

EL DESAFIO DE PROFESIONALIZAR LA FUNCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Mercedes Iacoviello - Sebastián Essayag

INTRODUCCION

El bien común es el fin último que justifica la existencia del Estado democrático. Para la consecución del bien común (paz, justicia, libertad, seguridad, educación, salud, trabajo, entre otras) el Estado creó a lo largo de la historia una serie de instituciones¹ que gobiernan a la sociedad civil en su nombre y, a través de ellas, aquél resulta ser el garante de las relaciones sociales controlando recursos (económicos, humanos, naturales, científico-tecnológicos, coercitivos, información o conocimiento, entre otros) de manera asimétrica y en un territorio que logró centralizar históricamente (O'Donnell, 1984; Mann, 1991; Skocpol, 1989). El Estado aparece entonces como garante de las “relaciones sociales”.

El Estado requiere para su funcionamiento de un régimen político, en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos (Schmitter y Terry, 1997). Para el buen funcionamiento del régimen político, el Estado crea una “administración burocratizada y legal de la sociedad” (O'Donnell, 1984), o simplemente burocracia, capaz de implementar las políticas públicas, incluyendo la producción de reglas de juego e instituciones buscando de este modo dar cumplimiento al plan de gobierno que los representantes, o quienes éstos designan como funcionarios, llevan a cabo. El fin de estas instituciones es proveer un “buen gobierno”, esto es un gobierno efectivo y legítimo que logre resolver los problemas de coordinación y distribución de los recursos en las sociedades.

La función pública o servicio civil “(...) es el instrumento que emplean las burocracias para proveer los recursos humanos necesarios para garantizar que dichas estructuras tengan una cierta cuota de razonabilidad técnica” (Hintze, 2011). Al hablar de función pública nos estamos refiriendo a los usos comunes de términos tales como servicio civil, carreras y regímenes de personal o gestión de recursos humanos, los cuales incluyen ese conjunto de “reglas de juego aplicadas a lograr la disponibilidad del tiempo de trabajo de personas con la calificación requerida por los puestos de trabajo de la burocracia” (Ibídem, 2011). La función pública resulta ser entonces un instrumento valioso ya que permite gestionar los recursos humanos; el talento humano de las burocracias.

¹ Las instituciones son el conjunto de reglas formales e informales, las primeras derivadas del derecho positivo y las segundas, siendo no escritas, surgen de los usos y costumbres y son legitimadas para su buen funcionamiento. Las instituciones articulan las relaciones sociales, políticas y económicas de los actores, sean estos públicos (estatales o no estatales) o privados, perfilando un Estado que, lejos de constituirse como un actor monolítico, funda su comportamiento en aquellas explicaciones que describen su carácter relacional.

Las sociedades del siglo XXI alrededor del mundo reclaman un Estado dotado de calidad, una administración pública eficiente y una función pública o servicio civil con las capacidades necesarias y suficientes que permitan lograr la mentada eficiencia y que brinde más y mejores bienes y servicios públicos para hacer frente a los nuevos y viejos desafíos. Solo así se logra garantizar el bien común. Desde hace treinta años el mundo en general y Latinoamérica en particular ha estado enfrentando profundos cambios en las principales variables: estructural económicas, político institucionales e ideológico-culturales. A los fenómenos “tradicionales” tales como la representación de intereses o la pobreza, se les suman otros retos vinculados a la globalización, la exclusión social y la revolución tecnológica.

En este sentido, pareciera no resultar excesivo afirmar que el mundo hoy transitando su segunda década del siglo XXI es profundamente distinto al que solía ser 30 años atrás. Estas transformaciones, naturalmente, impactan en la vida de la ciudadanía, que a su vez renueva sus demandas al Estado, reclamándole, con total legitimidad, mayor calidad, cantidad y variedad de bienes y servicios públicos, muchos de los cuales nunca antes habían sido provistos por el Estado.

Por su parte, también los Estados sufrieron cambios estructurales, tanto en su organización interna como en su modo de relación con la sociedad y, contrariamente a lo que hubiera sido deseable, a medida que crecían las demandas ciudadanas al Estado durante la década del ‘80, se retrajeron en todo el mundo las capacidades de acción de los Estados durante los ‘90s. En este contexto, de mayores y más complejas demandas efectuadas al Estado por parte de la sociedad civil y de un Estado cuyo peor legado ha sido, en mayor o menor medida, su propia ausencia, existe en la actualidad consenso en que resulta necesario un Estado fuerte, presente y “relacional”, con un pleno desarrollo de capacidades para enfrentar los nuevos y viejos desafíos que ni el Estado mínimo, ni el mercado o la sociedad civil por sí solos han logrado resolver.

