus responsabilidades en materia de gestión de los recursos humanos.
- La organización del trabajo (estructuras y puestos) se hallan encorsetadas en leyes y acuerdos colectivos la mayoría de las veces desvinculadas de las decisiones de gestión, así como también suma especificación de las tareas, lo cual introduce rigideces en la asignación del trabajo. Las estructuras organizacionales son altamente verticales.
- Baja movilidad interna y externa, como consecuencia de las barreras impuestas por la existencia de barreras horizontales y verticales, así como también por el exceso de reglamentaciones.
- Sistemas de reclutamiento prolongados, complejos y altamente formalizados, los cuales asignan un importante peso a los conocimientos y los méritos formales.
- Exceso de estabilidad laboral, la cual se halla garantizada por ley.
- Ascensos dificultados por la existencia de barreras diversas y en los cuales están fuertemente regidos por la antigüedad.
- La remuneración está más vinculada a la categoría que al puesto, lo cual impide realización una vinculación directa entre responsabilidad asumida y cargas de trabajo reales.
- Separación entre el desempeño en el puesto y los sistemas de retribución y promoción, y allí donde existen sistema de pago por desempeño, su adecuado funcionamiento colisiona con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- Baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.

- Tendencia al colectivismo en las relaciones laborales, lo que obstaculiza la segmentación y personalización de las prácticas de personal.
- Alto grado de conflicto en el ámbito laboral.

Desde la perspectiva de la NGP, estos factores constituyen importantes obstáculos para la construcción de un servicio civil con las capacidades y posibilidades adecuadas para el logro de los objetivos y valores planteados. Por ello, la gestión de los recursos humanos tiene un valor estratégico en el paradigma posburocrático, análogamente con la importancia que esto asume en el sector privado, y acorde con la importancia presupuestaria que representa el gasto en personal dentro del gasto total de las organizaciones públicas. En este contexto, la NGP plantea una serie de reformas aplicables sobre el diagnóstico realizado. Dichas reformas pueden ser sintetizadas en el concepto de “flexibilidad”, plasmándose en las siguientes líneas de acción (Longo, 2004):

a) *Flexibilidad cuantitativa*. Se introduce la posibilidad de realizar reducciones en el volumen del empleo público o de, al menos, controlar su tendencia al crecimiento. Como se mencionó anteriormente, uno de los factores explicativos de la ineficiencia pública según el NGP es el tamaño sobredimensionado de las administraciones públicas burocráticas, en parte explicada por la tendencia a crecer conforme al surgimiento de nuevas problemáticas sociales pero careciendo de capacidad de adaptación en contextos de cambio altamente dinámicos.

b) *Flexibilidad contractual*. Se introducen modalidades alternativas de contratación de personal, todas ellas más flexibles, que implican una relajación de la garantía de estabilidad laboral, identificada como un elemento de rigidez que dificulta el desempeño eficaz del aparato público.

c) *Flexibilidad funcional*. Esto incluye, en primer lugar, la introducción de la selección de personal sobre la base de competencias personales antes que por conocimientos técnicos especializados o méritos formales, como es característico del modelo burocrático. Luego, en segundo lugar, el diseño de los puestos de trabajo, incrementando el número de tareas por puesto y ampliando el abanico de niveles en las que las tareas pueden ser exigibles a los ocupantes, favoreciendo con ello un aplanamiento de las estructuras organizativas. El objetivo de estas reformas es la conformación de puestos polivalentes, flexibles y versátiles, con capacidad de adaptación en contextos de cambio, en lo cual tiene una prevalencia clave la formación y capacitación

de los agentes públicos, en línea con la estrategia organizacional definida. En tercer lugar, se reduce el peso de la antigüedad en las promociones de carrera y se otorga primacía como criterio de ascenso a las competencias y el alto rendimiento en el puesto. En cuarto lugar, se incentiva la movilidad del personal por razones de necesidad y estrategia organizativas, y se la combina con la incorporación de estímulos a la movilidad voluntaria de acuerdo a gustos y motivaciones de los agentes. Por último, en quinto lugar, se favorece el desarrollo de la función directiva de las organizaciones públicas, en sintonía con su rol clave que asumen en la gestión pública en general y en la gestión de los recursos humanos en particular.

d) *Flexibilidad salarial*. Esto contempla la introducción de cambios en los sistemas de compensación e incentivación. Esto se realiza, en primer lugar, reduciendo la uniformidad salarial típica del modelo burocrático, la cual se deriva de la excesiva centralización de las decisiones y del gran peso de los actores sindicales en el campo de las negociaciones salariales. En segundo lugar, se prevé la introducción de mecanismos de pago variable por desempeño, que reemplazan la antigüedad como criterio de progresión salarial por el rendimiento individual en el puesto, evaluado sobre la base de indicadores objetivos.

e) *Flexibilidad del tiempo*. Esto implica introducir mejoras en la conciliación entre trabajo y vida familiar, adoptando estrategias de reducción de la jornada laboral, así como también de trabajo de tiempo parcial y/o de horarios flexibles, de modo de favorecer un incremento en la productividad de los empleados.

Adicionalmente, la NGP plantea la necesidad de tender hacia la descentralización de la gestión de los recursos humanos. Esto implica la articulación de un modelo de agencias cuya capacidad para gestionar su personal se desarrolla con mayor autonomía respecto a la fuerte centralización característica del modelo burocrático, lo que se traduce en una mayor responsabilización de los directivos para la gestión de las personas a su cargo y la ampliación de su autonomía para tomar decisiones sobre el personal. Dicha autonomía es equilibrada con la introducción de objetivos a cumplir y la medición del desempeño a través de indicadores cuantitativos. De esta forma “se quiere favorecer la adaptación del régimen de prestación de servicios a su entorno singular, sin perder control finalista de su actividad” (Echebarría y Mendoza, 1999: 19).

De este modo, la NGP plantea la necesidad de introducir reformas tendientes a la flexibilización de la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la

administración pública. Dichas reformas están motivadas a partir de las rigideces propias del modelo burocrático tradicional, lo que implica que la flexibilización propuesta desde la NGP supone la existencia previa de un sistema de meritocrático sobre el cual se aplica. Esta apreciación, que puede parecer obviedad en el caso de los países desarrollados, adquiere una especial relevancia a la hora de analizar la aplicabilidad de los postulados de la NGP en las administraciones públicas de América Latina, las cuales presentan grados variables pero relativamente bajos de desarrollo burocrático, tal como se analiza más adelante.

En síntesis, los postulados de la NGP han venido ganando lugar progresivamente en el debate y en las reformas burocráticas, con importantes impactos en la gestión de las personas, lo cual al mismo tiempo ha llevado a evaluar con mayor detalle la capacidad de implantación directa en el sector privado y su margen de acción. Si bien esta discusión sobre la aplicabilidad de estas herramientas ha tomado generalmente el formato de enfrentamiento entre posiciones antagónicas, en los años 2000 se ha producido en América Latina literatura, documentos normativos y experiencias concretas de gestión que intentan conciliar elementos de la burocracia tradicional con los propuestos por versiones “enriquecidas” de la NGP. En este marco, a continuación se analizan cuáles son las aspiraciones vigentes y los consensos alcanzados en la región en relación a las posibilidades de combinación entre los principios del modelo burocrático y el modelo posburocrático, así como también la potencial necesidad de incorporar las especificidades nacionales.

3 LAS ASPIRACIONES Y ACUERDOS DE

LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCION PÚBLICA

En función del análisis anterior cabe preguntarse cuál es el estado del debate en los países de América Latina. Concretamente, ¿cuáles son las aspiraciones y los acuerdos que se ponen de manifiesto en la región? ¿Es posible hablar de consenso? En todo caso, ¿qué tipo de consenso está planteado y cuáles son los postulados sobre los que se logró acordar?

La pertinencia de estos interrogantes se da a partir de la existencia de un acuerdo que aun hoy, tras varios años de haberse alcanzado y formalizado, es objeto de fuertes cuestionamientos. Estos asumen diversos enfoques. Existen, por un lado, cuestionamientos de índole normativa / valorativa, que se focalizan en la fuerte filiación privada / empresarial de los postulados de la NGP y las potenciales limitaciones que tendrían a la hora de ser aplicados en el ámbito público.

Particularmente, las críticas en este sentido imputan a la NGP efectos perjudiciales sobre la noción de “integridad” que es intrínseca a la burocracia pública tradicional. Según esta visión, el ethos de la administración pública se vería fuertemente afectado por el traslado de las concepciones e instrumentos del sector privado a la esfera de lo público, afectando de ese modo la capacidad institucional, calidad e imagen pública (Farazmand, 2002, citado en Longo, 2008). Al mismo tiempo, las críticas se dirigen al menosprecio de la legalidad que estaría implícito en las herramientas de la NGP, tales como la flexibilización contractual y la mayor autonomía (percibida como discrecionalidad negativa) de los gerentes. A su vez, otro frente de críticas destaca que el incremento en la carga de trabajo sobre los funcionarios públicos, la presión ejercida por los ciudadanos a partir del rol más activo propiciado desde la NGP, la pérdida de autonomía y la introducción de las modalidades de trabajo temporal, estarían operando como importantes factores de desmotivación y debilitamiento del componente ético del servicio público.

A pesar de la extendida difusión de estos cuestionamientos, Longo (2008) remarca que no existe base suficiente para pensar que la incorporación de la nueva perspectiva haya producido el deterioro ético y/o funcional que se destacan en las críticas expuestas, fundamentalmente por ausencia de evidencia empírica que demuestre el correlato sugerido entre los postulados de la NGP y las conductas escindidas de la ética pública. Más bien, según este autor, lo que estaría en la base de estas críticas sería la presencia de una fuerte carga ideológica apoyada sobre la diferenciación en cierta forma irreconciliable entre lo público y lo privado, llegando a afirmar por ejemplo que “la NGP estaría influida por los principios de la empresa privada, en detrimento de los valores éticos y los conceptos tradicionales del buen gobierno” (Hanbury, 2004, citado en Longo, 2008: 295). Así, de acuerdo a Estévez (2004), la NGP presentaría falencias por no ser nueva, dado que varias de sus medidas se han venido aplicando desde el siglo XX, por no gerenciar, ya que su objetivo central es la minimización de costos y no la solución de problemas sociales y estructurales de los Estados, y por no ser pública, dado que sus raíces de la administración privada permiten poca preocupación por el ciudadano y mucho más por el cliente consumidor del mercado.

