

Institucionalización y burocracia en América Latina ¹

Laura Zuvanic
Mercedes Iacoviello

1. Desarrollo de los marcos legales del servicio civil en Latinoamérica

En prácticamente todos los países de la región ha habido intentos de conformar un marco legal que implemente una reforma del servicio civil, con carácter de reforma weberiana, si bien se introducen también algunos elementos de reformas gerenciales y de responsabilización (Schneider, 2001, Heredia y Schneider, 2003). Generalmente los intentos de instalar una carrera profesional en el Estado van acompañados de una producción importante de nuevas normas. Por un lado, esta actividad normativa refleja la convicción fuertemente instalada de que los cambios legislativos generan las bases suficientes para el cambio en las prácticas de gestión del empleo en el Estado. En términos generales, los relevamientos recientes coinciden en que los planteos de las leyes han sido razonables, y orientados según el estado del arte de la administración pública al momento de su producción, pero que la principal dificultad ha sido llevar las normas a su plena aplicación en los respectivos países (Oszlak, 2002; Iacoviello y Zuvanic, 2004).

Aún siendo la etapa de implementación el talón de Aquiles de las reformas del servicio civil en la región, consideramos que es importante revisar las trayectorias normativas de los países que la integran. Pareciera ser un patrón dominante en los servicios civiles más consolidados el hecho de contar con cierta consistencia en la producción de normas, o al menos un patrón más acumulativo en la sucesión de intentos de revisión del sistema. De alguna manera, estos patrones de trayectorias erráticas versus trayectorias consistentes reflejan, aunque sea indirectamente, la presencia o no de una orientación estratégica para la política de gestión de los recursos humanos en el Estado.

Cuando hablamos de “trayectoria consistente” no nos referimos a un patrón absolutamente lineal, ya que las dificultades para consolidar un sistema de servicio civil y la contradicción de intereses de los grupos involucrados se refleja en la producción de normas en todos los países dentro y fuera de la región. Pero en términos relativos se pueden distinguir patrones más consistentes en comparación con casos de cambios bruscos en el foco de las reformas, largos períodos entre la producción de las leyes y sus reglamentos, normas contradictorias o paralizadas por la puja entre actores.

Como un primer indicio de falta de consistencia en el esfuerzo de reforma (o de creación) de un sistema de servicio civil, podemos ver el importante número de países en los que se dan demoras entre la emisión de la ley y su respectiva reglamentación (Ver Tabla 1). Esta dilación tiene efectos fuertes en la viabilidad de la implementación de la norma, ya que el reglamento es el requisito esencial para la posibilidad de su aplicación efectiva². En nueve de los dieciocho países analizados se detectan lapsos de más de tres años entre la emisión de la ley y su reglamento.

Los casos extremos son los de **Guatemala**, con una reglamentación treinta años posterior a

¹ Este documento fue preparado como background paper para el capítulo Burocracia del Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006, Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo.

² En el mismo sentido, entre las recomendaciones que plantea Oscar Oszlak (2002) para la profesionalización de las burocracias de la región la función pública, se encuentra la siguiente:“(…) 3. Una norma marco sobre servicio civil o función pública, y su reglamentación, deben ser elaborados simultáneamente siempre que sea posible, para formalizar la vigencia de las reglas de juego establecidas y preservar también su coherencia.”

la Ley de Servicio Civil³, y **Venezuela** en el caso de la Ley de Carrera Administrativa de 1975, que fue reglamentada veinticuatro años después de su emisión (y que por otro lado fue recientemente reemplazada por una nueva ley todavía no reglamentada después de tres años). En ambos casos, se infiere de la estrategia adoptada la intención de conservar una ley que, a pesar del tiempo transcurrido, reflejaba los principios que se intentaban imprimir al servicio civil. Parece razonable en principio como alternativa normativa respetar la norma de base, y reglamentarla en detalle aún décadas después para ponerla en vigencia. Sin embargo, esta excesiva demora debilita el impulso reformador, y de hecho los dos países han optado por dictar una nueva ley poco después de dictar el reglamento sobre la norma anterior⁴. En el caso de **El Salvador** nunca se logró reglamentar la ley, que ya lleva 44 años de dictada con dificultades en su implementación. A partir de los acuerdos de paz a principios de los '90 se intentó reemplazarla por una nueva ley, aunque los proyectos no lograron prosperar por la oposición del FMLN⁵ (Iacoviello, Iturburu, Orozco, 2005).

Además de limitar el impulso de cambio, estas dilaciones son contraproducentes porque erosionan el sistema al generar vacíos normativos y confusión en los marcos legales, que llevan a arbitrariedades e inequidad en las reglas para la gestión de recursos humanos, profundizando muchas veces las limitaciones que pretenden revertirse con las nuevas normas. Nuevamente el caso de **Venezuela** ilustra esta situación, ya que en 2002 se promulga una nueva Ley del Estatuto de la Función Pública⁶ (LEFP), pero al no ser reglamentada ni implementada en forma integral se generan en la práctica vacíos legales⁷, ante los cuales suele recurrirse a la aplicación de la ley anterior. Lo mismo sucedió en **Argentina**, donde el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública⁸ permaneció vigente de hecho ante la falta de reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público dictada en 1999. Aún después de su reglamentación tres años después de su dictado, se generaron dificultades para su aplicación, ya el decreto solo puede ser aplicado en el ámbito de la ley que reglamenta, por lo cual aquellos organismos no comprendidos en la Ley Marco siguen utilizando el Régimen Jurídico Básico.

En algunos casos, como los de **Colombia, Ecuador y Paraguay**, el rol de las impugnaciones judiciales efectivas o potenciales sobre las leyes de servicio civil comprometieron fuertemente sus posibilidades de implementación. En estos tres casos⁹ se puede ver como ha incidido en la política sobre el servicio civil el pronunciamiento de los tribunales constitucionales acerca de las disposiciones de la normativa sobre el empleo público, ya sea bajo la forma de declaraciones de inconstitucionalidad (como en los casos de Colombia y Ecuador), o de suspensión de los efectos de la norma sobre los recurrentes (como se dio en el caso de Paraguay).

Además de los casos mencionados de dilaciones en la reglamentación de las leyes y las

³ Cabe señalar que la LSC de Guatemala fue dictada en un período de extrema volatilidad institucional, y que se retomó el intento de implementación del sistema después de los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin a una guerra de 36 años.

⁴ En el caso de Guatemala, el proyecto de ley está siendo consensuado con distintos sectores, y se prevé su emisión en el transcurso de este año (2005).

⁵ Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional

⁶ La primera versión de la Ley fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5557 el 13 de noviembre de 2001. Esta primera versión incluía algunos de sus artículos controvertidos, tales como el relativo a la remoción en estado de gravedad y la creación de la Escuela Nacional de Gerencia Pública, temas que no fueron rescatados por la segunda versión, entre otros aspectos.

⁷ Conviven en la práctica la nueva ley (LEFP) y el reglamento de la vieja ley (LCA). A modo de ejemplo se puede ver esto en la referencia a las acciones realizadas por la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Finanzas que "actúa como órgano asesor y de consulta jurídica de la Oficina de Recursos Humanos, de acuerdo a la normativa legal que regula sus funciones, contenidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública y el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa" (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Otra referencia risueña al tema puede encontrarse en la discusión de un foro legal sobre que norma realmente está aplicando. Ver Foro de intercambio de opinión entre abogados de Venezuela <http://www.justicia.net/foro>

⁸ Ley N° 22.140 de 1980.