Para lograr construir un Estado fuerte, se requiere de una administración pública también fuerte y dicha fortaleza se sustenta en buena medida en el talento humano. De este modo, la profesionalización de la función pública es un hecho trascendental. Siguiendo a Iacoviello, Zuvanic, Gustá (2010), la burocracia, entendida desde sus múltiples acepciones, como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo, un sistema de empleo, una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de Derecho, resulta ser una pieza crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas y representa un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas, por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por el otro.

Las mismas autoras indican que cuando la burocracia es profesional resulta en un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica y es central para la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno contribuyendo a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortaleciendo la confianza de los actores al tiempo que evita la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos (Evans, 1992 en Iacoviello, Zuvanic, Gustá, 2010) o consideraciones cortoplacistas (Spiller, Stein y Tommasi, 2003; Scartascini

y Olivera, 2003 en op. cit., 2010). En consecuencia, la burocracia debe verse como un actor clave para alentar acuerdos prolongados en el tiempo, especialmente por su capacidad para llevarlos a la práctica siempre y cuando esté subordinada al gobierno dentro de un sistema constitucional.

La burocracia es el aparato de gestión de las políticas, capital insustituible de las organizaciones que deben gestionarlas y sistema productor de valor público para cada una de las metas que activan el progreso de una sociedad. Sólo una función pública profesional, sujeta a reclutamiento por sus competencias, por vías transparentes y competitivas, aleja los riesgos de la partidización que, con recurrencia, obstruye la configuración del tipo de políticas que sostienen la trayectoria del progreso más allá de cada turno de gobierno, porque una burocracia de agentes públicos legitimados por sus méritos puede moderar la trayectoria pendular, a veces errática, que interfiere en el camino al desarrollo. (Iacoviello y Pulido, 2010)

Sin embargo, la realidad de la región latinoamericana muestra Estados débiles en su capacidad de ejecutar políticas públicas orientadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos. En gran medida, esta debilidad se ha asociado al bajo grado de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos en la región. Algunos estudios (Prats i Catalá, 2003, Klingner y Pallavicini Campos, 2001 en Iacoviello, et. al., 2010) han sugerido que las burocracias latinoamericanas han funcionado como un sistema de empleo en manos de los políticos y de intereses corporativos y pocas veces han visto burocracias caracterizadas por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y mérito.

En este marco, nos preguntamos, ¿en qué medida las burocracias están dotadas de los atributos institucionales necesarios para la gestión de políticas públicas cada vez más complejas en entornos dinámicos y cambiantes? Y previo a responder este interrogante, ¿cuáles son los retos a los que se enfrentan las burocracias y que caracterizan a dichos entornos? Frente a estos dos interrogantes, a continuación, se señalan los fenómenos que, luego de tres décadas, han moldeado sociedades cada vez más complejas, las cuales, producto de las demandas hechas al Estado, han sido los catalizadores de nuevos procesos de modernización estatal que buscan mejorar, reconstruir y dotar de mayor creatividad e institucionalidad la estructura y funcionamiento del Estado.

De este modo, en este ensayo nos proponemos entonces abordar la cuestión de la profesionalización de la función pública en Latinoamérica identificando, en primer lugar, los retos a los que se enfrentan los Estados y las administraciones públicas a partir de la transformación progresiva que las sociedades han transitado en los últimos treinta años. En este marco, trazaremos los principales desafíos que introduce el fenómeno de la globalización y cuál es el rol que juega la función pública al tiempo que nos interesa preguntarnos en qué medida un servicio civil profesionalizado puede contribuir a aumentar la gobernabilidad en un entorno cada vez más complejo en el que las sociedades latinoamericanas, aun con trayectorias disímiles, atraviesan nuevas transformaciones culturales, políticas y económicas.

Partimos de la premisa de que un Estado fuerte y una función pública profesionalizada resultan críticos en su contribución a disminuir problemas estructurales que caracterizan a nuestras sociedades, tales como la pobreza, la vulnerabilidad social, cuyos mayores exponentes son, sin lugar a dudas, la exclusión social y el desempleo, en el contexto de una crisis de participación y representación ya estructurales. Asimismo, el siglo XXI nos pone de cara a una sociedad en la que la información y el conocimiento son rasgos característicos ineludibles que del mismo modo se traducen en desafíos ante los procesos de reforma de las administraciones públicas de los países de la región. Una región en la que se destaca un mosaico heterogéneo de configuraciones burocráticas que siguen padeciendo tensiones que son propias de la coexistencia del modelo burocrático clásico y de aquel propio de la Nueva Gestión Pública.