Sin embargo, según percibe Longo (2008), el debate de fondo está regido no por si las orientaciones de la NGP estarían implicado una erosión de los valores públicos tradicionales, sino por una actualización de la discusión en torno a cómo lograr una mejor articulación entre principios éticos actualizados (respecto a los tradicionales) y los conceptos de eficacia y eficiencia. Así, “la crisis del

ideal burocrático de administración y función pública ha abierto el paso a una confrontación entre diferentes discursos de integridad” (Longo, 2008: 296).

Además de estos cuestionamientos normativistas recibidos por la NGP, en el caso particular de los países latinoamericanos deben añadirse las críticas “incrementalistas” que ponen el foco en la evolución de las administraciones públicas y su grado de maduración para recibir innovaciones. Así, si el primer grupo de críticas se caracterizan por ser cuestionamientos fuertemente “normativos / valorativos”, esta segunda línea adopta un punto de vista “pragmático”. Específicamente, plantea que en los países donde las reformas posburocráticas se han desarrollado con mayor éxito eso pudo lograrse sobre la base de un desarrollo avanzado del modelo burocrático weberiano. De esta forma, no sería posible implementar las reformas posburocráticas sin antes haber agotado las fases de desarrollo del modelo burocrático, ideal del que el grueso de los países de América Latina se encontraría lejos por la presencia aun extendida de administraciones públicas altamente patrimonialistas y escasamente profesionalizadas. Como señala Oszlak (2002), las administraciones públicas latinoamericanas nunca respondieron acabadamente a la concepción weberiana porque, en niveles variables de país a país, nunca consolidaron al máximo los principios de diferenciación, racionalidad, jerarquía, secularización y relativo aislamiento a la politización. Antes bien, como destaca Prats i Catalá (2003: 2), la región se caracterizó por el desarrollo “buropatologías que en el mejor de los casos se aproximaban que sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales”.

No obstante estas líneas de crítica, resulta clave destacar que en América Latina se ha realizado un importante avance en torno a la necesidad de introducir elementos provenientes de la NGP, al tiempo que urge construir estructuras burocráticas sólidas. Concretamente, se plantea en la región la necesidad, y viabilidad de llevar a cabo reformas que, sin dejar de lado valores centrales como la integridad y el mérito, contribuyan a la construcción de administraciones públicas más efectivas, eficientes y flexibles. Este consenso puede verse reflejado en dos importantes documentos que abordan la temática: Una Nueva Gestión Pública para América Latina (CLAD, 1998) y la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD - ONU, 2003), el primero analizando la necesidad de introducir reformas en las administraciones públicas latinoamericanas y el segundo formalizando el acuerdo alcanzado por un conjunto amplio de países de la región respecto a los lineamientos organizacionales a adoptar.

En el documento elaborado por el CLAD (1998) hace ya más de una década, se reconoce la necesidad de iniciar un proceso de reforma del Estado que tuviera como objetivo la reconstitución de sus capacidades y el establecimiento

de herramientas y procesos que contribuyeran al mejoramiento de su eficacia y eficiencia. El punto de partida del diagnóstico eran los impactos negativos resultantes de las denominadas reformas de primera generación, las cuales en un escenario de profunda crisis del Estado se focalizaron en la mejora de los niveles de eficiencia del Estado mediante la estrategia de *downsizing*. Con la aplicación de esa estrategia, que priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado, no se logró resolver un conjunto de problemas básicos de los países latinoamericanos, lo cual incentivó una nueva oleada de propuestas de reformas, denominadas de segunda generación. Estas se centraron ya no en la dimensión financiera de la crisis del Estado sino en la crisis de capacidades del mismo, muchas de ellas agravadas por el proceso de reducción de la primera reforma.

En el documento se plantea la reforma gerencial como un proceso clave en la recuperación de la capacidad de gestión estatal. Dicha reforma se encuentra inspirada en técnicas y transformaciones originadas en el sector privado, y cuyo objetivo es dotar al Estado de una mayor capacidad de adaptación frente al entorno cambiante, así como también de eficacia y eficiencia, tal como se vio en la sección anterior. Sin embargo, ello no significa que el modelo pueda ser implantado de manera directa en diferentes contextos. Como se reconoce, “aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público” (CLAD, 1998: 10). Asimismo, es necesario considerar con precaución la idea de una total aplicabilidad de las técnicas del sector privado en el público, fundamentalmente a partir de los valores y objetivos de este último ámbito y la lógica del proceso decisorio. Sin embargo, aun cuando “el gobierno no puede ser una empresa, (...) sí puede tornarse más empresarial” (Caiden, citado en CLAD, 1998: 10).

De esta forma, se considera que la reforma gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma de Estado moderno, mediante la cual se logró el pasaje de un modelo caracterizado por la elevada discrecionalidad y relativa ineficiencia al modelo burocrático racionalmente organizado. Este modelo, el cual instauró un servicio público profesional y meritocrático, es “condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática” (CLAD, 1998:10). De este modo, el documento refleja el consenso en torno a la necesidad de combinar enfoques y aprovechar los mejoramientos que puedan obtenerse de la aplicación “contextualizada” de los postulados de la NGP, sin que ello implique la supresión del mérito como base de conformación de los RH o la inobservancia de los valores públicos.

El documento del CLAD, además, contiene consideraciones relativas a los

cuestionamientos “secuenciales” que se realizan cuando se habla de reforma del Estado. En este sentido, según el CLAD es posible realizar dos objeciones concretas a esta observación: i) no existe una estrategia única que los países avanzados hayan adoptado para llegar a completar las fases finales de desarrollo del modelo burocrático; ii) no se perciben adecuadamente las limitaciones del modelo burocrático, en especial en contextos de cambio. En este sentido, sería necesario tener en cuenta, por un lado, que el modelo burocrático ha demostrado una escasa capacidad y flexibilidad frente al cambio, lo cual se habría traducido en un deterioro de su capacidad de gestión de la cosa pública. Por otro lado, y sobre la base de dicha incapacidad, sería necesaria la introducción de reformas que, aun sin haber logrado el máximo grado de maduración del sistema weberiano, hicieran más flexible al aparato público y permitieran una mejor orientación hacia el mejoramiento de la calidad de sus productos.

Este enfoque, que combina elementos de ambos modelos de burocracia, se encuentra formalizado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), elaborada por el CLAD y la ONU en el año 2003, suscripta por un amplio conjunto de países. Este documento presenta el amplio consenso regional en torno a la forma de articulación de sus sistemas de función pública. Dicho en otras palabras, representa el “deber ser” de la función pública latinoamericana.

La CIFP contiene principios pertenecientes tanto al modelo burocrático tradicional como a los provenientes del enfoque gerencialista. Tomando como base analítica el modelo conceptual desarrollado por Longo (2002), es posible realizar una clasificación de los epígrafes de la CIFP de acuerdo a su filiación burocrática tradicional o posburocrática, de modo de ilustrar la coexistencia de principios, valores y herramientas de ambos modelos.

La conjunción de los principios provenientes de ambas vertientes se refleja en la Carta desde su mismo Preámbulo. Allí se enuncia el reconocimiento explícito de que un mejor Estado, que apueste a mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir la brecha de desigualdad social, requiere inexorablemente de la profesionalización de la función pública, entendiendo por esto “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracias” (CLAD - ONU, 2003: 3). De este modo, se refleja con claridad cómo la visión general contenida en el Preámbulo considera necesaria la coexistencia de conceptos identificados con la burocracia tradicional (mérito, capacidad, honestidad, etc.) y con el modelo posburocrático (eficacia, servicio, desempeño, responsabilidad). Asimismo,

se reconoce que la aplicación de cualquier modelo genérico de función pública debe considerar adecuadamente en cada país las particularidades derivadas de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político, desalentando de este modo la implantación directa de un diseño que no contemple las especificidades nacionales.

Luego, ya a nivel de los subsistemas de RH, la CIFP también presenta una combinación de elementos de ambos modelos de administración pública:

a) *Planificación de los RH.* En relación a este subsistema, la CIFP presenta principios y herramientas relativas a la flexibilidad funcional propuesta por la NGP, en especial referentes a la necesidad de adaptación del personal frente a los cambios de estrategia organizativa, la participación activa de los directivos en la planificación del uso de los recursos humanos y al seguimiento y actualización de las previsiones.

b) *Organización del Trabajo.* Respecto a este subsistema, la CIFP resalta la necesidad de definir claramente las tareas y dejar abierta la flexibilidad necesaria para que los empleados deban ser llamados a enfrentar situaciones no previstas, así como también propiciar la conformación de estructuras ordenadas en función del valor de la contribución de los puestos que la integran y el reconocimiento al buen desempeño laboral mediante la asignación de tareas de mayor responsabilidad (flexibilidad funcional). Por otra parte, la elaboración de los perfiles contempla la combinación de principios burocráticos tradicionales y posburocráticos, señalando que aquellos deben considerar los conocimientos técnicos especializados pero también las competencias personales (habilidades, actitudes, conocimiento de uno mismo, capacidades cognitivas, rasgos de personalidad, etc.).

c) *Gestión del Empleo.* Este subsistema exhibe una presencia importante de los valores, principios y herramientas del modelo meritocrático, al establecer que la elección del mejor candidato a ocupar el cargo deberá realizarse conforme a los principios de mérito y capacidad, asegurando que los candidatos finalmente seleccionados respondan fehacientemente al perfil elaborado. Asimismo, se plantea la necesidad de que los mecanismos y procedimientos de acceso al empleo público sean eficazmente protegidos en su profesionalidad e imparcialidad, de modo de garantizar las mejores selecciones posibles. Al mismo tiempo, se favorece en el acceso al empleo la protección de derechos de las minorías, la igualdad de género y la no discriminación. Por último, se destaca que el cambio de gobierno o la concurrencia de causas meramen-

te discrecionales no son motivos suficientes para realizar desvinculaciones laborales, asegurando con ello la protección del empleado frente a posibles arbitrariedades y efectos negativos derivados de las actividades de influencia política. Sin embargo, la Carta prevé la posibilidad de realizar desvinculaciones por razones técnicas, económicas u organizativas siempre y cuando estas se encuentran objetivamente acreditadas.

d) *Gestión del Rendimiento*. Este es uno de los subsistemas que mayor presencia de elementos típicos de la NGP exhibe la CIPF. Esto fundamentalmente se da a partir del reconocimiento de la necesidad de no solamente establecer instancias de evaluación del servicio civil, sino además de hacerlo mediante la utilización de indicadores de medición, tanto para la evaluación del logro de objetivos relacionados con el puesto como del comportamiento en trabajo. Adicionalmente, la CIPF establece que estas evaluaciones, en las cuales se requiere un rol activo de los directivos, se realizan con el objetivo de mejorar el desempeño de las personas y detectar necesidades de capacitación, otorgando la posibilidad de que el evaluado pueda manifestar su disconformidad con la valoración recibida. Por último, se alienta la adopción de mecanismos de evaluación de 360 grados (o similares), de modo de incorporar la participación de funcionarios públicos de rango superior, inferior y equivalente al de la persona que está siendo evaluada.