⁹ Estos casos serán abordados más adelante para ilustrar el rol de la burocracia en interacción con el poder judicial desplegando una estrategia de resistencia a la reforma del servicio civil.

impugnaciones judiciales a su implementación, encontramos contradicciones en las normas, y falta de consistencia en el proceso normativo en la mayoría de los países de la región. En contraposición, aparecen como más estables y consistentes las trayectorias normativas de Brasil y Chile, que resultan los dos países con mayor desarrollo de sus servicios civiles. Para ilustrar este punto, se comparan en esta sección la evolución de los servicios civiles de Argentina y Chile como casos contrapuestos en términos de consistencia normativa (ver Tabla 2).

En Argentina, la “política de construcción e implementación de un sistema de servicio civil” parece adolecer de una serie de deficiencias comunes a la mayoría de las políticas públicas en el país (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2002). Dicha política se ha caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumentara su institucionalidad y su impacto intertemporal (entre estas ausencias, resalta el poco involucramiento real del poder legislativo)¹⁰. A todo esto se suma, como ya se señaló, la recurrencia de crisis fiscales que obligan a ajustes cortoplacistas que ignoran los efectos que esto tiene sobre la trabajosa y difícil construcción de capacidades en la administración pública. Dichas características de incoherencia, discontinuidad, e inestabilidad mezclada con rigideces son, de hecho, comunes a muchas áreas de política pública en la Argentina. En Spiller y Tommasi (2000, 2001) se argumenta que esto se debe a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo.

Desde 1957 la Constitución Nacional ampara el derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos, a través del artículo 14 bis. Hasta mediados de los '80 toda la normativa referida al empleo público surgía unilateralmente por decisión del Estado como empleador, siendo la norma central el ya mencionado Régimen Jurídico Básico de la Función Pública¹¹ del año 1980, y su decreto reglamentario. El escalafón vigente para la mayor parte del personal civil de la APN era el Decreto 1428, del año 1973. Durante los años '80 se crean numerosos escalafones especiales, que además incluyen aspectos estatutarios específicos, creando una enorme diversidad de situaciones. Con el regreso a la democracia que comenzó con la presidencia de Alfonsín (1983-1989), la reforma administrativa pasó a centrarse en la calificación del personal y el mejoramiento de la carrera administrativa, por lo que emergió como objetivo la formación de un funcionariado profesionalizado destinado a ocupar los puestos clave del aparato administrativo, cuya iniciativa central fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Esta estrategia cambia en los '90 con el gobierno de Menem, cuando surge la iniciativa de crear una carrera de servicio civil unificada para la APN en el marco del proceso de reforma del Estado. Se crea entonces el Sistema Nacional de Profesión Administrativa¹² (SINAPA), manteniendo como ley marco de referencia el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Se reemplaza de esta manera el Decreto 1428/73 que había regido durante casi veinte años, representando un intento por unificar la carrera para la gran diversidad de escalafones que se habían generado en la década anterior.

¹⁰ El último intento que tuvo algún viso de aglutinar consensos un poco más amplios fue el Plan de Modernización del Estado inicialmente liderado por el entonces Vicepresidente Carlos “Chacho” Alvarez. De todas maneras, aún ese esfuerzo estuvo viciado desde sus inicios de una bastante imperfecta coordinación (cuando no competencia velada) entre la oficina especial creada en dependencias de la Vicepresidencia para llevar adelante dicho proceso, y el área a cargo de Gestión Pública en general dependiente de la Jefatura de Gabinete. (Véase CEDI, 2000). De hecho, dicho esfuerzo fue también víctima de la inestabilidad político institucional al renunciar el Vicepresidente poco tiempo después del lanzamiento del Plan, perdiendo el mismo su principal apoyo político y eventualmente desvaneciéndose en un conjunto de líneas de acción iniciadas que pueden o no ser recogidas en futuros intentos o continuar operando a partir de lógicas más micro.

¹¹ Ley N° 22.140 de 1980, reglamentada por decreto 1797/80.

¹² Creado por Decreto 993/91.

A partir de la creación del SINAPA, en el período entre 1993 y 1996¹³, se dio el funcionamiento casi a pleno de los subsistemas de recursos humanos en el ámbito de su aplicación¹⁴: se realizaban concursos para cubrir las vacantes, se ofrecía capacitación masiva en relación con los requisitos de la carrera, se implementaba la evaluación de desempeño para toda la población incluida. A partir de la Segunda Reforma del Estado comienza a perder impulso el sistema, en el marco de la reducción de personal, el programa de retiro voluntario y el congelamiento de vacantes, que se combina con la intensa utilización de la modalidad de contratación temporaria¹⁵. Con el cambio de Administración en 1999 se debilita aún más el sistema de carrera administrativa, a partir de los mecanismos de asignaciones transitorias de funciones, la reducción salarial y la falta de acuerdo respecto de la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público¹⁶.

En paralelo con este proceso, fue madurando el sistema de relaciones laborales del sector público, también a través de un proceso de marchas y contramarchas en la estructura normativa. En 1992 se sanciona la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público¹⁷. Recién seis años después se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público¹⁸, que alcanza a diversos organismos y ordenamientos escalafonarios, incluyendo el SINAPA. Su vigencia efectiva comenzó el 1 de enero de 1999, por dos años, por lo que venció a fin del año 2000. Sin embargo, al regir el principio de ultractividad permanece vigente hasta que no sea reemplazado por otro convenio. El Régimen Jurídico Básico fue reemplazado finalmente en 1999 por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público. La reglamentación definitiva¹⁹ de la Ley Marco de Empleo Público se publicó en agosto de 2002, tres años después de la emisión de la ley. El decreto deroga el ordenamiento anterior, pero solo puede hacerlo en el ámbito de aplicación de la ley que está reglamentando, con lo cual aquellos organismos que no se rigen por la Ley Marco siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico. Algunos aspectos reglamentados en el decreto (por ejemplo el régimen de licencias) entran en conflicto con cuestiones que están incluidas en el Convenio Colectivo, y no deberían determinarse unilateralmente si son materia convencionable. Por otro lado, algunos aspectos no están suficientemente detallados en el reglamento de la Ley Marco, por lo que siguió aplicándose por varios años el Régimen Jurídico Básico, supuestamente derogado.

En esta trayectoria identificamos una orientación de política para el servicio civil muy cambiante, que va siendo modificada sin un sentido acumulativo en los sucesivos intentos de reforma. Así, entre principios y fines de los '70 se intentan homogeneizar las condiciones de empleo en un régimen jurídico único y dar fuerza a un escalafón administrativo, pero con la llegada de la democracia se opta por la diversidad de carreras y cuerpos profesionales que incluyen cláusulas estatutarias. Se vuelve a la estrategia de unificación de escalafones con el SINAPA en los '90, aunque poco después se relajan las reglas del sistema al incorporar el mecanismo de las contrataciones temporarias, al crearse nuevos organismos bajo régimen laboral privado (precisamente en las áreas de recaudación, seguridad social y regulaciones, que deberían tener mayor protección para el servicio civil), y más recientemente, la elusión del sistema mediante designaciones transitorias. Se pueden identificar así hitos en el desarrollo del servicio civil caracterizados por un impulso reformador, a partir de los cuales

¹³ En los dos primeros años desde la creación del SINAPA se dio un proceso de ordenamiento normativo, por lo que consideramos que el sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1993.

¹⁴ El SINAPA abarca una cuarta parte del personal civil de la administración central, con lo que resulta la carrera que reúne el mayor número de funcionarios en este ámbito.