En esta línea de análisis, en segundo lugar, nos proponemos responder al interrogante de cómo hacer frente a estos retos, a partir de una doble mirada, por un lado, una que introduzca los consensos establecidos en torno al “deber ser” de la función pública, esto es su “conducta esperada” y, por el otro, abordaremos la pregunta ya desde el plano del “ser”, haciendo un análisis empírico de los servicios civiles en Latinoamérica. Y a partir de aquí, nos proponemos responder a un nuevo interrogante: ¿en qué medida las burocracias de los países latinoamericanos están dotadas de los atributos necesarios para hacer frente a la gestión de las políticas públicas en entornos cambiantes y complejos?

El análisis se sustenta en una serie de investigaciones empíricas los cuales permiten un análisis comparado que se extiende por 7 años instalando una mirada diacrónica a la evolución de los servicios civiles en una cantidad considerable de países latinoamericanos. Estos estudios se sustentan metodológicamente en el modelo de gestión integral y estratégica del personal del profesor Francisco Longo (2002, 2004). Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología del modelo de Longo ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) que fuera aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público. Por último, nos proponemos unas reflexiones finales que intentan identificar una serie de claves que permitan orientar la profesionalización de la función pública en las agendas de los procesos de reforma de los servicios civiles latinoamericanos.

Los retos que enfrentan el Estado y las burocracias latinoamericanas del siglo XXI

El modelo de la sociedad latinoamericana del siglo XXI es el resultante de una transformación progresiva que las sociedades han transitado en los últimos treinta años. Si bien cada una de ellas ha tenido su propia trayectoria y es indudable que existe una serie de fenómenos transversales que ilustran un nuevo mapa de retos que enfrentan, con impactos diferenciales, los Estados, las administraciones públicas y las sociedades civiles en la región latinoamericana. Desde nuestra perspectiva, muchos de los desafíos que enfrenta el Estado hoy son parte del fenómeno de la globalización que ha estado caracterizando al planeta en estas últimas décadas.

Las transformaciones estructurales económicas, políticas, institucionales, tecnológicas y hasta ideológicas que atravesaron los países en las postrimerías del siglo XX, a partir de los procesos de globalización, transnacionalización, regionalización y localización económicas implicaron una reorganización de las relaciones y transacciones sociales a través de nuevos flujos y redes de actores y actividades transcontinentales e interregionales que ubican hoy al Estado en el epicentro de una crisis de época que presenta nuevas fricciones (García Canclini, 1999) y se ha puesto así en amenaza la gobernabilidad, entendida como aquel marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los Estados, las sociedades civiles y el sector empresario. Estas transformaciones sientan las bases de nuevas reglas de juego del sistema político para resolver nuevos conflictos entre actores pero a la vez para tomar decisiones y para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

El CLAD ha señalado una serie de “legados negativos” que enfrentan los Estados en Iberoamérica y cuya capacidad estatal para enfrentarlos a lo largo del tiempo ha sido dispar, poniendo en jaque su gobernabilidad. Estos legados se refieren a la “pobreza y desigualdad” de los pueblos; a la “ausencia de acceso universal a servicios públicos básicos y de calidad”, como la salud, la educación o las redes cloacales, por citar algunos; las “fallas en la sostenibilidad financiera del Estado”, sobre todo por dificultades para establecer pactos fiscales; “problemas de diálogo político, diálogo social tripartito y gestión de conflictos sociales”; “clientelismo, patrimonialismo, inseguridad jurídica y corrupción”; “problemas de cohesión territorial”; “inseguridad ciudadana y narcotráfico”; “calentamiento global y destrucción medioambiental”; “catástrofes naturales recurrentes”; “desafección política”; “empleo de baja calidad”; “dependencia económica y problemas de inserción competitiva en una economía globalizada”; “formalismo burocrático”; “proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático”; “fragilidad de la gestión pública en el área social”; “excesiva centralización”; “imitación de fórmulas extranjeras” cuyas transferencias no siempre resultan exitosas para los contextos de los países latinoamericanos; “déficit democrático”; “deficiencias de los marcos normativos, de las estructuras organizativas y de los sistemas de personal”; “problemas de legalidad, de comportamientos, de competencia técnica, eficiencia operativa (costo-eficiencia), de cobertura y calidad estable de los servicios”, y “de receptividad a la participación ciudadana”, solo por mencionar los más destacados. (CLAD, 2010)

Y estas mismas rasgadas, lejos de fórmulas que achiquen al Estado “culpándolo” por su ineficiencia, hoy le exigen que el Estado sea fuerte para adaptarse al medio y para redefinir su lógica de funcionamiento a los fines de poder sobrevivir y garantizar el bien común de millones de personas que lo necesitan. Le exigen, por un lado, reconstruir su dimensión “hacia adentro” (dimensión estadocéntrica), fortaleciendo su naturaleza política, además de las dimensiones técnicas y administrativas, entre las cuales la burocracia, y en su seno la función pública, ocupan un lugar destacado. Por el otro, le exigen adoptar una nueva dinámica “hacia afuera”, esto es en relación con la multiplicidad de actores con quienes debe articular muchas de las demandas sociales antes mencionadas en un contexto regional y mundial cada vez más complejo (dimensión sociocéntrica).