e) *Gestión de la Remuneración*. En este subsistema también se detecta una importante presencia de instrumentos y principios del modelo posburocrático, al reconocer que las retribuciones deben tomar como base el esfuerzo, el rendimiento de las personas, el aprendizaje y el desarrollo de las competencias (este subsistema actúa en directa coordinación con el de Gestión del Rendimiento). Estas remuneraciones deben, en primer lugar, ser equitativas, tanto a nivel interno como externo. Cabe destacar, sin embargo, que la equidad salarial es a la vez un valor fuertemente meritocrático que se desprende del derecho de percibir igual remuneración por igual tarea. Volviendo a la perspectiva posburocrática de este subsistema, el abanico salarial no debe ser lo demasiado comprimido como para reducir los incentivos al desarrollo de carrera, ni demasiado amplio como para incentivar la captura de ciertos niveles jerárquicos por parte de las elites. La política salarial de la organización debe ser construida sobre la combinación de criterios de ambos modelos, tomando paralelamente como referencia el mérito y la capacidad de la persona, mientras que en caso de establecer retribuciones variables, estas deben derivar de los resultados

obtenidos en las evaluaciones de desempeño. El sistema de remuneraciones, a su vez, debe ser capaz de garantizar el derecho a la previsión social y no generar privilegios. Por último, la CIFP establece que cuando se adopten beneficios no monetarios al rendimiento deberán ser equitativos y eficaces para el logro de sus finalidades, asumibles en términos de costo-beneficio.

f) *Gestión del Desarrollo*. En relación a este subsistema, la CIFP establece que deberán asumirse regulaciones flexibles que faciliten el desarrollo profesional de las personas, eliminando, dentro de lo que la estrategia organizacional permite, todas aquellas regulaciones que lo rigidizan. Además, se plantea la supresión de los criterios meramente jerárquicos de promoción, estimulando la creación de mecanismos que reconozcan la excelencia profesional del funcionario sin que ello implique el incremento de su autoridad formal. Adicionalmente, se prevé que la promoción a puestos de niveles superiores deberá realizarse sobre la base del rendimiento individual y el desarrollo actual y potencial de las competencias, suprimiendo los anteriores criterios de ascenso, tales como la antigüedad. Por último, se reconoce el rol clave que cumple la capacitación de los empleados públicos, tanto para suplir sus déficits de competencias como para adaptarse a un entorno organizacional cambiante.

g) *Gestión de las relaciones humanas y sociales*. Este subsistema está integrado por elementos de ambos modelos. Respecto al modelo burocrático tradicional, se explicita que los sistemas de función pública deberán incorporar reglas que garanticen los derechos de los empleados públicos en materia de salud y seguridad laboral. Al mismo tiempo, se incorporan artículos que destacan la responsabilidad que tienen los empleadores públicos de evaluar periódicamente el clima laboral en las organizaciones, utilizando estas evaluaciones para introducir las mejoras que fueran necesarias realizar. También, se reconoce el rol clave cumplido por la comunicación al interior de las organizaciones públicas, los que implica conocer e incorporar, cuando esto sea pertinente, las sugerencias de los empleados públicos, dar a conocer de manera clara las directrices estratégicas formuladas en los niveles superiores y construir una sensación de pertenencia e implicación por parte de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.

h) *Organización de la función de los RH*. En este último componente se contempla la necesidad de contar con núcleos especializados de funcionarios, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados en posiciones de

autoridad formal, lo cual debe ir acompañado de una mayor autonomía de los directivos de línea para la gestión de las personas a su cargo. Se combinan así los criterios de calificación meritocrática con el mayor margen de discrecionalidad gerencial que reclama la NGP.

Así, desde la CIFP se promueve para América Latina la conformación de sistemas de función pública estructurados sobre bases burocráticas y pos-burocráticas, incorporando al mérito y la flexibilidad como ejes rectores. Esta visión trasciende en la práctica los debates que asiduamente se dan a nivel teórico, los cuales en muchas oportunidades se desarrollan bajo la colisión de posiciones fuertemente ideologizadas y muchas veces irreconciliables. Sin embargo, la experiencia de los países desarrollados, los consensos elaborados en la región y su posterior formalización en la CIFP muestran que las aspiraciones giran en torno a la conformación de administraciones públicas meritocráticas pero no rígidas, y ágiles pero no espuriamente flexibles. Administraciones públicas que tengan como objetivo el logro de un equilibrio entre los postulados de ambos modelos, promoviendo la introducción de principios e instrumentos innovadores que permitan construir organizaciones más eficientes y efectivas, orientadas a hacia los resultados y los ciudadanos, tomando como punto de partida necesario la conservación del mérito y las particularidades nacionales como principios teóricos y prácticos.

70

4 UNA MIRADA EMPIRICA SOBRE LA SITUACION DE AMERICA LATINA

El reconocimiento acerca de la necesidad de adoptar un enfoque de mérito y flexibilidad que tome en cuenta las particularidades nacionales, obliga a considerar la situación puntual de cada país en cuanto al grado de desarrollo de sus respectivos servicios civiles. De acuerdo a ello, ¿es posible hablar de un mapa latinoamericano homogéneo en cuanto al desarrollo de la administración pública? En caso de existir diferencias, ¿dónde se localizan? A su vez, ¿qué tipo de meritocracia y qué tipo de flexibilidad se encuentran en los diferentes países de la región? ¿Es posible hablar de burocracias monolíticas y uniformes al interior de cada uno de los países, o predominan las realidades heterogéneas? Estos interrogantes son básicos a la hora de delinear una estrategia de reforma. Por ello, a continuación se presenta el estado de situación de los servicios civiles nacionales a nivel regional, a partir de una serie de estudios realizados en paralelo con la aprobación de la CIFP, en los cuales se evalúa el grado de

implantación efectiva de los principios de este documento normativo en cada país. Nos referimos a los estudios recogidos en dos volúmenes: “Evaluación Institucional de Sistema de Servicio Civil” realizado por el Diálogo Regional de Políticas del BID (BID-DRP, 2006)⁴, y el “Informe Barómetro: la medición de la función pública” (AECID-FLACSO-SICA 2009)⁵.

La metodología utilizada para estas evaluaciones contempla la identificación de 93 puntos críticos de servicio civil –que desde el punto de vista cualitativo reflejan situaciones “deseadas” en los diferentes subsistemas de Recursos Humanos (planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión de rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas y sociales)– y la valoración de cada uno de esos puntos en un rango de 0 a 5, donde 0 refleja la menor coincidencia entre lo postulado por el punto crítico y lo observado empíricamente en el servicio civil bajo análisis y 5 la total correspondencia. Esos 93 puntos críticos valorizados dan lugar luego a cinco índices de desarrollo del servicio civil (Eficiencia, Mérito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora) y seis subíndices (Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva, Consistencia de Procesos, Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad). El promedio de los cinco índices ofrece una medida agregada del desarrollo del servicio civil (Índice de Desarrollo Burocrático) que complementa a los otros once indicadores específicos (cinco índices y seis subíndices).

De acuerdo a estos estudios, la región presenta una realidad heterogénea en cuanto al desarrollo de sus administraciones públicas. Si bien no existe una total presencia de lo que podrían denominarse “protoburocracias”, esto es, aparatos enteramente dominados por las relaciones clientelares, tampoco es posible hablar de administraciones públicas enteramente meritocráticas. Más bien lo que se detecta es una situación heterogénea y dispar que, lejos de ser monolítica, presenta la coexistencia, en proporciones variables, de tendencias de profesionalización y politización en prácticamente todos los países (Iacoviello y Zuvanic, 2009b). De este modo, a nivel general la región se caracteriza por administraciones públicas donde se producen vulneraciones tanto a los principios de mérito como a los de flexibilidad, alejándose en forma variable tanto del ideal webario como del modelo posburocrático puro.

Tomando como referencia el diagnóstico regional, es posible realizar la división de los países en tres grupos a partir de los resultados obtenidos para el Índice de Desarrollo Burocrático: i) Servicios civiles *desarrollados*, con coexistencia de elementos de mérito y flexibilidad; ii) Servicios civiles de *desarrollo intermedio*, con elementos de mérito no generalizados y grados perceptibles de politización; iii) Ser-

vicios civiles *desestructurados*, con una muy baja presencia de criterios de mérito y marcada preponderancia de la politización, el clientelismo y la inestabilidad.

En el primer grupo se encuentran los casos de Chile y Brasil, los cuales se destacan por tener servicios civiles con niveles considerables de institucionalización, y con reconocimiento de las habilidades y antecedentes de los funcionarios, en especial en el caso brasileño. Se registra en estos países la introducción de criterios estratégicos en áreas relevantes del aparato público, una razonable equidad interna y externa, así como también la introducción sostenida de sistemas de incentivos (BID - DRP, 2006). Aun así, existen diferencias, en especial en lo referente a la forma de construcción del sistema. En este sentido, el caso brasileño se caracteriza por ser una burocracia altamente meritocrática, mientras que Chile presenta una fisonomía con rasgos más propios de la NGP a partir de la implantación paulatina de la gestión por resultados, mediante la incorporación de instrumentos tales como por ejemplo las retribuciones variables.

En un grado de desarrollo intermedio se encuentran los casos de Venezuela, México, Colombia, Uruguay y Argentina y Costa Rica. Estos países se caracterizan por contar con burocracias relativamente estructuradas sobre la base del fortalecimiento de la estabilidad y protección para importantes franjas e su funcionariado, no obstante lo cual aun permanecen escasamente consolidadas otras herramientas de gestión que permiten la efectiva utilización de las competencias de las personas. Este grupo de países han experimentado intentos de conformación de una burocracia meritocrática o se encuentran en procesos de reforma. En estos países, a pesar de las reformas implementadas, y más allá de la existencia de zonas de excelencia caracterizadas por un importante nivel de profesionalización, aun perviven dinámicas de politización, sin lograr consolidar las garantías de mérito y otras herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado (Iacoviello y Pulido, 2008). Al igual que en los restantes grupos, la realidad al interior de este conjunto intermedio de países presenta diferencias entre ellos según la dimensión o herramienta que encuentre bajo análisis⁶. Cabe destacar en este grupo el liderazgo de Costa Rica, que si bien no alcanza el grado de desarrollo de los casos brasileño y chileno, representa una burocracia meritocrática con amplia tradición, de carácter excepcional en la región centroamericana.