¹⁵ Esta modalidad se establece por decreto 92 en 1995, y es modificada por el decreto 1184 del año 2001

¹⁶ Como ya se mencionó, hubo una demora de tres años (1999-2002) entre el dictado de la Ley Marco y la aprobación de su decreto reglamentario.

¹⁷ Ley N° 24.185 del año 1992.

¹⁸ Decreto 66/99.

¹⁹ Dec.1421/02

sigue una serie de hechos y decisiones que diluyen el cambio planteado. Se puede decir que nunca llegó a establecerse con la suficiente fuerza un servicio civil profesionalizado, quedando las iniciativas sometidas a cambios y modificaciones por parte del Poder Ejecutivo (Oszlak, 1997).

Para lograr establecer un servicio civil profesionalizado es necesario que al menos uno de los dos “principales” de la burocracia (el Ejecutivo o el Legislativo) tengan un horizonte de largo plazo, pero en Argentina la burocracia parece constituir un “agente sin principal”, en los términos de Spiller y Tommasi (2004). A los cambios y contradicciones en las sucesivas normas se suma la alta volatilidad de las estructuras, y la alta tasa de rotación de los funcionarios políticos, haciendo el entorno aún más inestable. Es así que aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos. Es en relación con esta realidad que Oscar Oszlak describe a la Argentina como un “cementerio de proyectos”²⁰. Esta situación baja aún más la credibilidad de cualquier nueva iniciativa, y genera en los funcionarios de línea una natural reacción de escepticismo ante las propuestas de cambio.

En contraposición con la discontinuidad e inconsistencia descrita para el caso argentino, en **Chile** se ha dado la progresiva construcción de la institucionalidad del servicio civil. Esto no significa que el caso chileno esté libre de complejas negociaciones, de hecho las normas son fruto del compromiso entre los intereses de los actores. Sin embargo, la trayectoria normativa refleja un proceso “aditivo” en el cual cada iniciativa se instala sobre los logros anteriores, sin tantos avances y retrocesos como en los otros casos (Iacoviello, Zuvanich, 2004).

Hay factores contextuales de carácter económico y político que favorecen las posibilidades de implementación de reformas en el caso chileno. A diferencia de otros países latinoamericanos Chile presenta estabilidad económica y política, cuestiones que proporcionan un marco favorable a efecto de la implementación de reformas a nivel estatal. En el ámbito económico y bajo el marco de una estricta disciplina fiscal, se ha dado crecimiento, estabilidad de precios y una política deliberada del gobierno de orientar los recursos públicos a las áreas sociales. Así, hoy en día, los principales indicadores económicos, institucionales y sociales colocan al país en una posición favorable para aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva economía. La continuidad política representada desde 1990, por los sucesivos gobiernos democráticos de la Concertación - Patricio Alwyn, Eduardo Frei y Ricardo Lagos- ha jugado un papel decisivo en la generación de este contexto.

La organización de la administración pública, la carrera funcionaria, la igualdad de oportunidades de ingreso y la capacitación de los funcionarios están garantizadas en el artículo 38 de la Constitución de Chile²¹. En 1986 se dicta la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado²², que establece los principios generales de la carrera funcionaria, entre ellos las cuestiones relativas al ingreso, derechos y deberes, responsabilidad administrativa, capacitación y cesación de funciones. Los aspectos específicos son posteriormente reglados mediante la Ley de Estatuto Administrativo²³ (EA) que establece el

²⁰ Citado por Bambaci, Spiller, Tommasi, (2001:29).

²¹ La Constitución fue promulgada en 1980, durante la dictadura de Pinochet, y reformada en 1989 durante el proceso de transición a la democracia, siendo aprobada en julio de ese año. Una vez restaurado el gobierno democrático tras las elecciones presidenciales del 14 de diciembre de 1989 se discutió en reiteradas oportunidades la posibilidad de abrir un proceso constituyente verdaderamente democrático, pero primó la decisión pragmática (que parece permear todos los procesos de decisión en Chile) de realizar solamente reformas parciales e incrementales al texto constitucional.

²² Ley N° 18.575, del año 1986

²³ la Ley N° 18.834 del 23/9/89

marco central de la gestión de recursos humanos. A estas normas se suman las leyes orgánicas de cada servicio (que establece el número de funcionarios) y las normas que rigen el marco presupuestario (remuneraciones e incentivos).

A partir de la asunción de la democracia, si bien este marco normativo no sufre alteraciones sustantivas y sus cambios centrales se producen a través de legislación complementaria, el tema de la modernización de la gestión pública pasa a ser una de las prioridades del segundo gobierno de la Concertación (1994 - marzo de 2000). A fines de 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En 1997 su Secretaría Ejecutiva se eleva a la categoría de Ministerio Secretaría General de la Presidencia y ese mismo año, se establece el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, con líneas de acción en áreas de recursos humanos, entre otras. Asimismo, también se inicia la negociación del Gobierno con la ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales) cuyos resultados, en parte, se reflejarán en la promulgación de la Ley N° 19.553²⁴.

A pesar de esta serie de pasos orientados a la reforma, será finalmente en el tercer gobierno de la concertación, cuando una serie de escándalos vinculados a sobresueldos en el sector público acelere el ritmo de las reformas y propicie la promulgación de la Ley del Nuevo Trato²⁵, la cual retoma temas acordados con la ANEF y aspectos desarrollados por el Comité de Modernización. La ley surge como resultado de que los partidos que integran la Alianza por Chile, los de la Concertación y el Gobierno suscribieron el 30 de enero del 2003 la Agenda de Modernización del Estado, incorporando este proyecto en lo que se denominó la agenda corta, esto era, lograr su aprobación a más tardar el 21 de mayo del 2003. Asimismo se convino en que se ampliaría su contenido, para incluir lo referido a la Alta Dirección Pública, que regula el reclutamiento, selección, nombramiento, remuneraciones y evaluación de desempeño de los directores de servicios, subdirectores y directores regionales de las entidades que estarían regidas por las normas de esta ley y crea para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública. Terminada su tramitación en el Congreso y analizada posteriormente la constitucionalidad de sus normas por el Tribunal Constitucional, fue publicada y comenzó a regir en junio de 2003.

La trayectoria chilena refleja la progresiva conformación de un marco normativo que es fruto de un laborioso proceso de negociación. Este foco en la incorporación de actores dentro y fuera del Estado para los procesos de diseño e implementación de políticas excede el tema específico de la política de recursos humanos del Estado. La cultura de gestión por resultados, la práctica del consenso político y el pragmatismo caracterizan los procesos de decisión en Chile, y se reflejan en los procesos normativos, con leyes presentadas para su aprobación cuando se dan las condiciones para su efectiva implementación²⁶. Si bien las condiciones parecen favorables, habrá que observar como se desenvuelve el nuevo sistema establecido en la Ley de Nuevo Trato, a partir del cual se plantea el reemplazo del “cuoteo” político por la generalización de las designaciones por concurso, cómo se desarrolla la nueva institucionalidad planteada en la ley (la Dirección General de Servicio Civil y el Consejo de la Alta Dirección Pública), y cómo se articula con la Dirección de Presupuesto que seguirá teniendo un rol central en la gestión del sistema.

Otro estilo de “trayectoria consistente” se puede ilustrar con el caso de Brasil. La trayectoria normativa de Brasil es menos lineal que la de Chile, (y por otro lado data de décadas atrás, en contraposición con la reciente institucionalización del servicio civil chileno), presentando

²⁴ Esta ley suele mencionarse justamente como “Ley ANEF” por ser el fruto de la negociación con la organización sindical.