A continuación se describirán algunos de los principales desafíos que las sociedades del siglo XXI le presentan al Estado y a sus administraciones públicas.

El fenómeno de la globalización: ¿cuál es el papel que juega la función pública?

El proceso de “globalización” introduce cuatro tipos de retos para el Estado. En primer lugar, la generalización de las actividades sociales, económicas y políticas a través de las fronteras. En segundo término, la intensificación de la interconexión entre flujos de comercio, inversiones, finanzas, migraciones, cultura, etc. El tercer cambio se refiere al crecimiento en extensión e intensidad de las interacciones globales motorizadas por la evolución de los sistemas de transporte y comunicación y el impacto que sobre la difusión de ideas, bienes, información, capital económico e intelectual (conocimiento) tiene la revolución tecnológica a escala mundial. Y, finalmente, la posibilidad de que sucesos en lugares distantes impacten notablemente en otro lugar aún cuando sean hechos locales, trascendiendo así los límites entre los asuntos internos y externos. En este contexto, el principal desafío para el Estado está en fortalecer su capacidad para decodificar estas nuevas reglas de juego sin afectar la gobernabilidad.

La globalización, con sus particularidades regionales, introduce complejidades de variada índole en la estructura del sistema internacional de manera tal que los marcos conceptuales tradicionales ya no resultan útiles para entender la realidad y posicionarse frente a ella. En este sentido, hoy el sistema internacional debe enfrentarse al desafío que le propone el agotamiento del principio del balance de poder y del unipolarismo estadounidense y el inicio de un marcado desequilibrio con profundas desventajas en los procesos de toma de decisiones y con asimetrías en la obtención de beneficios de mediano y largo plazo. Asimismo, el nuevo orden mundial se caracteriza por la ausencia de una institucionalización internacional y la inestabilidad regional como nuevo foco de conflicto.

Si nos referimos a su dimensión política, la globalización introduce cada vez mayores condicionamientos externos y le imprimen al Estado latinoamericano la imperiosa necesidad de insertarse en el contexto global de manera acertada y competitiva al tiempo que le exige capacidad de adaptación a un permanente reacomodamiento, en el sentido de que la implementación de las políticas públicas nacionales se encuentra notoriamente

influida por la injerencia del sistema internacional. Si el Estado pretende asumir el desafío de insertarse eficazmente en el sistema internacional, deberá comprender que el marco en el que tiene lugar el proceso de toma de decisiones políticas domésticas no sólo adquiere cada vez mayor complejidad sino que además muta de acuerdo a las tendencias globales. Esto hace que el proceso de toma de decisiones presente una alta inestabilidad y ello acentúa la probabilidad de que existan hechos y/o procesos de ruptura entre los actores del sistema internacional que produzcan situaciones de crisis y cambios a escala global.

En este marco de acción, resulta un desafío para los Estados latinoamericanos la consolidación de espacios regionales para la toma de decisiones como, por ejemplo, la optimización de los réditos en el mercado internacional negociando en bloque. Así pues, el desafío que se le presenta al Estado, y en especial a los Estados latinoamericanos, radica en fomentar la interdependencia, esto es “dialogar” con los actores del sistema internacional y conformar redes, sin menoscabar la soberanía.

En el contexto de la globalización económica los países buscan competir exitosamente en el mercado y para tal fin se necesita de un Estado con visión estratégica y de una administración pública con capacidades desarrolladas para que, junto con el poder político, negocie acuerdos que posibiliten su inserción en el contexto económico internacional. Es así como “en aquellos países en los que el sector del comercio exterior está bien organizado, con personal profesional estable, ha habido mayores posibilidades de éxito en la definición de estrategias de país que han sido respetadas por los gobiernos de turno, independientemente de los partidos políticos que están en el poder” (Universidad de Panamá, 2011).

Pero la globalización, además de plantear una serie de retos para los Estados latinoamericanos, abre una oportunidad al concurrir los esfuerzos nacionales en la creación de estándares para la construcción de un “servicio civil como un punto de convergencia” a nivel internacional. En este sentido, ya desde el 2003 existe consenso entre un amplio número de especialistas, el cual fuera luego ratificado por un vasto número de países de la región respecto de la internacionalización, globalización o regionalización de estándares para la profesionalización de las administraciones públicas. Este consenso puede verse reflejado en una sucesión de acuerdos promovidos por el CLAD.