Por último, el grupo de países compuesto por Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia presenta burocracias con un mínimo de desarrollo. Por un lado, el sistema no tiene la capacidad de atraer y retener personal capacitado, así como tampoco dispone de herramientas que le permitan influir positivamente en el

comportamiento de los funcionarios. En este grupo, la contracara de un sistema meritocrático prácticamente inexistente es la prevalencia de la politización del sistema de función pública y la captura burocrática por parte de las elites. Estas características, que se traducen en elevados niveles de discrecionalidad e inestabilidad, actúan como limitantes para el desarrollo de un servicio civil profesionalizado (Iacoviello y Zuvanic, 2008).

A partir de una evaluación realizada en 2008 en el marco del proyecto “Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica” (Iacoviello y Zuvanic, 2009a, 2009b, Longo 2009), es posible trazar una panorámica actualizada de los servicios civiles de la mayoría de estos países del tercer grupo. Esta nueva evaluación permite observar que, en relación a lo evaluado en 2004, los resultados globales muestran una mejora de la performance de los países de América Central. Los mayores avances se concentran en cuatro países: Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, mientras que el resto de los países se mantienen en los valores de 2004. Esto implica que algunos de las naciones analizadas han experimentado impulsos positivos en sus servicios civiles a partir de intentos enfocados hacia el fortalecimiento del mérito (Heredia, 2002), así como también de una gestión de los recursos humanos más eficiente mediante mecanismos de *downsizing* (Iacoviello y Pulido, 2008). No obstante ello, se reconoce que este grupo de países, siendo Costa Rica una excepción, aun tiene un largo camino por recorrer en términos de reducción de los niveles de politización, captura burocrática e inestabilidad.

A partir de la información que surge de estos diagnósticos es posible identificar tres características generales en la región: i) *bajo desarrollo meritocrático*; ii) *servicios civiles heterogéneos* y iii) *ausencia de trade off entre mérito y flexibilidad*.

La primera de las características es su *bajo desarrollo meritocrático*. En este sentido, sólo los casos de Brasil, Chile, y Costa Rica (que como se ha señalado lidera el grupo de desarrollo intermedio) pueden ser clasificadas como burocracias formalizadas, mientras que los quince países restantes se dividen entre burocracias de desarrollo intermedio con debilidades meritocráticas en amplias zonas del servicio civil y reformas muchas veces fallidas, y burocracias con un fuerte componente clientelista que se encuentran dando los primeros pasos hacia la profesionalización.

Esto conduce a una segunda característica regional, relacionada con la *heterogeneidad* que se observa al interior de cada servicio civil, y a partir de la cual es posible observar en los distintos países la *cohabitación* de rasgos del modelo burocrático y posburocrático, así como también de elementos patrimonialistas. En este contexto, Brasil y Chile se caracterizan por poseer burocracias que combinan

rasgos tanto de mérito como de flexibilidad, mientras que los restantes países presentan grados más acotados de profesionalización y una mayor incidencia de la politización y la inestabilidad (nuevamente Costa Rica sería una excepción). Cabe destacar en gran parte de los países la rigidez de los sistemas de recursos humanos tiene una presencia relevante, lo cual cuando se combina con una fuerte presencia de la politización da como resultado una dinámica burocrática que no consigue plasmar niveles mínimos de eficacia y eficiencia.

A su vez, esto se conecta con una tercera característica de la región, y que consiste en la *ausencia de trade off entre mérito y flexibilidad*. Como se desprende del análisis, en los países con servicios civiles de desarrollo alto se da la coexistencia elementos de profesionalización y flexibilidad, mientras que en los países con bajo desarrollo burocrático la contracara de la ausencia de criterios meritocráticos no es una elevada flexibilidad sino la desarticulación del sistema de recursos humanos (Iacoviello y Zuvanic, 2006). Esta ausencia de trade off va en contra de la idea de que la introducción de mecanismos de flexibilidad afecta negativamente los niveles de mérito, a la vez que respalda empíricamente la idea de que las reformas de innovación presuponen la existencia de una base meritocrática (CLAD, 1998).

De un modo circular, esta ausencia de trade off remite nuevamente hacia las dos características anteriores a la hora de evaluar una estrategia de reforma en la región. En otras palabras, si la modernización de la gestión de los recursos humanos implica que las reformas de innovación suponen la existencia de los criterios de mérito, entonces el interrogante que se abre para América Latina es cuál sería la mejor estrategia a adoptar considerando el bajo *desarrollo meritocrático* que se da en gran parte de los países, la *heterogeneidad* de rasgos meritocráticos y patrimonialistas y la elevada rigidez del sistema. En función de ello, en la próxima sección se analizan posibles lineamientos para las reformas en Latinoamérica.

5 LINEAMIENTOS PARA LA REFORMA A PARTIR DE EXPERIENCIAS RECIENTES EN LA REGION

Las reformas tienen, al menos, dos dimensiones centrales que deben ser tenidas en cuenta con especial atención: i) su *contenido* y, ii) el *proceso de implantación* de dicho contenido. La primera dimensión hace referencia al “qué”, la segunda al “cómo”. Ambas dimensiones deben actuar de forma interrelacionada en la medida que una reforma será buena o mala a partir de los resultados obtenidos en la práctica y no únicamente de acuerdo a la solidez

técnica que presente a priori. Como señalan Longo y Echebarría (2001), una reforma debe ser evaluada por sus “hechos” y no por sus “intenciones”.

Este enfoque de análisis obliga a detenerse cuidadosamente en los factores que favorecen u obstaculizan el proceso de implantación. Así, el *mapa de actores* (ganadores y perdedores) es uno de los principales factores a considerar. Estos deberán ser vistos como jugadores racionales dentro del proceso, esto es, actores que buscarán movilizar los mejores medios a su alcance (recursos) para el logro de sus fines. Políticos, burócratas, sindicatos, grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos pueden ser considerados como jugadores involucrados en los procesos de reforma del servicio civil (Heredia, 2002).

También es clave considerar la *institucionalidad formal* que actúa como marco de la dinámica burocrática, la cual con su regulación de instrumentos, procesos y comportamientos formaliza muchas de las oportunidades y restricciones con las que se topan los actores. Es frecuente encontrar ejemplos de reformas que toman como punto de partida modificaciones en la estructura normativa formal como disparador de resultados directos. El fracaso de algunas de estas reformas es indicativo de que los procesos de implantación no pueden ser reducidos a exclusivas modificaciones formales, lo cual obliga a ampliar la mirada hacia las *reglas informales* que moldean la dinámica burocrática, usuales condicionantes en el éxito o fracaso de los procesos de reforma.

Estas reglas informales tienen a su vez una relevancia especial en la modelación de otra dimensión clave: la *cultura organizacional*. En efecto, un proceso de reforma que no contemple los rasgos salientes de la cultura organizacional sobre la cual pretende incidir anticipa su fracaso. La cultura organizacional puede ser considerada un plano donde confluyen, se anulan o se retroalimentan los factores mencionados anteriormente. La cultura organizacional, desde esta perspectiva, debe gran parte de su estructuración a la confluencia, muchas veces contradictoria, de procesos, actores, intereses, conductas y reglas formales e informales. No incluirla en el análisis de factibilidad implica dejar de lado todos estos elementos, generando un sesgo analítico de suma importancia.

En síntesis, los procesos de implantación son dinámicas complejas que “obligan a explorar los intereses, incentivos y pautas implícitas de pensamiento y conducta, y valores afectados por los procesos de transformación...” (Longo, 2005b: 10), lo cual presenta profundas variaciones de país a país. En este contexto, la implantación se vuelve un proceso donde la economía política juega un rol preponderante (Heredia, 2002). Esto conduce a asumir una perspectiva integral de las reformas, entendiéndolas como procesos conformados por las dimensiones técnica, política y cultural-organizacional, que no pueden

ser impulsados a través de recetas ideales y universales para todo momento y lugar (Longo y Echebarría, 2001).

Así, la diversidad resultante de las distintas configuraciones político-burocráticas del conjunto de países de la región hace imposible delinear una única estrategia de implantación. De modo general, aquí se apoya la tesis de que “para ser efectivo, el proceso de reforma debe reflejar la heterogeneidad de intereses, creencias y poder que rodea al proceso político, [pues] los cambios en la organización de la burocracia son el resultado de cambios en constelaciones de intereses, recursos y alianzas” (March y Olsen, 1989, citado en Longo, 2005b). En este punto, el cómo de las reformas deberá ser evaluado para cada caso en particular.

También el *qué* de las reformas debe ser visto de manera particularizada, de acuerdo a los diferentes grados de desarrollo burocrático de los diversos países. No obstante, tanto los diagnósticos reseñados en la sección previa, como las experiencias recientes de procesos de profesionalización en la región, principalmente en los sistemas de servicio civil a nivel nacional⁷, permiten establecer algunos lineamientos generales que pueden contribuir a orientar los procesos de cambio.

Estos lineamientos pueden ser agrupados en cuatro ejes⁸: a) Rediseño del marco normativo; b) Garantías meritocráticas; c) Introducción de mecanismos de flexibilidad y; d) Fortalecimiento de la función de RH. A continuación se analiza cada uno de ellos y se los ilustra a partir de experiencias concretas en los países latinoamericanos, señalando en cada caso los obstáculos más frecuentes para su implementación derivados de las dimensiones técnica, política y cultural-organizacional.

5.1. REDISEÑO DEL MARCO NORMATIVO

Muchas de las reformas encaradas en la región parten de una redefinición del marco normativo. Si bien la emisión de una nueva norma no garantiza en sí misma la resolución de los problemas planteados, un proceso cuidadoso de diseño de un sistema conceptualmente sólido y políticamente viable, discutido con actores internos y externos a través del proceso legislativo, puede ser el puntapié inicial para dar sustento a la profesionalización del empleo público.