²⁵ Ley N° 19.882, publicada en el Diario Oficial del 23 de junio de 2003.

²⁶ La tendencia en la región es la opuesta, con una notable profusión de proyectos que llegan a estadios avanzados o son incluso aprobados por ambas cámaras sin lograrse jamás su reglamentación, o aún reglamentados, suelen no tener aplicación concreta.

un patrón de tensión entre la consolidación del mérito y la flexibilización de la gestión de recursos humanos. Las normas han ido alternando a lo largo de las décadas entre la preservación de los principios de acceso por concurso y estabilidad en el cargo, y la flexibilización del sistema, con un énfasis mayor en los principios meritocráticos. Pero la característica “pendular” de esta trayectoria normativa no deja de tener un patrón de consistencia, en el sentido de ir construyéndose paulatinamente una estructura de reglas de juego del sistema, que los actores se avienen a cumplir.

Geddes (1994) analiza los esfuerzos para mejorar las competencias de la burocracia brasileña entre 1930 y 1964. El alto nivel relativo del desempeño de la burocracia en Brasil, especialmente en las áreas de gestión económica, se desarrollaron durante una larga lucha entre grupos a favor de las reformas, y grupos que en el corto plazo se verían negativamente afectados por éstas. Durante algunos períodos se avanzó rápidamente, y durante otros, se dio marcha atrás con ciertas reformas. Sin embargo, a partir de una estrategia de creación de un segmento “aislado” de las presiones políticas –el cual fue responsable de los logros económicos de los años '60- fue madurando un sistema meritocrático en el estado brasileño. Al mismo tiempo que se creaban “islas de excelencia” para viabilizar la implementación del proyecto de desarrollo del país, era necesario acomodar intereses políticos a través de la práctica del clientelismo. Así, coexistieron dos grupos de funcionarios, los seleccionados e incorporados mediante principios de mérito, y los designados por decisión política (Marconi, 2002).

Durante el régimen militar, entre 1964 y 1985, se buscó fortalecer el “insulamento burocrático” y reducir la influencia política en el proceso de incorporación de personal. Al tiempo que se reforzaban los equipos técnicos del área económica, se flexibilizaban las reglas para la administración indirecta a través de una importante reforma administrativa²⁷ basada en la descentralización de actividades (Pacheco, 2002). Esta situación debilitó de hecho a las carreras de la administración central, y al reinstalarse la democracia se fortaleció la práctica de nombrar personas externas en los cargos de la administración, predominando las designaciones políticas a través de la figura de nombramientos “en comisión” (Marconi, 2002).

Como respuesta, la burocracia presionó fuertemente durante el proceso de elaboración de la Constitución de 1988 para proteger los principios de mérito, pero el resultado fue un texto que retrocedió en términos de la flexibilidad establecida anteriormente, instituyendo un régimen jurídico único, eliminando la figura de contratación bajo la Ley de Contrato de Trabajo (régimen celetista). Todos los ingresos pasaron a realizarse bajo concurso público, lo cual lógicamente rigidizó los procesos de selección pero resultó muy positivo en términos de la imagen de transparencia y accesibilidad a los cargos públicos (Marconi, 2002).

Después del gobierno de Collor, caracterizado por políticas explícitas de desorganización y desmantelamiento del Estado, acompañado por prácticas de corrupción, el gobierno de Cardoso toma como línea central de su plataforma de gobierno la modernización del Estado. Los cambios en las prácticas de recursos humanos implementados desde 1995 han ocurrido en contextos de cambios institucionales relevantes (Alston et.al., 2004), como lo son la reducción del estado en la economía con reformas orientadas al mercado y la contención del gasto público.

Bajo la conducción de Cardoso entre 1995-2002, la gestión de recursos humanos buscó introducir criterios para revertir la inamovilidad de los funcionarios públicos (garantizada por la Constitución de 1988), controlar los gastos en personal, y posibilitar la contratación bajo el

²⁷ Decreto Ley N° 200.

régimen privado o régimen celetista. Un primer legado de este gobierno es la reducción en un 18% del número funcionarios del Poder Ejecutivo civil federal (ya sea por jubilaciones, terciarizaciones o retiro incentivado), especialmente en las áreas de salud, planificación y educación, que se revierte en los dos últimos años. Un segundo legado es la concepción de la necesidad de una gestión pública eficiente, retomada por el gobierno de Lula con una importante variante: la de legitimar las acciones de la gestión pública mediante la incorporación de actores sociales en las decisiones gubernamentales (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Con la asunción del PT al gobierno en 2002, a partir del Plan Plurianual 2004 - 2007, *Brasil de Todos* se elabora el *Plan de Gestión Pública para un Brasil de Todos* que establece la necesidad de reducir el déficit institucional del estado, aumentar la calidad y productividad del gasto público, profesionalizar la burocracia, e incorporar las “bases sociales” en el plan de gestión mediante consejos consultivos. Esta última característica que marca diferencias con la gestión de Cardoso, parece tener como contraparte el aumento de presiones corporativas en las decisiones de recursos humanos. Más allá de este sesgo, cabe destacar los aspectos de continuidad respecto del servicio civil, y el respeto por los principios de mérito y los elementos de flexibilidad ya incorporados en el sistema.

Los avances que plantea el sistema brasileño se han dado en términos de una mayor transparencia en la incorporación de personal en paralelo con el control del gasto público, y en los últimos años ha habido avances en la dirección de la flexibilización y la valorización del desempeño, la capacitación continua, y el mejoramiento de los mecanismos de incentivo en términos de su vinculación con los objetivos organizacionales. El desafío sigue siendo introducir mayores dosis de flexibilidad y de orientación a resultados sobre un sistema más formalmente meritocrático que del resto de los países de la región (Iacoviello, Rodríguez Gusta, 2005).

Comparando el sistema brasileño con el chileno podemos identificar trayectorias bien diferentes, el brasileño partiendo de una fuerte instalación del mérito, y el chileno basado centralmente en la gestión por resultados. En principio planteamos esta diferenciación en términos puramente descriptivos, ya que las diferentes trayectorias surgen de la realidad cultural y del contexto institucional mas amplio en cada uno de los dos países. Sin embargo, se podría argüir que el camino que parte del mérito para después introducir elementos de flexibilización puede conllevar la captura por parte de la burocracia de los objetivos de rendimiento bajo los cuales se la pretenda evaluar²⁸.

Más allá de las diferencias de perfil señaladas, ambos casos tienen en común la concertación con actores dentro y fuera del estado, y ciertos consensos mínimos sobre la política de recursos humanos del sector público que permiten que sus procesos normativos sean mucho más “aditivos” que en el resto de los países de la región. La concertación con actores externos toma modalidades diferentes, pero está presente en ambos casos. En Chile está presente en todo el proceso de negociación de la reforma del servicio civil hasta llegar al acuerdo de la Agenda Corta que dará lugar a la Ley de Nuevo Trato, y llega a institucionalizarse a través de la incorporación de un representante de la oposición en el Consejo Nacional de Alta Dirección Pública, y a través de la negociación informal con los representantes sindicales para promover la adhesión a las políticas de gestión de recursos humanos. En Brasil, los procesos de enmienda constitucional requeridos para implementar los cambios centrales en la política sobre el servicio civil involucran a una diversidad de

²⁸ Este punto surgió en la discusión del caso brasileño durante la sesión de presentación de los resultados de los diagnósticos institucionales de sistemas de servicio civil (Diálogo Regional de Política, BID, Marzo 17 y 18 de 2005).

actores que se incorporan a la discusión.