Entre ellos se destacan, en orden cronológico: “La Nueva Gestión Pública para América Latina” (CLAD, 1998); “La Carta Iberoamericana de la Función Pública” (CIFP) (CLAD-ONU, Santa Cruz de la Sierra., 2003); el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” (CLAD, Montevideo, 2006); “La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (CLAD, Pucón-Chile, 2007); “La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, (CLAD, San Salvador, 2008); “La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana” (CLAD, Lisboa, 2009) y “La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” (CLAD, Santo Domingo, 2010). Todos ellos formalizando los acuerdos alcanzados por un conjunto amplio de países de la región respecto a los lineamientos organizacionales a adoptar para lograr la tan mentada profesionalización de los servicios civiles en la región latinoamericana y planteando reformas en las administraciones públicas latinoamericanas.

En este contexto, la CIFP resulta ser un instrumento estratégico que reconoce de forma explícita que para lograr desarrollar un Estado fuerte que apueste a mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir la brecha de desigualdad social, requiere inexorablemente de una función pública profesionalizada, 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 en Iacoviello, Strazza, 2010).

Las nuevas transformaciones culturales, políticas y económicas

Los desafíos que se le presentan al Estado también están alimentados por transformaciones culturales, políticas y económicas que nacen de los procesos de transnacionalización, regionalización y localización económicas que afectan las definiciones tradicionales de ciudadanía y territorialidad. En este sentido, y en primer lugar, existe una diferenciación étnica que ocupa fragmentariamente los espacios físicos y no físicos reemplazando el principio de comunidad por el de fragmentación, intertextualidad y simultaneidad de las identidades en un contexto en el que la territorialidad, desde un sentido no sólo topográfico sino también ligado a la intersubjetividad de la noción de espacio, carece ya de una única significación (Lipovetsky, 1986; Gergen, 1992; Vattimo, 1990; García Canclini, 1999; Castells, 1997).

En segundo lugar, y a propósito de lo comentado precedentemente, la globalización presenta el fin de la centralidad de la historia. Esta nueva época exhibe una crisis del principio que motoriza la historia al cuestionársele su univocidad, su linealidad, su único relato y su único relator. En este sentido, en las sociedades posmodernas aparecen múltiples relatos y microrrelatos, es decir una historia fragmentada producto del estallido de los localismos y de las minorías que, coadyuvados por los medios masivos de comunicación que permiten fluir más vertiginosamente las comunicaciones, buscan emanciparse en una “sociedad transparente” (Vattimo, 1990). Esta “aldea global” a la vez permite la intertextualidad de los lenguajes, de los dialectos y de los nacionalismos, y es la misma que redefine la noción de libertad ante la posibilidad de los sujetos de expresarse en un contexto de “cercanía” y simultaneidad como el que introduce la misma Internet.

Sin embargo, esta explosión de versiones también puede otorgarle un carácter positivo a la sociedad posmoderna dado que se disuelve el pensamiento unívoco y racionalista y se promueve la diferencia profundizando la igualdad. Claro está que esta multiplicidad de voces, si no dialogan, traen consigo los riesgos asociados a la fragmentación social y a nuevas formas de dominación y control social, como son el terrorismo, la xenofobia, el racismo, entre otras, como están experimentando muchos Estados europeos en la actualidad. Así, el principal desafío que se le presenta al Estado no surge de la dimensión negativa de la globalización sino de su costado positivo dado que al reivindicarse el pluralismo social existe una chance efectiva de poder relativizar los discursos unívocos y,

de este modo, poder procesar “los males de la globalización” tendiendo redes en beneficio del bien común y la democracia.

En tercer lugar, y como producto de la fragmentación social, el individuo hoy siente que su nacionalidad está diluida, vive la globalización como un conglomerado de contextos geográficos y culturales distantes pero a la vez cercanos, y esta percepción de la cercanía de objetos y eventos remotos es posible gracias a la vertiginosidad de las comunicaciones y a los nuevos sistemas de información que trascienden los límites del Estado. En este sentido, hoy son millones los excluidos que conforman los movimientos históricos de la globalización, a los que les cuesta reconocer su identidad individual y colectiva. La fragmentación social que produce la globalización es también producto de un protagonismo exacerbado de los medios de comunicación, los cuales difunden valores, actitudes y comportamientos que resultan en sí mismos favorables a los fines del mercado y de los nuevos patrones de consumo.