En América Central se han producido en diversos países reformas apoyadas en la modificación del marco normativo, como son los casos de Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Los dos primeros países, como vimos, fueron los que mayores progresos presentaron en la región centroamericana durante el período 2004-2008. En ambos casos, el énfasis estuvo puesto en la

implementación efectiva de los marcos normativos existentes y en la introducción de ciertas mejoras puntuales. Así, Panamá se abocó a realizar mejoras en el proceso de acreditación de funcionarios y a extender el ámbito de aplicación de la carrera, mientras que El Salvador incorporó mejores herramientas para la resolución de los convenios colectivos de trabajo. En el caso de Nicaragua, tras 50 años de existencia del Código de Trabajo, se aprobó en 2003 la Nueva Ley de Servicio Civil N° 476, la cual a pesar de sufrir resistencias por parte de ciertos sectores del funcionariado, ha venido avanzando en su implementación sostenida, generando mejoras en el sistema de recursos humanos (Iacoviello y Zuvanic, 2009a). El caso de República Dominicana es uno de los que con mayor fuerza realizó cambios normativos a través de la promulgación en 2008 la Ley N° 41/08 en reemplazo de la Ley N 14/91, por considerarse de aplicación excesivamente gradual y haber logrado escasos resultados positivos. La nueva ley tiene como objetivo la revitalización integral de la función pública, prácticamente relegada en las agendas de gobierno precedentes, mediante la introducción de herramientas muy alineadas con el enfoque establecido en la CIFP, generando el desafío de lograr su efectiva aplicación en el corto y mediano plazo.

Por su lado cabe mencionar también la experiencia chilena, que partió de una reforma normativa en 2003, sobre la base de la experiencia y acuerdos previos en torno a la modernización del empleo público. Así, mediante la denominada Ley de Nuevo Trato Laboral (Ley N° 19.882) se amplió la carrera hasta el tercer nivel jerárquico, se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, se introdujeron concursos internos y la figura del empleo a prueba, se reemplazó la retribución variable individual por la colectiva y se descentralizó la política de personal a través de la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública (BID - DRP, 2006). Todos estos cambios realizados en los distintos países, impulsados desde el nuevo marco normativo, resultaron un paso adelante en el mejoramiento de sus servicios civiles.

En este punto resulta importante destacar que el cambio normativo puede reflejar un apoyo político fuerte a la reforma y puede constituir un medio para posicionar al área central para lograr impactar sobre el resto de la administración, pero no garantiza en sí misma una mejora de la gestión de las personas. En este contexto, es clave que cuando el cambio normativo se vuelva imprescindible, la nueva norma refleje un marco conceptual técnicamente sólido y reconocido por los principales actores involucrados en el proceso, siendo la CIFP un enfoque de servicio civil aceptado por todos los países de la región. A modo de ejemplo, como se mencionó anteriormente, la Ley N° 41/08 de la República Dominicana, que redefine el modelo de empleo público en dicho país,

tiene una fuerte inspiración en los mandatos contenidos en la CIPF, lo cual sin dudas contribuye a incrementar su viabilidad de implementación.

Otro tema nodal relativo al cambio normativo es la articulación entre el dictado de la ley y su efectiva reglamentación. La experiencia en la región enseña que si la nueva normativa no se reglamenta en un plazo razonable, se impone la inercia procedimental previa, perdiendo impulso los nuevos principios y prácticas que se pretenden instalar. Como señala Oszlak (2002, citado en Iacoviello y Zuvanic, 2005: 1) “(...) una norma marco sobre servicio civil o función pública, y su reglamentación, deben ser elaborados simultáneamente siempre que esto sea posible, para formalizar la vigencia de las reglas establecidas y preservar también su coherencia”. Esta clase de debilidades se han dado, por ejemplo, en el caso de El Salvador, donde la Ley de Servicio Civil, sancionada en 1961, no pudo ser actualizada a pesar de múltiples intentos por generar un nuevo marco normativo (Iacoviello y Zuvanic, 2005; BID - DRP, 2006). En este caso cabe señalar que en los últimos cinco años se ha trabajado en la implementación de prácticas meritocráticas aún sin modificar el marco normativo (Iturburu, 2009; Longo, Iacoviello y Zuvanic, 2009), aunque hay acuerdo en la necesidad de formalizar en una nueva norma los avances concretados.

También los casos de Guatemala y Venezuela son arquetípicos en términos de las dificultades que genera la demora entre la emisión de la ley y su reglamento, el primero de ellos con una reglamentación de la Ley de Servicio Civil treinta años después de su sanción, mientras que en el segundo la reglamentación de la Ley de Carrera Administrativa se hizo tras veinticuatro años de aprobada (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Un ejemplo contrapuesto se da en el caso de Chile, donde la sanción de la legislación se sigue inmediatamente de su respectiva reglamentación, dando un verdadero impulso a su implementación (que incluso muchas veces es precedente a la sanción misma de la norma).

Es usual que las amplias brechas entre la instancia de sanción de la norma y su reglamentación sean el resultado de la economía política del país en cuestión, reflejando un desacuerdo entre actores que no permite el desarrollo completo del proceso de reforma o creación del marco normativo. En estos casos, los pasos del camino crítico suelen aparecer invertidos, al generarse primero la legislación y luego el proceso de construcción de consensos. Más bien, la experiencia enseña que para el logro de la efectiva implementación de las normas, lo que la mayoría de las veces tiene como requisito su reglamentación, el consenso entre actores es un prerrequisito ineludible, como lo demuestra el caso de Chile, donde cada avance normativo tiene como base previa el acuerdo entre actores, lo que de ningún modo significa ausencia de conflicto y negociación.

En definitiva, una nueva ley de servicio civil debe ser el producto de un amplio proceso de consenso, aprovechando todos los mecanismos posibles para generar acuerdos entre partidos políticos y los correspondientes bloques legislativos, con los representantes sindicales, y con los propios empleados públicos, de manera de facilitar tanto la aprobación de la ley, sino su posterior cumplimiento. Los casos de República Dominicana, Panamá y Chile son ejemplos exitosos en ese sentido. En el primer caso, tal como señala Iacoviello (2009), resultó clave el lobby de profesionales contratados por el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del estado (PARME) para construir consenso con los bloques opositores en el ámbito parlamentario en cuanto al contenido del nuevo marco normativo. Por su parte, en el caso de Panamá, la efectiva implementación del marco normativo existente fue posible gracias al acuerdo construido entre el órgano rector de recursos humanos, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), el sindicato de empleados públicos (Federación Nacional de Empleados Públicos, FENASEP) y miembros de la Asamblea Legislativa (Iacoviello, 2009). A su vez, en el caso de Chile la sanción de la Ley de Nuevo Trato es resultado de un amplio consenso entre las principales coaliciones políticas generado tras la difusión de un escándalo de corrupción vinculado a sobresueldos en el sector público (BID - DRP, 2006)⁹.

En suma, el dictado de una nueva ley de función pública representa en sí mismo un hito en el desarrollo del servicio civil. Si bien no garantiza el éxito del sistema de función pública, las evaluaciones realizadas en el marco de América Latina muestran que aquellos países que han modernizado el marco normativo experimentaron mejoras sustantivas respecto a su situación anterior. Como se vio, este tipo de reformas implican, además de un componente técnico, un fuerte componente de economía política. Además del consenso a lograr entre actores, es clave tener en cuenta la estructura de incentivos que juega para cada uno de ellos, así como también la intertemporalidad de costos y beneficios. En este sentido, parece advertirse que el rédito político de la reforma posiblemente recaiga en la gestión de gobierno que lidera el proyecto. Sin embargo, el gran esfuerzo de negociación y de liderazgo por parte del área rectora, así como también el respaldo necesario de parte de la máxima autoridad política, demandan la movilización de un importante nivel de recursos que casi con seguridad no se vean redituablemente plasmados en toda su dimensión en el transcurso de un período de gobierno. Este desacople intertemporal entre costos y beneficios es uno de los factores determinantes de la estructura de incentivos que impacta en la economía política de las reformas burocráticas, lo cual demanda su atenta consideración¹⁰.

5.2. GARANTÍAS MERITOCRÁTICAS

Tal como hemos señalado repetidamente, la CIPP propone un modelo que combina los criterios de mérito y flexibilidad. El camino elegido no es, por lo tanto, seguir las prescripciones de la NGP en términos de maximizar la eficiencia de los procesos de gestión de recursos humanos, sino de combinar dicho esfuerzo con la consolidación de sistemas meritocráticos.

En las democracias avanzadas se han utilizado diferentes sistemas para instalar garantías que preserven a los servicios civiles de la arbitrariedad y la politización: a) los países que siguen el *modelo francés* acentúan el papel de los instrumentos de selección (concurso), creando sistemas de garantías predominantemente formales; b) el *modelo alemán*, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico práctica, a partir de un proceso de aprendizaje prolongado; y c) el *modelo británico*, más flexible en los instrumentos, enfatiza la profesionalidad e independencia de los órganos encargados de la selección y promoción (Longo, 2004).

Cualquiera sea el modelo seleccionado –pudiendo darse una combinación de los mismos–, lo más importante es establecer reglas claras y transparentes para la incorporación y la promoción de las personas, y cuyo cumplimiento efectivo sea monitoreado por el área rectora. En la región predominan los intentos de implementar carreras jerárquicas, en los últimos años con algunos elementos más flexibles como la promoción horizontal. Tal es el caso del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), recientemente reformado y rebautizado como SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público) en Argentina, o la carrera establecida por la nueva ley en la República Dominicana.

El caso más exitoso de implantación del modelo británico, aplicado solamente a los niveles gerenciales, es el ya mencionado Sistema de Alta Dirección Pública de Chile. El mismo consiste en realizar la selección del personal a ocupar los cargos del segundo nivel jerárquico (jefes de departamento o de jerarquía similar en ministerios y servicios públicos) mediante concursos que ponen el énfasis en las competencias “blandas” de los postulantes y ya no tanto en los de antecedentes, experiencia y titulación, aun cuando esto no implique la total prescindencia de estos elementos. Tal como es característico del modelo británico, la clave en este proceso es contar con órganos de selección altamente profesionales y transparentes, que aseguren la mejor selección posible. En el caso de Chile, esto se ve reflejado en la probidad de los miembros que integran el Consejo de Alta Dirección Pública¹¹, como se mencionó, creado a partir de la Ley del Nuevo Trato Laboral, la cual incluso prevé la posibilidad de derivar el proceso de selección a consultores privados con el objetivo de garantizar la transparencia en la selección (BID - DRP, 2006).

Las políticas de promoción constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito, y por eso deben contar con especial protección respecto de posibles arbitrariedades. Sin embargo, procesos excesivamente rígidos pueden terminar transformándose en mecanismos “ceremoniales”, por lo que la reglamentación de los mecanismos de selección y la promoción deberá ser lo más simple posible, incorporando en su diseño elementos de flexibilidad. En esta línea, la definición de perfiles en términos de *competencias* permite incorporar elementos que trascienden las credenciales formales en los procesos de selección. Asimismo, en lo referente a los mecanismos de promoción, los mecanismos de promoción horizontal tienen la utilidad de sortear los cuellos de botella en los ascensos a los que son propensos los sistemas excesivamente jerárquicos, permitiendo una mejora del empleado en el mismo puesto de trabajo. Un ejemplo mecanismos de promoción horizontal lo constituye el SINAPA argentino, el cual permite promociones verticales y horizontales al mismo tiempo, estas últimas tomando como criterio una combinación de antigüedad y créditos de capacitación.