2. Institucionalización de las áreas de gestión de recursos humanos

Un indicador de la prioridad otorgada a la política pública de gestión de los recursos humanos del propio estado es el grado de institucionalización de las áreas a cargo de esta función en el nivel central del gobierno. En la región, encontramos un bajo grado de madurez de las instituciones que están a cargo de impulsar o gestionar la política de recursos humanos, con excepción de algunos casos en los que hay mayor continuidad en el tiempo y mayor respaldo político a las mismas (ver Tabla 3).

Los casos de áreas de recursos humanos con un rol más activo en los procesos de reforma y que son reconocidas como instituciones que agregan valor a la gestión son Costa Rica, Colombia y Brasil. En **Costa Rica**, la Dirección de Servicio Civil (DSC) concentra la función rectora del sistema, y genera metodologías y herramientas para la gestión de los recursos humanos²⁹. A pesar de contar con una norma de mediados de los '50, sus prácticas de recursos humanos se han aggiornado a través del trabajo de la DSC y de las oficinas desconcentradas de recursos humanos, conformadas por personal de la DSC y de los ministerios. En **Colombia** es notable la continuidad de la Dirección de Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en la administración del personal y su liderazgo en las acciones de reforma en curso, junto con la Dirección Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Otro aspecto positivo es la nueva ley de 2004 que tiende a destrabar la situación de paralización de la ley anterior a partir de la re-creación de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNCS), esta vez a ser conformada por concurso abierto³⁰. En **Brasil**, por su parte, la Secretaría de Gestión (SEGES) del Ministerio de Planeamento³¹ se mantiene con el nuevo gobierno como área fuertemente técnica a cargo de la gestión de recursos humanos. Coordina sus acciones con la Secretaría de Recursos Humanos del mismo ministerio, y con la Casa Civil, que tiene funciones de coordinación ministerial. La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) es muy activa en la gestión de la formación de los funcionarios.

Los casos de Nicaragua, México y Chile responden a una creación o profunda transformación reciente de sus respectivas áreas rectoras. En **Nicaragua** la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cambió su rol con la nueva ley dictada en 2004, pasando de ser instancia de control a ser instancia rectora, con descentralización operativa en las áreas de recursos humanos de los organismos. Este esquema podría encontrar dificultades en la falta de personal especializado en estas áreas descentralizadas. En **México**, la Ley de Servicio Profesional de 2004 crea la Secretaría de la Función Pública (SFP) con potestad sobre las políticas de recursos humanos del segmento profesional, si bien la Secretaria de Hacienda y Crédito Público sigue siendo central por sus potestades presupuestarias (Iacoviello, Rodriguez Gusta, Orozco, 2005).

El caso de **Chile** es bastante particular, porque si bien la nueva Dirección Nacional de Servicio Civil implica una institucionalización reciente de la función específica de recursos

²⁹ La estructura incluye formalmente un área de Innovación en Gestión de Recursos Humanos.

³⁰ A partir del concurso abierto se conforma el grupo de candidatos entre los que el Presidente elegirá a los integrantes de la CNCS.

³¹ En 1999 se disolvió el Ministerio de la Reforma del Estado (MARE), que se transformó junto con el Ministerio de Planificación en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, con el objetivo de relacionar el presupuesto a los resultados de la gestión. Da Cunha Rezende (2002) proporciona un análisis interesante de los motivos de la extinción del MARE, que relaciona con el apoyo parcial y selectivo de los burócratas a los objetivos de la reforma gerencial de Bresser Pereira. Más adelante se retoma este tema para ilustrar el rol de la burocracia en este proceso.

humanos, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) ha sido históricamente un área de permanente impulso y monitoreo de estos temas, y en principio se plantea también como un organismo a interactuar con la nueva DNSC en la gestión del sistema. Por otro lado, la Ley del Nuevo Trato incorpora la figura del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que conduce y regula el proceso de selección de los cargos directivos. Está formado por el director de la DNSC y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificado por el Senado con 4/7 de sus miembros en ejercicio. Es interesante como estrategia de legitimación del proceso que la conformación del Consejo incluye a un representante de la oposición. En el CADP se suma además el subsecretario del ramo, quien sólo tendrá derecho a voz.

En el caso de **Argentina**, es notable la cantidad de cambios de ubicación y responsables de estos temas, lo cual refleja la falta de un liderazgo claro entre las áreas del PEN sobre los procesos de reforma administrativa, y la virtual ausencia del Poder Legislativo en este ámbito (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2002). Siguiendo el recorrido organizacional de la unidad de reforma, podemos ver que como consecuencia de las pujas entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete, esta unidad ha pasado por la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con la creación de la Subsecretaría de Modernización del Estado, y desde la asunción del nuevo gobierno, ha vuelto al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Una situación similar se da en Ecuador y en Perú, que presentan sucesivas modificaciones de las instituciones a cargo del sistema. En **Ecuador** en 1998 se suprime la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), se crea la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) en el marco de un proceso de total desconcentración de las funciones de gestión de RH en las instituciones, y se crea el Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) que debía establecer criterios remunerativos uniformes. El objetivo no se logra, y la nueva ley (2003) reemplaza ambas instituciones por la Secretaría Nacional Técnica de RH (SENRES). Se pasa de un sistema centralizado a un alto grado de descentralización, sin que esté garantizada una preparación suficiente de las unidades de recursos humanos. En **Perú** no hay una institución rectora a nivel central desde la disolución de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en 1995, salvo las atribuciones sobre administración de salarios que se concentran en el Ministerio de Economía y Finanzas. La Dirección de la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros) no ha obtenido un mandato legal claro que le de atribuciones, por lo que cada entidad toma decisiones de manera fragmentada. La nueva ley marco (2004) plantea nuevos cambios al establecer el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), y el Tribunal del Empleo Público³², que comenzarían a funcionar en 2005.

Los casos de Bolivia, Uruguay y Panamá se caracterizan por la profusión de instituciones con funciones superpuestas. En **Uruguay** coexisten dos instituciones en paralelo con injerencia en la política de recursos humanos del Estado, pero con desigual nivel de inserción institucional y respaldo político. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) se creó en 1968 en el ámbito de la Presidencia, como medio para implementar un sistema de mérito que reemplazara el sistema de patronazgo vigente. La Ley de Presupuesto de 1996 crea el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) como una “superoficina” cercana al presidente, y desde entonces ha concentrado las iniciativas de reforma. Una reconcepción de la ONSC orientándola a la planificación, regulación y asesoría está en curso a partir de la Ley

³² Órgano del COSEP, creado como última instancia administrativa para los recursos interpuestos contra actos referidos al acceso, salida y remuneraciones del sector público.

RC 2001 (art. 88), reservándose al CEPRE un rol de asesoramiento sobre el modelo de gestión a adoptar, pero todavía sigue siendo ambigua la división de funciones entre ambas instancias.

En **Panamá** coexisten la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) y la Dirección de Desarrollo Institucional (DDI), ambas en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, y sus funciones se complementan con las de la Contraloría, la Procuraduría, y en diciembre de 2004 se crearon la Junta de Apelación y Conciliación y la Junta Técnica. El caso de **El Salvador** se ubica en el mismo grupo por la falta de claridad del diseño institucional, ya que recae la función de gestión del sistema en la unidad ejecutora del Componente de Recursos Humanos del Proyecto de Modernización financiado por el Banco Mundial, y con la cual interactúan las Comisiones de Servicio Civil de los organismos.