Pobreza, vulnerabilidad, exclusión social y desempleo

La cuestión de la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social y el desempleo representan fenómenos estructurales para los Estados latinoamericanos. En los años ‘80, las consecuencias de la crisis de la deuda externa en casi todos los países de la región sumió a las economías a situaciones de inflación descontroladas que produjeron una espiral devaluacionista que terminó alejando a los capitales de la región y paralizando las inversiones productivas. Asimismo, la puesta en práctica de las medidas de ajuste fiscal, apertura económica y privatizaciones, al recortar severamente los gastos sociales del Estado, recrudecieron la pobreza estructural, profundizando la exclusión y aumentando las tasas de desempleo.

El aumento del desempleo² en Latinoamérica comenzó a afectar a nuevos grupos –los llamados “nuevos pobres”–, incrementando la pobreza y empeorando la distribución del ingreso³. Asimismo, se asistió a la persistencia de un núcleo duro de pobres, formado por aquellos desocupados estructurales que, durante el resto de su vida, tendrían menos oportunidades de conseguir un empleo estable. De este modo, Latinoamérica entra en los ‘90s con una vasta porción de su población en situaciones de alta vulnerabilidad social.

² En 1970, en América Latina, un 40 % de su población percibía ingresos inferiores a la línea de pobreza. En 1994, de acuerdo a los datos CEPAL, los pobres contaban ya 210 millones (39%), a los que hay que sumarles un 17 % en situaciones de indigencia o de pobreza estructural. Según datos de la CEPAL, el desempleo promedio de América Latina subió del 7,3% al 7,9% en 1998, con países con picos del 15% ó 16 %. En los países en que se redujo ese margen, los nuevos empleos que se generaron estuvieron vinculados a actividades precarias e informales, representando un alto grado de vulnerabilidad para los trabajadores.

³ Las situaciones de pobreza y de exclusión están fundamentalmente causadas por una distribución negativa del ingreso que tiende a acentuarse. En 1960, el 20 % más rico obtenía el 70 % del PBI mundial, mientras el 20 % más pobre obtenía el 2,3 %. En 1990, esta brecha se aumentó: el 20 % más rico se quedaba con el 82,7 %, y el 20 % pobre solo se quedaba con el 1,3% y esta tendencia inequitativa se mantuvo en estos últimos años.

Así, los Estados hacen frente a una situación de pobreza que en la última década del siglo pasado fue definida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como “una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. Se caracteriza por ser un fenómeno especialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales” (PNUD, 1990). Y en este sentido, el PNUD propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: Estado de Derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio) (CLAD, 2010).

En este contexto de globalización, transnacionalización, regionalización y localización económicas, la exclusión social representa el emergente de un proceso de precarización laboral y desempleo que ha afectado y sigue afectando a millones de hombres y mujeres, sumiéndolos en la pobreza e indigencia. Así, el Estado enfrenta en las sociedades posmodernas actuales el desafío de tener que volver a dotar de contenido el vaciamiento que se hizo en décadas pasadas en referencia al contrato social entre el capital, los sindicatos y el Estado.

El trinomio desempleo-pobreza-exclusión social corroe el principio básico de la ciudadanía dado que el vínculo que se establece entre el empleo y el sujeto es primario y representa el fundamento del ser ciudadano, al menos en su dimensión económica y social. En la primera dimensión, el salario es el medio de acceso al consumo y a la supervivencia material, en la segunda, el empleo simboliza el reconocimiento a los hombres y mujeres por su participación en una producción de valor para la sociedad, es decir la percepción de ser socialmente útiles. Así, los excluidos son los que sufren esta doble pérdida del vínculo salarial y es por esto último que al desempleo no se lo debe entender solo como el resultado de una crisis de productividad sino que también es el corolario de otros factores que desafían al Estado del siglo XXI.

El CLAD y expertos han notado que la respuesta a las demandas por parte del Estado no se puede hacer sólo por el Estado. Siguiendo a Bresser Pereira (1998) son cuatro sectores dentro del gobierno: el núcleo estratégico del Estado en el que se definen las leyes y las políticas públicas; las actividades exclusivas del Estado, esto es aquellas actividades indelegables; los servicios no exclusivos o competitivos realizados o subsidiados por el Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado a través de las empresas de economía mixta, que operan en sectores de servicios públicos y/o en sectores considerados estratégicos. Cada uno de esos sectores evaluará cuál es el tipo de propiedad y el tipo de administración pública o de “dominio público” más adecuada (por ejemplo, público no estatal) (Bresser Pereira y Cunill, 1998 en CLAD, 2010).