El fortalecimiento de los principios meritocráticos es uno de los mayores desafíos que se presenta para gran parte de la región. Por ello es de vital importancia que al momento de iniciar el proceso de reformas en este plano se tengan muy presentes los alertas que pudieran resultar del mismo. Uno de los más importantes tiene que ver con su economía política. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento del mérito como criterio de ingreso, promoción y asignación remunerativa de las personas es esperable que genere focos de resistencia en aquellos funcionarios que gestionan con amplios márgenes de discrecionalidad estas dimensiones del empleo público, bajo el amparo de las reglas vigentes hasta el momento. Por ello, diseño del sistema debe tomar en cuenta la necesidad de garantizar un legítimo grado de “discrecionalidad gerencial” por parte de las autoridades políticas. No contemplar este margen debilita en la práctica la implementación del criterio de mérito en toda su potencialidad, puesto que los gestores tenderán a priorizar las urgencias propias de la gestión por sobre la adecuada aplicación de la nueva regla. El desafío, entonces, es generar un espacio acotado de discrecionalidad para los gestores, que no degenere en arbitrariedad y en espacio para el crecimiento de la politización de la dinámica de los recursos humanos.

Un segundo alerta está asociado con la dimensión fiscal del empleo público. Centralmente, la conformación de la carrera sobre criterios de mérito y competencias implica construcción de una escala de progresión salarial de acuerdo a los diferentes niveles jerárquicos y grados. Ello hace necesario que

en la fase de diseño de las reformas se cuente con la participación del sector de Presupuesto del aparato público, de manera afrontar la toma de decisiones contando con la proyección de escenarios alternativos de crecimiento de la nómina de personal y su consecuente impacto presupuestario. Como señalan diversos autores (Spiller y Tommasi, 2000; Spiller et al, 2003; Iacoviello et al, 2003; BID, 2006), uno de los principales atributos de las políticas para ser efectivas es su capacidad de sostenibilidad intertemporal a través de incentivos y reglas que la hagan posible, entre las cuales la dimensión fiscal / presupuestaria juega un rol central.

5.3. INTRODUCCIÓN DE MECANISMOS FLEXIBLES

Tal como se establece en la CIPF, la conformación de burocracias más ágiles y aptas para la gestión de los asuntos públicos en un contexto complejo y cambiante, es uno de los objetivos centrales en el entorno latinoamericano, para lo cual es prioritario realizar reformas tendientes a la flexibilización de administraciones públicas caracterizadas no sólo por la politización sino además por la rigidez. Como se vio anteriormente, la introducción de mecanismos de flexibilidad no actúa en detrimento de los criterios de mérito sino que los presupone y los complementa.

En este contexto, se consideran aquí las cuatro dimensiones de la flexibilidad planteadas por Longo (2002), y reseñadas en la primera sección de este trabajo: i) flexibilidad numérica; ii) flexibilidad contractual; iii) flexibilidad funcional; iv) flexibilidad salarial, señalando a través de ejemplos concretos las potenciales ventajas y costos de su aplicación.

En primer lugar, la *flexibilidad numérica* se ha manejado centralmente en la región bajo el esquema de los retiros incentivados y el congelamiento de vacantes. Se trata de una iniciativa donde la dimensión fiscal / presupuestaria del Estado juega un rol destacado, tal como se vio reflejado en las denominadas reformas de primera generación. Este tipo de flexibilidad se produjo en la totalidad de los países de la región, lo cual permite extraer lecciones que valen la pena destacar. Centralmente, la flexibilidad numérica, en especial cuando se implementa a través de los programas de retiro voluntario, puede tener consecuencias no deseadas y costos iguales o superiores a los beneficios. Esto ocurre cuando la reducción *cuantitativa* del Estado conlleva un debilitamiento *cualitativo* de sus capacidades. Esto puede ilustrarse con la experiencia argentina, en donde el retiro voluntario se puso en marcha sin una programación de los perfiles que “salían” del Estado, lo cual permitió el egreso de jóvenes

con alta empleabilidad y cuadros burocráticos altamente capacitados y con mucha antigüedad, los cuales tomaban el retiro incentivados por la magnitud de la indemnización. Así, muchas organizaciones perdieron una generación de cuadros burocráticos muy capacitados, generando la necesidad de promover “de urgencia” a cuadros burocráticos junior, sin la suficiente formación y experiencia, a niveles de mandos medios y altos¹², afectando la dimensión cualitativa del Estado. Por su parte, el congelamiento de vacantes, si bien es un mecanismo efectivo para controlar la dimensión financiera de la administración pública, tiene importantes consecuencias vinculadas al envejecimiento de la dotación de personal, tal como se vio reflejado en los casos de Uruguay y Argentina (BID - DRP, 2006).

Todo esto exige un muy cuidadoso diseño de los mecanismos de flexibilidad numérica, poniendo el foco en la elaboración de prioridades en cuanto a los perfiles que se pretenden retener / desvincular, y dejando un margen abierto para la renovación de la dotación de recursos humanos. En el plano de la economía política, es esperable que la introducción de elementos de flexibilidad sea resistida por los funcionarios que gozan de la garantía de estabilidad laboral, aun cuando esta sea meramente formal. Si bien no se han registrado grandes oleadas de reducción de personal desde mediados de los años 90, se encuentra instalada una percepción de inseguridad por parte de los agentes públicos. Sin embargo, resulta necesario reconocer que aun cuando las chances de desvinculación sean bajas, también lo son las posibilidades de reinserción laboral de las personas en el sector privado tras una carrera desarrollada en el ámbito público. Por este motivo, se deben establecer criterios objetivos para los mecanismos de flexibilidad que se incorporen, los cuales deben ser claramente comunicados al funcionariado, al tiempo que deben enfatizarse las ventajas de la nueva carrera en términos de formación y desarrollo, que garanticen la empleabilidad de los funcionarios.

En segundo lugar, la *flexibilidad contractual* se ha implementado en forma masiva en la región a través de incorporación de diversas modalidades contractuales sin estabilidad. Estos mecanismos permiten atenuar la rigidez característica de gran parte de las administraciones públicas latinoamericanas, con un fuerte sesgo al crecimiento. No obstante es importante destacar que la flexibilidad contractual resulta un instrumento pernicioso cuando se percibe una brecha entre la protección jurídica de los trabajadores amparados por la ley de empleo público y aquellos trabajadores que revistan en modalidades más flexibles. Por ejemplo, el caso argentino se caracterizó durante muchos años por la asimetría existente entre la protección de uno y otro tipo de trabajadores.

Esta distancia logró resolverse a partir de la Ley Marco del Empleo Público, que prevé una modalidad de contratación a corto plazo sin estabilidad, pero con la cobertura social de los empleados de planta. Por su parte, también en Chile la utilización del personal “a contrata” se encuentra sumamente extendida y en crecimiento con el correr de los años, pasando del 22% del total de la administración pública en 1995 al 40,2% en 2001 (DIPRES, 2001, citado en BID - DRP, 2006), llegando a más del 50% en 2008 (Iacoviello, 2009b). En cuanto a los derechos y obligaciones, esta modalidad se encuentra bajo la regulación del Estatuto Administrativo, legislación que alcanza a la totalidad del empleo público, teniendo garantizados todos los derechos propios de la planta permanente a excepción de la estabilidad en el cargo.

A pesar de las diferencias que existen entre países, la flexibilidad contractual es un mecanismo muy eficaz para atenuar la tendencia al crecimiento de la burocracia y los impactos presupuestarios que generaría la incorporación de la totalidad de los trabajadores bajo la modalidad contractual de planta permanente. Pero a su vez, con su uso se corre el riesgo de introducir fuertes distorsiones en el empleo público, en especial en lo referente a protección de derechos y a los criterios de mérito. Por lo tanto, la política más efectiva parece requerir una limitación a la práctica instalada de renovación “indefinida”, así como también la regulación de su utilización, por ejemplo, definiendo taxativamente el porcentaje de la planta total posible de ser contratado bajo esta modalidad flexible, o la determinación de los roles específicos a ser cubiertos a través de este tipo de contratación, de manera de reducir el margen para el desarrollo de prácticas de elusión de los principios meritocráticos.

En tercer lugar, la *flexibilidad funcional* se ha desarrollado a través de diversas manifestaciones. En primer lugar, se ha avanzado en instalar mecanismos de reclutamiento y selección basados en competencias, cuyos ejemplos más claros en la región son el caso chileno ya mencionado del Sistema de Alta Dirección Pública, y el Servicio Profesional de Carrera en México, puesto en marcha a partir de 2004, el cual busca la profesionalización del servicio civil, aunque solamente en los niveles superiores, insertando el criterio de competencias en los procesos de selección, y limitando el margen de acción del Poder Ejecutivo para el nombramiento de cargos previamente monopolizados por el personal de confianza (BID - DRP, 2006).

En segundo lugar, se han desarrollado experiencias de diseño de puestos polivalentes en sentido horizontal y vertical, de modo de permitir mayor movilidad de personal entre áreas o entre niveles jerárquicos. En esta línea, como se mencionó, el modelo del SINAPA argentino sigue siendo en su diseño de base

un modelo interesante a considerar, así como la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Este cuerpo está conformado por profesionales de diversas disciplinas, con sólida formación técnica y elevado desarrollo de las capacidades de gerenciamiento, siendo una de sus características medulares la asignación no permanente a un área específica de la administración pública sino la posibilidad de movilidad entre diversos destinos conforme los requerimientos de los organismos y las expectativas individuales (CIPPEC, 2009). En tercer lugar, se ha intentado sustituir el criterio de antigüedad por el de desempeño en las decisiones de promoción. También los casos argentino y chileno recogen esta alternativa. En Argentina se incorporan ya desde el SINAPA los criterios de desempeño y formación para el avance en la carrera, si bien se ha transformado en un esquema más bien formal en los últimos años. El caso chileno se encuentra más desarrollado, articulando no sólo evaluación con promoción sino también con el esquema de remuneraciones como veremos enseguida.