Es interesante ver con mayor detalle el caso de **Bolivia**, que plantea un esquema sofisticado de diferenciación entre órgano rector del servicio civil, órgano impulsor de las reformas administrativas y órgano de supervisión del sistema. En el contexto de una tradición fuertemente clientelística, la diversidad de actores sumada a la normativa poco clara sobre sus respectivas responsabilidades termina resultando contraproducente. Las tres entidades responsables son: el SNAP, que actúa como órgano rector del sistema, la Superintendencia de Servicio Civil (SSC), entidad supervisora de la carrera y de la incorporación de personal, e instancia jerárquica en la vía recursiva administrativa, y la Unidad Técnica del PRI. El accionar del SNAP se ve limitado por la sobrecarga de tareas administrativas y por su debilidad jurídica, política y financiera³³. La SSC (creada por el EFP³⁴) mantiene una fluida relación con la Unidad del PRI³⁵. Se suma a estos organismos la figura del Delegado Presidencial para la Institucionalización encargado de actuar como impulsor de la reforma del servicio civil, pero carente de un presupuesto significativo y del necesario respaldo político. En principio la incorporación de una institución independiente como la SSC en calidad de instancia jerárquica es interesante, pero en el marco del fuerte clientelismo todavía vigente en Bolivia es de muy difícil sustentabilidad, y genera tensiones complicadas con los niveles políticos, polarizando el conflicto entre el seguimiento estricto de las normas recientemente emitidas y los intentos de patrimonialización del estado. Por otro lado, esta compleja trama de actores a nivel central se combina con un intento por descentralizar la gestión en las oficinas de personal de las entidades, pero no hay suficiente personal capacitado para aplicar las metodologías desarrolladas desde el SNAP, con lo cual su aplicación termina dependiendo de las capacidades individuales de los responsables en cada institución.

En Guatemala, República Dominicana, Honduras y Paraguay las áreas centrales tienen un rol casi exclusivamente administrativo, y una baja capacidad de promover cambios en el sistema. En el caso de **Guatemala** confluyen la poca autonomía con la que cuenta la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), y la alta rotación del cargo de dirección de la misma, que impiden la consolidación de una instancia central de gestión del sistema. Tanto la ONSEC como la Junta Nacional de Servicio Civil³⁶ fueron creadas con la Ley de Servicio Civil de 1968, que recién fue reglamentada treinta años después (Iacoviello, Zuvanic, 2004). En **República Dominicana** la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) es el organismo de asesoría en recursos humanos, fue creado en 1965 y sus funciones fueron

³³ Los recientes decretos de austeridad disminuyeron su presupuesto al 40% de su nivel previo.

³⁴ Tiene la particularidad de financiarse a partir de un aporte del 0,4% de la masa salarial de toda la APN (Ley 2104/00), si bien su presupuesto está sujeto a los techos que establezca Hacienda, y ha sufrido los recortes de los decretos de austeridad.

³⁵ De hecho, su misma creación fue impulsada desde el Proyecto de Reforma Institucional del Banco Mundial. (World Bank, 2000, en: Iacoviello y Zuvanic, 2004).

³⁶ Instancia recursiva máxima a nivel administrativo.

ampliadas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991. La oficina no tiene status de secretaría, situación que afecta su posibilidad de imponerse sobre otras jurisdicciones. El Instituto Nacional de Administración Pública es de muy reciente creación (1999). En **Honduras** la Dirección de Servicio Civil tiene poca injerencia sobre las subgerencias de RH y éstas a su vez, tienen escasa autonomía. La DSC ni siquiera cuenta con información sobre la totalidad de la administración pública, y su rol está limitado a una participación menor en los ingresos, y a tareas operativas de mero trámite. En **Paraguay** la Secretaría de la Función Pública fue creada por la Ley de Servicio Civil de 2000 con rango ministerial en el ámbito de Presidencia³⁷. La paralización de la ley a partir de las impugnaciones generó que no se lograra consolidar el área, que cuenta con escaso personal todavía. La ley planteaba un criterio de centralización normativa y descentralización operativa, pero que no ha sido puesto en práctica por ser uno de los aspectos que han sido impugnados.

El caso de **Venezuela** está incluido en este grupo por su baja posibilidad de promover la implantación efectiva del servicio civil, pero a diferencia de los otros países mencionados tiene un perfil de producción metodológica y una inserción dentro del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) que se supondría favorable por tratarse de un área poderosa dentro de la estructura del estado venezolano. Anteriormente la Oficina Central de Personal (OCP) y Oficina de Planificación de Presidencia (CORDIPLAN) centralizaban la administración del sistema, pero en los últimos años se ha dado más autonomía a las áreas de recursos humanos de los organismos, con mayor énfasis a partir de la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública de 2004.

En síntesis, de la misma manera en que parece primar en la región la tendencia a emitir nuevas leyes para dar una señal de reformulación del -generalmente degradado- sistema de servicio civil, también se da en estas nuevas leyes la tendencia a reformular o re-nombrar las áreas a cargo de la gestión del sistema. Así como vimos que los servicios civiles más desarrollados en términos relativos en la región responden a un patrón de trayectoria normativa más consistente, también vemos que los países que destacan por sistemas más maduros también destacan por un mayor grado de institucionalización de sus áreas de gestión de la política de RH en el estado.

3. Situación actual y perspectivas de consolidación de los servicios civiles de la región

Los servicios civiles de la región se encuentran en un momento de transición, con una serie de reformas tendientes a su mejora (ver Tabla 4). Las reformas deberían suponer un elemento positivo en términos de perspectivas de mejora en el funcionamiento de la gestión de recursos humanos. Sin embargo, los elementos contenidos en las reformas y los procesos de las mismas hacen que sus perspectivas de éxito varíen notablemente entre los diferentes casos.

Encontramos una serie de países que han diseñado y están en proceso de implementación de nuevas o reformuladas normas. Nicaragua creó recientemente su sistema de servicio civil, Venezuela, Ecuador, Colombia y Perú reemplazaron sus regímenes preexistentes, y por

³⁷ Reemplaza a la Dirección General de Personal Público de Presidencia, creada por la anterior ley de servicio civil de 1970, puesta en funciones recién en 1989.

último Chile y México plantearon reformas parciales orientadas a los segmentos directivos.

Las perspectivas de efectiva implementación de los sistemas no son similares en todos los casos. A la luz de sus trayectorias normativas previas y la situación institucional en los respectivos países, las nuevas normas que se plantean en **Perú y Ecuador** posiblemente no devengan en cambios significativos. Ambos países han atravesado intentos de mejora a partir de fines de los noventa. Sin embargo, la alta conflictividad política interna y la primacía de prácticas clientelares no han permitido su desarrollo en forma integral. Las posibilidades de éxito de sus recientes reformas se ven cuestionadas por las precedentes.

En el caso de **Colombia**, la nueva ley dictada en 2004 se articula en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública iniciado dos años antes, y tiene a favor la continuidad y el perfil técnico de las áreas centrales de gestión de recursos humanos que se señaló anteriormente. En **México**, si bien se trata de una reforma reciente que rompe con una larga tradición de patrimonialismo vigente durante décadas, se elige una estrategia de concentración en los mandos medios con un fuerte respaldo político al proyecto. El caso de la reforma en **Chile** surge como consecuencia de un proceso consistente de avance desde la gestión por resultados a la formalización de un sistema de mérito, por lo que tiene perspectivas para su efectiva implementación.