Coincidimos cuando se enuncia desde el CLAD en que “más Estado no quiere decir sólo Estado, hoy quiere decir más gobernanza, más participación de la sociedad civil y del

mercado, más redes, menos despotismo ilustrado. Pero sin la dirección y el liderazgo del Gobierno, vemos difícil que las redes produzcan bien común o desarrollen bienestar colectivo. Esta defensa del Estado vinculado a metas, no nos debe hacer olvidar que, en algunos casos, a pesar de las propuestas de desmantelamiento, éste ha ido ocupando espacios inapropiados (por ejemplo, en la producción de bienes y servicios). Así, la contradicción que muestran algunos países es que, simultáneamente, falta y sobra Estado (PNUD y OEA, 2010). Proponemos y defendemos un Estado para el siglo XXI implicado en el desarrollo sostenible, preocupado por garantizar calidad de vida y felicidad a sus ciudadanos, constructor de la institucionalidad suficiente para garantizar un Estado de derecho donde la igualdad política y ante la ley sean fundamentos de una democracia sólida, querida y respetada por los votantes. (CLAD, 2010)

La crisis de participación y representación

Uno de los “legados negativos” identificados por el CLAD está vinculado a deficiencias por parte del Estado y las administraciones públicas en la receptividad a la participación ciudadana. Si bien los factores que explican este fenómeno son diferenciales según cada país, es real que reina cierta apatía y desinterés por la política producto de una exacerbación del culto al individualismo reinante. Sin embargo, también la escasa oferta de oportunidades que brinda el Estado, en términos de generación de canales de participación que superen la mera intervención instrumental o clientelar de la ciudadanía colaboran en profundizar este problema.

Los Estados latinoamericanos deben superar el acto electoral, momento que sintetiza la participación de los ciudadanos por la cosa pública, que si bien no es poco, resulta insuficiente para profundizar la democracia. Claro está que esta participación debe ir acompañada de una mayor y mejor representación de los intereses de los ciudadanos por parte de los gobernantes y de mayores canales institucionales para de este modo superar la actual asimetría que opera entre el Estado y la sociedad civil.

Por su parte, la crisis de representación implica que los gobernantes no actúan en interés de los representados, de una forma sensible y real, lejos de conformar un gobierno responsable y “responsivo” ante las demandas ciudadanas (Sartori, 1990). Máxime considerando el hecho de que los intereses, transformados en demandas, son cada vez más complejos y específicos como producto de la complejidad misma, antes comentada, de nuestras sociedades. En este sentido, se requiere de un Estado y un sistema de partidos que logre representar a la totalidad de la sociedad, incluyendo a las minorías, dado que el voto de los electores ya no estaría reflejando exclusivamente divisiones de clase al nivel de la sociedad civil, sino que refleja una multitud de principios de escisión (clivajes) que, si bien son influidos por diferencias culturales y de clase, implican grandes cantidades de posiciones variables imposibles de ser englobadas a la vez por un mismo partido, grupo de interés o espacio de representación.

Los intentos de modernización del Estado exigen una activa participación de múltiples actores con quienes es indispensable alcanzar altos grados de consenso. Estos comprenden no sólo a la burocracia y sus agentes, sino también –y de modo muy especial en un sistema democrático- a los beneficiarios de la acción estatal en sus múltiples dimensiones. Se trata, por ello, de un proceso de naturaleza primariamente política, pero no de una definición de la política centrada exclusivamente en los actores político-institucionales, sino a partir de una versión ampliada e inclusiva, pluralista y democrática de la misma que permee en la sociedad civil y estimule su participación. Los procesos de modernización deben tener un firme compromiso con la transformación que persiguen, al tiempo que una definida voluntad de diálogo y amplia comunicación con la sociedad civil.

La Sociedad de la Información y el Conocimiento. Un nuevo desafío para la Función Pública

En el Informe Mundial de la UNESCO titulado “Hacia las Sociedades del Conocimiento” (2005) se pone de manifiesto que desde mediados del siglo pasado se ha comenzado a transitar el paso de las denominadas “Sociedades de la Información” hacia las “Sociedades del Conocimiento”. En dicho documento se deja planteado que las Sociedades del Conocimiento sólo cumplirán su misión si cultivan una ética de la colaboración del saber cumpliendo este último un rol clave para el desarrollo humano (UNESCO, 2005).

Bajo este paradigma de crear, compartir y aprovechar el saber se inscribe la Gestión del Conocimiento. Este enfoque transversal reconoce que el principal activo de las personas es su conocimiento, es decir el cúmulo de saberes de que disponen los individuos en las organizaciones y el único recurso o factor de la producción cuya transferencia no se consume con su utilización, sino al contrario, se enriquece con ella. De este modo, al gestionarse, se involucran una serie de procesos acerca del modo en que una organización captura, clasifica, almacena, utiliza y transfiere el conocimiento, siendo estos procesos los que permiten poner el conocimiento individual a disposición de los recursos humanos de una organización para lograr su transformación en conocimiento colectivo.