Por último, la *flexibilidad salarial* ha sido poco explorada en la región. Más bien, lo que predominan son sistemas retributivos fuertemente inequitativos en los cuales resultaría inconveniente incorporar alternativas de pago variable sin antes realizar un reordenamiento de la estructura salarial con el objetivo de garantizar niveles razonables de equidad interna y externa. En contraposición a esto, el caso de Chile representa un ejemplo relevante en lo que refiere a la implementación del pago variable, al plantear la asignación para la totalidad del personal (planta permanente y personal “a contrata”) de un bono anual por buen desempeño colectivo e institucional. De esta forma, las remuneraciones en el sector público chileno están conformadas por el sueldo básico, las asignaciones generales, los componentes personales (por ejemplo, asignación profesional) y por el componente variable colectivo e institucional sujeto al desempeño (BID – DRP, 2006). Asimismo, el sistema de remuneraciones de Chile prevé un premio monetario a la excelencia institucional y la asignación de alta dirección pública, entre otras. Resulta fundamental destacar que la experiencia chilena ha sido posible de desarrollar teniendo como base un sistema salarial razonablemente ordenado y equitativo, en el marco de una tradición de disciplina fiscal que permite la sustentabilidad de las retribuciones variables. Precisamente, estos dos factores críticos son los que se encuentran prácticamente ausentes en el grueso de los países de la región, constituyéndose en severas restricciones para el planteamiento de la flexibilidad salarial. Adicionalmente, este tipo de innovaciones requiere un elevado grado de madurez del sistema de gestión de los recursos humanos, con mecanismos efectivos de seguimiento del rendimiento, también ausentes en gran parte de la región.

En suma, la introducción de elementos de flexibilidad es una cuenta pendiente de las administraciones públicas de América Latina. Como señala el documento elaborado por el CLAD (1998), esta reforma no debe esperar el completo desarrollo de los principios meritocráticos. Sin embargo, como se vio en la sección anterior, gran parte de los países de América Latina carecen de una base mínima de profesionalismo sobre la cual desarrollar mecanismos de innovación, lo cual abre renovados desafíos de cara al futuro.

5.4. FORTALECER LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Un eje fundamental para el mejoramiento del servicio civil es que haya una definición clara del rol y la autoridad del área rectora respecto del resto de la administración pública por un lado, y del papel a cumplir por parte de las oficinas de recursos humanos, así como también de los propios directivos en tanto responsables de sus propios grupos de trabajo. En este punto la CIFP actúa nuevamente como un horizonte hacia el cual orientar el diseño de los sistemas de recursos humanos al resaltar el rol central de las áreas rectoras y de los directivos. En la práctica, esto se ve ratificado por las experiencias exitosas de reformas y/o fortalecimiento de los sistemas de recursos humanos, tales como Chile, Costa Rica, Brasil, Colombia y, más tarde, República Dominicana. El denominador común en todos los casos ha sido la fuerte presencia de áreas rectoras de recursos humanos institucionalizadas, las cuales a partir de su capacidad para agregar valor actúan como uno de los principales factores explicativos del grado de desarrollo o mejora de los servicios civiles (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

En los países desarrollados, y en los casos de servicios civiles más avanzados en América Latina, el papel de los servicios centrales de personal tiende a evolucionar desde la gestión directa o los controles primarios a funciones de socio, consultor o, cuando menos, de proveedor interno de servicios especializados (Longo, 2002). Este rol implica un grado de madurez de las áreas de recursos humanos de los diferentes organismos, que en muchos casos se encuentran todavía pendientes de desarrollo.

Un modelo descentralizado de gestión es lógicamente más eficiente para llegar a implementar buenas prácticas de gestión del personal en toda la administración pública, pero su efectiva utilización requiere la generación de capacidades básicas tanto en el área rectora como en las unidades de recursos humanos de las jurisdicciones. Chile, nuevamente representa un caso exitoso en este sentido, poniendo en marcha un proceso de fortalecimiento de las áreas de recursos humanos en paralelo con la implementación de la Ley de Nuevo

Trato Laboral. El caso de República Dominicana presenta una realidad diferente y abierta a resolución, caracterizada por un área rectora que carece de capacidad directa de implementación y de un muy dispar desarrollo de las capacidades de los sectores de gestión de los recursos humanos ubicados en las diferentes áreas. En este sentido, son generalmente las áreas técnicas y financieras las que cuentan con un mayor desarrollo de capacidades en la gestión de los recursos humanos, siendo su contracara las áreas sociales y administrativas.

Por su parte, los directivos públicos aparecen como actores fundamentales en los diseños institucionales introducidos por las reformas, y su desarrollo y profesionalización se convierten en objetivos prioritarios. Así, en algunos casos esto se ha llevado a la práctica por medio de una diferenciación de una franja del nivel directivo del resto del servicio civil. Esta separación se ha visto acompañada de la institucionalización de estatutos especiales para estos directivos, más flexibles que los aplicados al resto del servicio civil. El supuesto de base de esta diferenciación es la separación entre política y gestión, y la necesidad de contar con un cuerpo directivo integrado por profesionales provenientes con frecuencia del exterior de la administración pública con el objetivo de cubrir esas franjas gerenciales, dando lugar a un modelo de Servicio Civil Superior que encuentra en el Reino Unido, EEUU, Australia, Nueva Zelanda, Holanda, etc., sus ejemplos paradigmáticos (Longo, 2002). En América Latina, Chile es quien ha llevado más al extremo esta diferenciación gerencial con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, el cual alcanza a los funcionarios de exclusiva confianza de las autoridades, en niveles equivalentes a jefes superiores de servicio y hasta el segundo nivel jerárquico, los cuales son seleccionados por el CADP de acuerdo a competencias y/o factores clave para el éxito en su desempeño, fortaleciendo el papel de mérito y el profesionalismo en este segmento directivo.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la economía política de los sistemas de alta dirección pública, en especial en su etapa inicial, ya que suelen presentar reacciones y resistencias por parte de aquellos funcionarios no incluidos en el nuevo esquema, así como también enfrentamiento interno con los funcionarios beneficiados con el reconocimiento de condiciones laborales diferenciadas por su carácter gerencial. A su vez, puede ser esperable que la resistencia de los funcionarios no alcanzados por este tipo de innovaciones busque el apoyo de los actores sindicales, siempre con un peso relevante en el conjunto de los países de la región. Como señala Longo (2005b), uno de los factores centrales en los procesos de implantación de reformas es la activación de obstáculos generados como resultado de los intereses divergentes de ganadores y perdedores del juego, en el cual directivos, mandos medios y sindicatos

de empleados públicos adquieren una especial relevancia. Esto conlleva que, en el marco de la conformación de los sistemas de alta dirección pública, se deba prestar especial atención a la necesidad de administrar el clima interno de las organizaciones y buscar incentivos alternativos (no necesariamente monetarios) dirigidos a los sectores no incluidos en el nuevo esquema, de modo de minimizar los impactos negativos en el nuevo mapa organizacional. Esto, a su vez, incluye la pertinencia de mantener negociaciones con los actores sindicales durante la etapa previa a la implementación del sistema, de manera de incrementar el margen de viabilidad política a la reforma. Las intervenciones forzadas, típicas de los programas de ajuste basados en versiones extremas de la NGP en las democracias avanzadas en los años '90, no parecen pertinentes ni sostenibles en el ámbito latinoamericano para implementar una Carta Iberoamericana que busca conciliar los principios de orientación estratégica, eficiencia, mérito, flexibilidad e integración.

En síntesis, los procesos de implantación son procesos complejos que engloban la interacción de la dimensión técnica, la política y la cultural – organizacional. Los límites entre ellas la mayor parte de las veces son difusos y dinámicos, dando lugar a cadenas causales que no siempre se desarrollan en una misma dirección. Sin embargo, de cara al establecimiento de lineamientos para la introducción de una reforma de los servicios civiles en América Latina, es necesaria la adopción de una perspectiva de análisis integral que contemple la suma de costos y beneficios resultante de la interacción de esas dimensiones, lo cual implica considerar que las diferencias entre países priman por sobre la posibilidad de construcción de una agenda de reformas totalmente homogénea para toda la región.

Finalmente, un tema que atraviesa las cuatro líneas de intervención señaladas es su estrategia de implementación. Específicamente esto implica optar por una estrategia gradualista, que establezca la priorización de objetivos y ámbitos de aplicación, o una estrategia de “shock”, que avance sobre el conjunto del sistema integrado de recursos humanos propuesto por Longo (2002).

Optar por la primera alternativa implica contar con diagnósticos precisos que permitan comenzar con la implementación de algunas funciones críticas para generar legitimidad y apoyo, para luego encaminarse hacia la puesta en marcha gradual del sistema, comenzando por los subsistemas de base que permiten a posteriori el desarrollo de los restantes. Por ejemplo, generar la cultura de la incorporación por mérito resultaría en este sentido una acción inicial a reglamentar e implementar, aun en forma de prueba piloto en algunas áreas más técnicas, de modo que operen como casos testigo a ser replicados en otros sectores de

la administración pública. Así, este esfuerzo debería focalizarse inicialmente en la instalación de procedimientos técnicos y el desarrollo de competencias en los equipos de los organismos rectores de recursos humanos, así como también de las áreas encargadas del reclutamiento, la selección y la inducción del personal en las distintas organizaciones públicas. Este tipo de estrategia gradualista, puede resultar más acorde a las necesidades de los países con un bajo desarrollo burocrático, donde la elaboración coherente de un marco normativo y la instalación progresiva de los criterios de mérito actúan como cimientos necesarios del posterior desarrollo del conjunto del sistema y la reducción de la politización. Sin embargo, el balance entre el pragmatismo de la implementación progresiva y los principios rectores del sistema en su conjunto, articulado en torno a una política de largo plazo para la conformación de un servicio civil meritocrático, puede presentar situaciones de compromiso que deberán ser monitoreadas por el órgano rector de recursos humanos en forma permanente, de modo de promover su cumplimiento y corregir posibles desvíos.

Por su parte, la segunda alternativa de estrategia de implementación implica la introducción simultánea de líneas de reforma en el conjunto del sistema integrado de recursos humanos. Esta estrategia supone la existencia de capacidades críticas instaladas y un desarrollo razonablemente consolidado de los diferentes subsistemas, por lo que probablemente resulte más adecuada para aquellos países con servicios civiles de mediano y alto desarrollo, caracterizados por deficiencias puntuales en determinados subsistemas, o un desequilibrio entre los mecanismos de mérito y flexibilidad.

En cualquier caso, es importante remarcar que la estrategia de implementación no puede ser trazada de forma desvinculada con el diagnóstico de situación del servicio civil en cuestión, lo que invalida la pretensión de recetas únicas para una región que se caracteriza tanto por sus necesidades de reforma como por su elevada heterogeneidad.