Como elemento positivo cabe señalar que muchos de los nuevos marcos legales incorporan "comisiones de servicio civil" con participación en la selección de directivos. Esta figura se encuentra en la nueva ley de Nicaragua, en el proyecto de Ley de Carrera Administrativa en base a nueva Ley de Empleo Público en Perú, en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en México que crea un Consejo Consultivo, y la nueva Comisión Nacional de Servicio Civil creada en la reciente ley de Colombia, y el Consejo de Alta Dirección Pública en Chile. Estas instituciones pueden representar un elemento fuerte de legitimidad del servicio civil, revirtiendo la generalizada imagen de poca transparencia en la incorporación del personal al sector público. El modelo chileno, que incorpora a la oposición política en la comisión, y contempla una interfase con el área rectora del sistema, parece un modelo interesante a seguir en este sentido.

Por otro lado, encontramos países donde los esfuerzos de conformación de sistemas de servicio civil de los años '90 se han debilitado, ya sea por la fuerte presencia de resabios clientelísticos como en los casos de Bolivia, Paraguay, Dominicana y Panamá, o por una falta de prioridad clara de la profesionalización del servicio civil en las agendas políticas, como en los casos de Argentina y Uruguay³⁸. El caso de Venezuela plantea una reforma reciente (2002) pero que ha perdido impulso, quedando en iniciativas desde el área rectora sin que terminen de plasmarse en acciones concretas hacia el sistema de servicio civil.

Por último, encontramos países en los cuales la reformulación de sus sistemas de servicio civil esta todavía pendiente, como los casos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica. Un caso particular es el de Costa Rica, ya que de los cuatro países mencionados es el único que a pesar de tener una ley antigua está en pleno funcionamiento, y en este sentido el impulso desde la Dirección de Servicio Civil aparece como central. De todos modos se trata de un sistema con aspectos a desarrollar, ya que el foco central de los avances del sistema costarricense se dieron en términos de incorporación por mérito. Por otro lado, en Guatemala se está trabajando en un proyecto de ley consensuada con distintos sectores, que podría ser emitida durante el año 2005.

³⁸ Cabe señalar el reciente cambio de gobierno en Uruguay, que podría involucrar alguna iniciativa en este sentido.

El caso brasileño merece una categoría aparte, ya que las reformas de los noventa no han tenido una implementación total, pero sigue el impulso de equilibrar los principios de mérito y flexibilidad. Pareciera un proceso con posibilidades de tener una progresiva consolidación a partir de la política del gobierno de Lula de no revertir los avances logrados en el sistema. Sin embargo quedan interrogantes vinculados con la posición ideológica del PT, que podría eventualmente revertir algunos logros en términos de mérito en su esfuerzo por maximizar el acceso a los cargos públicos. Por otro lado, la mayor apertura a la incidencia sindical en las políticas de recursos humanos lleva implícito el riesgo de que el gobierno pierda el timón estratégico³⁹, que es precisamente lo que imprimió consistencia y coherencia al avance progresivo hacia lo que hoy vemos como el servicio civil más desarrollado de la región.

4. Comentarios finales

Tal como señalará Echebarría, una burocracia establecida bajo parámetros de un Servicio Civil por mérito y no permeado por prácticas clientelísticas, permite que el ejercicio de cargos públicos sea una actividad virtuosa, sujeta a la ley y orientada a la defensa del interés público. Los funcionarios públicos son percibidos como portadores de una vocación de servicio, que se concreta en elevados estándares de comportamiento, alcanzados a través de un riguroso sistema de selección y carrera. El Servicio Civil opera subordinado a la dirección política pero se expresa con imparcialidad y objetividad, como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas (Echebarría, 2001).

En esa misma línea, el Servicio Civil cobra importancia en la protección de un valor clave del constitucionalismo moderno y de la economía de mercado, tal como es la seguridad jurídica. Las burocracias pasan a ser un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, sin la que no es posible el desarrollo de las instituciones del mercado. Asimismo, la burocracias son centrales a efectos de la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está atendida por los requerimientos de imparcialidad y transparencia de los servidores públicos, la eficacia es el valor protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. Del mismo modo que los recursos humanos son una de las variables críticas para la producción de servicios en las empresas, también lo son en el sector público. El acceso a los servicios públicos y su cantidad y calidad dependen en gran medida de la capacidad y motivación de los empleados públicos (Echebarría, 2001).

El panorama de la región presenta una generalizada debilidad de los servicios civiles, y una baja perspectiva de consolidación de los mismos. Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la región, resultan excepciones en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización alcanzado por las áreas rectoras. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación a futuro.

Como ya hemos señalado, se dan casos de países con alta politización del empleo público, que no han logrado instalar las bases mínimas para un servicio civil. Entre ellos, los casos de El Salvador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana y Bolivia no presentan

³⁹ Sin embargo, fue precisamente el gobierno de Lula el que logró concretar el proceso comenzado en el período de Cardoso para terminar con los privilegios que significaba la jubilación integral de los funcionarios públicos.

iniciativas de cambio en curso, mientras que hay movimientos de reforma en Perú, Nicaragua, Guatemala y Ecuador. Pero estas reformas, al no estar sostenidas en cierta consistencia normativa previa o en la institucionalización de áreas que puedan liderarlas, se consideran como con pocas perspectivas de éxito.

Entre los casos con mediano desarrollo de sus servicios civiles, Venezuela, Argentina y Uruguay no presentan iniciativas que impulsen la consolidación de sus sistemas, por lo que se valora negativamente su posibilidad de consolidación. De todos modos los tres países han logrado algún nivel de instalación de profesionalización en sus sistemas, así como la institucionalización de sus áreas de recursos humanos, con lo que un cambio de política tendría bases en donde anclar un proyecto de cambio. En cambio, Colombia y México se señalan entre los países que alcanzaron también algún desarrollo de sus servicios civiles, pero que presentan situaciones de mejor perspectiva para su consolidación a futuro a partir de iniciativas de reforma en curso. Los motivos son diferentes en cada caso, identificando la fuerte institucionalización de la función de recursos humanos en el caso de Colombia y el impulso político dado a la reforma en el caso mexicano, que revierte la debilidad de las normas e instituciones previamente vigentes en relación con el servicio civil, y la continuidad normativa. Dentro del mismo grupo se ubica Costa Rica, en este caso sin iniciativas de reforma pero con una trayectoria consistente de avances progresivos en la dirección de la instalación de criterios de mérito en el sistema, y fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos.

Es en este marco, que la recomendación central que atraviesa todos los casos se focaliza en “generar consensos”, que permitan establecer bases previas para la conformación y consolidación de los servicios civiles en América Latina.

Estos consensos deberían articularse en torno a:

- a) concretar una reforma del servicio civil en los casos de reformulación pendiente,
- b) para volver a incluir en la agenda política la consolidación del servicio civil en los casos de sistemas debilitados,
- c) para sostener los procesos de implementación de los nuevos marcos legales en los casos de reformas en curso.