6 COMENTARIOS FINALES

Como hemos visto, el consenso latinoamericano reflejado tanto en el documentos del CLAD (1998) como en la CIPF (CLAD - ONU, 2003) señalan la necesidad de avanzar hacia administraciones públicas más dinámicas y capaces de adaptarse a una nueva realidad social, fortaleciendo en forma paralela el mérito y la flexibilidad de los sistemas de recursos humanos, pero sin dejar de considerar la importancia de las especificidades nacionales, lo

cual realza la importancia de los estudios diagnósticos como punto de partida de las acciones de modernización.

En este contexto, desde el punto de vista técnico, los estudios diagnósticos arrojan debilidades que permiten el planteo de acciones que pueden ser agrupadas en cuatro líneas de mejoramiento a ser desarrolladas en el marco general de Latinoamérica. Por un lado, el rediseño (o creación) de un *marco normativo* que actúe en todo su potencial como institucionalidad para la gestión de los recursos humanos, para lo cual es necesario considerar su diseño en base a un marco teórico sólido y contemplar la intertemporalidad de costos y beneficios en su aplicación, así como también los efectos negativos que puedan ocasionarse por una demora en su reglamentación. En segundo lugar, la región necesita avanzar hacia el fortalecimiento de los *criterios de mérito* para el acceso y desarrollo de carrera en el empleo público, atendiendo las alertas generadas en la economía política de la reforma, cruzada por intereses contrapuestos y culturas organizacionales renuentes al cambio, así como también en su dimensión fiscal y sus posibilidades de sostenimiento en el tiempo. En tercer lugar, resulta necesario promover la introducción de *mecanismos de flexibilidad* numérica, contractual, funcional y salarial, teniendo especial consideración de los pros y los contras que se generan en cada uno de esos campos, donde la economía política y la cultura organizacional tienen una fuerte incidencia sobre el éxito o fracaso de estas herramientas, aun cuando estén sólidamente construidas. Por último, un cuarto lineamiento para una reforma en América Latina tiene que ver con el necesario fortalecimiento de la *función de los recursos humanos*, asignando autoridad formal y funcional a los órganos rectores y directivos. Nuevamente, aquí tienen un especial peso tanto los legados institucionales en materia de gestión de recursos humanos como una economía política signada por los intereses de los diversos actores alcanzados, en sentido positivo o negativo, por la reforma.

En definitiva, el desafío general que se le presenta a América Latina es la transformación de las *partidocracias rígidas* que existen en gran parte de la región en *meritocracias flexibles*. Este enfoque, establecido de forma explícita en los documentos que encarnan el “deber ser” latinoamericano en materia de gestión de recursos humanos, sólo puede ser logrado atendiendo las particularidades nacionales (técnicas, políticas y culturales-organizacionales), teniendo como objetivo central el logro de un equilibrio entre los mecanismos de mérito y flexibilidad, de modo de minimizar la importancia de la rigidez y la discrecionalidad, consecuencias no deseadas que presentan los sistemas de recursos humanos desbalanceados.

NOTAS

¹ Versión revisada del documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, en el marco del panel “Capital Humano y Calidad Institucional en el Sector Público: viejas sinergias y nuevas alquimias”, 27-30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía, Brasil.

² “From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less” es uno de los documentos fundamentales de la versión norteamericana de la NGR, elaborado en 1993 por Al Gore en el marco del National Performance Review. Dicho documento está basado en “Reinventing Government” (1993), cuyos autores son David Osborne y Ted Gaebler.

³ Nos parece más que apropiada esta expresión, y la tomamos de Eduardo Araya Moreno en una conferencia titulada “La Nueva Gestión Pública y las Reformas en la Administración Pública Chilena”. Conferencia dictada en la Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Valle del Cauca, Santiago de Cali, Noviembre 2008.

⁴ Este documento contiene un estudio diagnóstico de los sistemas de gestión de recursos humanos de 18 países de la región realizado entre 2002 y 2005, para el cual se conformó un equipo de trabajo coordinado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic bajo la supervisión de Francisco Longo y Koldo Echebarría, e integrado por Ana Laura Rodríguez Gustá, Mónica Iturburu e Ivana de la Cruz Orozco, contando con la colaboración de un equipo de asistentes.

⁵ Este documento presenta una actualización de los diagnósticos de la región de América Central y la República Dominicana, realizado a fines de 2008. El equipo de trabajo en este caso estuvo integrado por Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mónica Iturburu, bajo la supervisión de Francisco Longo.

⁶ Para un análisis detallado de las diferencias

que se dan entre estos países en los distintos subsistemas de recursos humanos, ver el estudio diagnóstico elaborado por BID - DRP (2006).

⁷ Para un análisis más detallado de los diagnósticos de los servicios civiles a nivel regional y nacional ver BID - DRP (2006); Iacoviello y Zuvanic (2009), Longo (2009); CIPPEC (2009).

⁸ La estructura de estos ejes está basada en la propuesta presentada por Laura Zuvanic y Mercedes Iacoviello para la reforma del Servicio Civil de la Provincia de Salta, Argentina, en el marco del proyecto “Apoyo al Diseño de un Sistema de Carrera Pública en la Provincia de Salta”, llevado a cabo por el CIPPEC –Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento– (2009), Argentina.

⁹ Esta situación de produjo en el Ministerio de Obras Públicas durante el gobierno del presidente Lagos, y se lo conoció en los medios como el “MOP Gate”.

¹⁰ Para un mayor detalle de la economía política de los procesos de implantación de reformas de los servicios civiles en América Latina, ver Longo (2005b) y Heredia (2002).

¹¹ El Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) está integrado por el Director de la Dirección Nacional de Servicio Civil y cuatro consejeros designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado Nacional a través de una mayoría de 4/7 de sus miembros en ejercicio. El organismo incluye en su conformación a un miembro de la oposición y al subsecretario del ramo, el cual solo tiene derecho a “voz” (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

¹² En Argentina, esto tuvo un especial impacto en organismos con alto nivel de especialización y relevancia tales como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el PAMI, el Banco Central y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG).

BIBLIOGRAFÍA

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), FLACSO Costa Rica y SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2009): *Informe Barómetro, la medición de la función pública*. Disponible en www.funcionpublica.org

BID (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo - David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University.

BID-DRP (2006): *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Koldo Echebarría Ed. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998): “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”. En: *Revista Desarrollo Económico* N° 150, Vol. 38, Julio-Septiembre 1998, Buenos Aires.

CIPPEC (2009): *Apoyo al Diseño de un Sistema de Carrera Pública en la Provincia de Salta. Lineamientos para la Reforma*. Versión Preliminar. Documento elaborado por Laura Zuvanic y Mercedes Iacoviello.

CLAD (1998): *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD - ONU (2003): *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9.

Christensen, Tom y Per Laegrid (2007): “Reformas post nueva gestión pública”. *Gestión y Política Pública*, 539-564.

Crozier, Michel (1997): “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. En *Revista el CLAD Reforma y Democracia* N° 7. Caracas. www.clad.org.ve

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler (2005): *New Public Management is dead-long live Digital era Governance*. London: Oxford University Press.

Estévez, Alejandro y Gustavo Blutman (2004): “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: Funcionarios, Gerentes o Sobrevivientes?”. En: *Revista Venezolana de Gerencia* N° 25, Año 9.

Heredia, Blanca (2002): “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis”. Diálogo Regional de Políticas - BID. Documentos de la Segunda Reunión de la Red de Transparencia, Washington DC, Abril 4 y 5, 2002.

Iacoviello, Mercedes (2009): “Estrategias de reforma del servicio civil en Panamá y República Dominicana: paralelos y singularidades”. Documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panel, 27-30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil. Disponible a partir de Febrero 2010 en www.clad.org.ve

Iacoviello, Mercedes (2009b): *Diagnóstico institucional del servicio civil chileno*. Evaluación del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, Proyecto BID CH-L 1008. Noviembre 2009. Mimeo.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005): “Institucionalización y burocracia en América Latina”. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de Octubre de 2005.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2006): “Desarrollo e integración de la gestión de los recursos humanos en los Estados latinoamericanos”. En: *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6, N° 7. Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Santa Fe, Argentina.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2009): *Proyecto Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica. Informe de Contraste*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) - FLACSO Costa Rica - Sistema de la Integración Centroamericana.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2009b): “Gestión Pública en América Latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje”. En: *Revista Buen Gobierno* N° 6, México, primer semestre, pp. 108-130.

Iacoviello, Mercedes, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi (2003): “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de Octubre de 2003.

Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2008): “Gestión y gestores de resultados: cara y contracara”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 41, Junio, pp. 81-110.

Jones, L. y Donald Kettl (2003): “Assessing Public Management Reform in an international context”. *International Public Management Review*.

Longo, Francisco (1999): “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. En: Losada, C. (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, Francisco (2002): “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington DC, Noviembre 14-15. Incluido como Capítulo I en Echebarría, K. (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

Longo, Francisco (2004): *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España.

Longo, Francisco (2005): “La implantación de la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública: obstáculos y estrategias de reforma”. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. CLAD. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005.

Longo, Francisco (2007): “Gestión pública e integridad”. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de Octubre-02 de Noviembre 2007.

Longo, Francisco (2008): “La gestión pública como discurso de valores”. En: Longo F. y Tamyko Y. (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Colección Innovación, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Longo, Francisco y Koldo Echebarria (2001): “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas”. En: CLAD (ed.): *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina*. Caracas, CLAD.

Longo, Francisco, Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic (2009): “La calidad de los servicios civiles centraamericanos: una aproximación empírica” Documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panel,

27-30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil. Disponible a partir de Febrero 2010 en www.clad.org.ve

Lopez, Andrea (2003): “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Doc. N° 68, Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de Administración Pública.

Lopez, Andrea (2005): “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En: Thwaites Rey, M. y López, A. (ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Norman, Richard (2006): “Recuperándose de la oleada: Nuevas direcciones para el gerenciamiento por desempeño en el sector público de Nueva Zelanda”. Disponible en www.top.org.ar

Osborne, David y Ted Gaebler (1993): *Reinventing Government*. Editorial Addison Wesley, USA.

Oszlak, Oscar (2002): “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública”, CLAD (versión preliminar).

Prats i Catalá, Joan (2003): *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Schick, Allen (1998): “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, The World Bank Research Observer, February: 123-31.

Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2000): *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, FG&S - PNUD, Eudeba.

Spiller, Pablo; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003): “Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework”. Report for de Latin American Research Network. Interamerican Development Bank, April.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano (2011) “De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina”, *DAAPGE*, año 11, N° 16, 2011, pp. 51-95. UNL, Santa Fe, Argentina.