Bibliografía

- Alston, L.J., Melo, M.A., Mueller, B. & Pereira, C. (2004) “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Latin American Research Network. Inter-American Development Bank. Noviembre.
<http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr225finaldraft.pdf>
- Bambaci, J., P. Spiller and M. Tommasi (2001) “Bureaucracy and Public Policy in Argentina” Mimeo.
- CEDI (2000) “Notas sobre el Plan de Modernización del Estado”, Cuaderno de Opinión n° 9, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.
- Da Cunha Rezende, Flávio (2002). “Por Que Reformas Administrativas Falham?” São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.17 N° 50.
- Echebarría, Koldo (2001) “Instituciones, reforma del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica”. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo “Raúl Prebisch”:

- Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Santander, 27-31 de Agosto.
- Geddes, B. (1994) "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America". Berkeley: University of California Press.
- Heredia, Blanca y Schneider Ben Ross (2003) "The Political Economy of Administrative Reform". En Heredia y Schneider (comp) (2003) Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North-South Press. University of Miami.
- Iacoviello, M. y Rodríguez Gustá, A.L. (2005) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Brasil y República Dominicana". BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005) "Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final". Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, DC, 17-18 de marzo.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2004) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Chile, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia". BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.
- Iacoviello, M., Iturburu, M. e Ivania de la Cruz Orozco (2005) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos El Salvador, Honduras y Panamá". BID. Diálogo Regional de Política. Diciembre. AGREGAR CITA
- Iacoviello, M., Rodríguez Gustá, A.L. e Ivania de la Cruz Orozco (2005) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso México". BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.
- Iacoviello, M., Tommasi, M. y Zuvanic, L. (col.) (2002) "Diagnóstico Institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina". Diálogo Regional de Políticas. BID. Septiembre. <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/BIDArgentina11-02esp.pdf>
- Marconi, Nelson (2002) "Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil". Washington DC: Banco InterAmericano de Desarrollo.
- Oszlak, Oscar (1997). "The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity". Research in Public Administration, Volume 5, pages 267-326.
- Oszlak, Oscar (2002) "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En: "Retos de la profesionalización de la función pública". Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. IV Reunión de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, RD, Junio 27-28.
- Pacheco, Regina Silvia (2002) "Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.
- Schneider, Ben (2001) "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables". Revista Reforma y Democracia N° 20, Junio 2001. <http://www.clad.org.ve/reforma.html>
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000) "Las Fuentes Institucionales de Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional". FG&S-PNUD, EUDEBA.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano. (2001). "The Institutional Determinants of Public Policy. A Transactions Theory and an Application to Argentina." Mimeo, Universidad de San Andrés.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2004). "The institutions of regulation". Mimeo. (Por publicarse en el Handbook of Institutional Economics).

Reseña Biográfica

Laura Isabel Zuvanic – izuvanic@yahoo.com.ar

Humboldt 1393 (1414) Buenos Aires , Argentina - (5411) 4772 3457

Coach, Instituto de Coaching Profesional (ICP). Especialista en Recursos Humanos (IDEA). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, (UBA).

Consultora senior del proyecto de Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para el Diálogo Regional de Políticas del BID (2004-2005), y para la elaboración del background paper sobre Burocracia para el Informe de Progreso Económico y Social 2006 del BID (en colaboración con Mercedes Iacoviello). Se ha desempeñado como Gerente de Proyecto en el área de Construcción de Capital Humano en RHO Consulting para el Banco Hipotecario, Siemens, Ericsson, Grupo IRSA, Grupo Clarín, La Nación. Asesora área de capacitación FONCAP. Realizó el diseño e implementación de la Acreditadora Universitaria Privada (FAPEYAU) para el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Fue Directora de Selección del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG), Ministerio de Economía de la Nación. Ha sido Coordinadora del Proyecto de Reforma del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (PNUD), entre otros.

En el ámbito académico ha participado en calidad de Investigadora en proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales (TINKER FOUNDATION, FORD FOUNDATION, ROCKEFELLER FOUNDATION, CONICET, UBA). Es autora de más de 20 artículos en libros y publicaciones científicas nacionales e internacionales.

Mercedes Iacoviello - mercedes@ddmail.com.ar

Vedia 2158 (1429) - Buenos Aires, Argentina – (5411 4701 0942)

Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA. Administradora Gubernamental , INAP. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Actualmente es consultora free lance en gestión del cambio y administración de recursos humanos en organizaciones públicas, a través de proyectos BID, PNUD y UNESCO. Coordinó el proyecto de Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para el Diálogo Regional de Políticas del BID (2004-2005), y elaboró el background paper sobre Burocracia para el Informe de Progreso Económico y Social 2006 del BID (en colaboración con Laura Zuvanic). Se ha desempeñado en diferentes organismos de la Administración Pública Nacional en Argentina, y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su rol de Administradora Gubernamental (Jefatura de Gabinete de Ministros) entre 1990 y 2000.

Docente en la Maestría en Políticas Públicas y en la Maestría de Administración de Negocios de la Universidad de San Andrés (Argentina), en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), y en el posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la Universidad de Buenos Aires. Varias publicaciones sobre Administración de Recursos Humanos en el ámbito del Estado en Argentina y en el exterior.

TABLAS

Tabla 1. Lapso entre la emisión de la ley y su reglamentación

País	Ley	Reglamento	Años
Argentina	1999	2002	3
Ecuador *	1978	1985	7
El Salvador	1961	----	44
Guatemala *	1968	1998	30
Honduras	1967	1976	9
Panamá	1994	1997	3
Paraguay	2000	-----	5
Perú *	1984	1990	6
República Dominicana	1991	1994	3
Venezuela*	1975	1999	24
Venezuela	2002	-----	3

* En estos casos una ley reciente reemplaza / reforma el marco normativo mencionado

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de la normativa

Tabla 2. Trayectorias normativas: comparación Argentina / Chile

Trayectoria errática	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Carrera única (SINAPA) vs. flexibilización del sistema de contrataciones - Creación de organismos bajo régimen de empleo privado (agencias de regulación, áreas de recaudación y seguridad social) - Generalización de decretos de excepción a la carrera. - 8 años entre la ley de negociación colectiva y primer convenio. - Ley marco posterior al convenio - Reglamentación 3 años después de la ley, y con conflictos de aplicación.
Trayectoria consistente	Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Hacia principios de los '80 se establecen las bases del sistema (Ley orgánica del Estado – Estatuto Funcionario Público) - En democracia se mantiene marco normativo – solo leyes complementarias. - Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997 - 2000 - Negociación con ANEF - Agenda de modernización del Estado 2003 - Ley del Nuevo Trato 2004

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Nivel de institucionalización de las áreas de recursos humanos

Cambios constante de nombre y dependencia jerárquica	Argentina, Ecuador, Perú
Superposición de áreas y funciones	Bolivia, Uruguay, Panamá, El Salvador*
Rol netamente administrativo y escasa capacidad para promover cambios	Guatemala, R. Dominicana, Honduras, Paraguay, Venezuela**
Recientemente institucionalizadas	México, Nicaragua, Chile
Rol activo y fuerte institucionalización	Costa Rica, Colombia, Brasil

* el área central es la unidad ejecutora del proyecto de reforma BM.

** coexisten en este caso una inserción institucional favorable y una razonable capacidad técnica con la imposibilidad de llevar adelante los cambios.

Tabla 4. Actividad normativa sobre los servicios civiles

	Reformas pendientes	Reformas debilitadas	Reformas en curso	Consolidación progresiva
Régimen SC vigente previo a 1990	Costa Rica (1953) El Salvador (1961) Honduras (1967) Guatemala (1968)			
Régimen SC dictados después de 1990		Dominicana (1991) Panamá (1994) Bolivia (1999)	Nicaragua (2003)	
Reemplazo del régimen de SC a partir de 1990		Argentina (1991-99) Paraguay (2000) Venezuela (2002)	Ecuador (2003) Colombia (2004) Perú (2004)	
Reforma parcial en el régimen de SC a partir de 1990		Uruguay (1996)	Chile (2003) México (2003)	Brasil (1998)

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de la normativa de los servicios civiles de la región.