Este es el reto que atraviesan las organizaciones públicas del siglo XXI, no solo las de los países latinoamericanos, sino que este es un fenómeno que se está experimentando a nivel mundial (UNESCO, 2005). La administración o gerenciamiento del conocimiento en el sector público es aún una asignatura pendiente cuyo legado del sector privado no ha logrado ser extrapolado críticamente a aquél en el que el capital intelectual y los activos intangibles resultan críticos para aumentar la Cadena de Valor Institucional de las organizaciones públicas.

Hoy existe un esfuerzo importante de parte de organismos internacionales, como el PNUD, y de una cantidad de organismos públicos en Latinoamérica, los cuales se han propuesto encarar el ensayo de iniciativas tendientes a fortalecer el enfoque de la Gestión del Conocimiento en el entendimiento de que los saberes acumulados, en términos de

experiencias, aprendizajes, mejores prácticas e incluso errores cometidos en la ejecución de las políticas públicas no son siempre administrados de manera tal que garanticen la permanencia y la reproducción del conocimiento entre personas hacia dentro y hacia fuera de la organización. Tampoco hay un uso siempre provechoso de los saberes para la mejora de los sistemas, procesos y operaciones de cara al logro de metas y objetivos como tampoco siempre se generan espacios participativos de aprendizaje hacia el interior de las organizaciones como en interfaz con su entorno.

Tal como acertadamente analiza la Universidad de Panamá (2011), “La Sociedad de la Información y el Conocimiento requiere que las organizaciones públicas sean capaces de verse a sí mismas y aprender de sus aciertos y sus errores. Se ha demostrado que las organizaciones pueden ser más eficientes y efectivas cuando son capaces de extraer conocimiento de sus experiencias, de modo de no incurrir en prácticas que repiten errores por desconocimiento. A esas prácticas contribuyen, precisamente, la inestabilidad del personal público por los cambios de gobierno cuyo costo para la ciudadanía es muy alto. Cuando predomina el clientelismo, el personal clave es removido de la entidad, perdiéndose la memoria institucional. El nuevo personal invierte un promedio de alrededor de dos años en el aprendizaje y cuando logra dominar el campo de su competencia le queda igual período para terminar y salir, por el inicio de un nuevo ciclo de gobierno”.

En este contexto, creemos que el capital intelectual acumulado por las burocracias debe ser recuperado, transferido, multiplicado a través de las generaciones. Para su desarrollo y comunicación se requiere entonces de una gestión de los recursos humanos que privilegie aquellas competencias específicas asociadas al compartir no solo los resultados e impactos de las políticas públicas, la definición de metas, objetivos y sus respectivas mediciones, sino además que fomente una modalidad de gestión que permita a través de herramientas no sofisticadas las experiencias y el saber del otro; en suma organizaciones que “aprendan a aprender” y que “aprendan a desaprender”, esto es a des-aprender vicios y malas prácticas que no promueven el crecimiento organizacional. En este sentido, la Gestión del Conocimiento aplicado al sector público apunta a que las burocracias aprovechen este capital intelectual en todo el ciclo de vida de las políticas públicas, desde su diseño hasta su implementación, y en cada una de las fases de evaluación (ex ante, concomitante y ex post), fomentando los espacios participativos para compartir conocimiento.

Para lograr este cometido, resulta imperioso que estos activos intangibles sean conocidos, reconocidos y legitimados por todos los actores, en un contexto que, como el actual, resulta favorable, habida cuenta del desarrollo de las nuevas TICs, las cuales posibilitan modelos de gestión participativos para la planificación, ejecución y hasta evaluación de políticas públicas de mayor calidad para hacer frente a la compleja realidad socio-económica que atraviesan los países en desarrollo.

La Gestión del Conocimiento requiere de servidores públicos con competencias, experiencia y conocimiento y que éstas sean transferidas al resto de la organización en un contexto de aprendizaje organizacional continuo. Asimismo, la estabilidad, sujeta por

supuesto al buen desempeño en el empleo, también es un elemento coadyuvante para evitar la pérdida de información y conocimiento, hecho éste que hoy representa un problema crítico en las administraciones públicas con un alto costo para la ciudadanía debido a las altas tasas de rotación. Sin embargo, esto no creemos que sea suficiente. La Gestión del Conocimiento asociada a la gestión de las competencias exige no sólo abordar la formación del personal, sino antes bien desarrollar estratégicamente la gestión del recurso humano en su conjunto, definir adecuadamente los roles y puestos de trabajo, articular la Gestión del Conocimiento con la estrategia organizativa y generar incentivos para que esas competencias individuales se pongan en juego, esto es sean transferidas y además institucionalizadas. Asimismo, documentar el conocimiento tácito basándose en la gestión de la calidad garantizaría que los saberes se transmitan sistemáticamente. En síntesis, el abordaje debe ser sistémico sin pensar que las capacidades estatales solo se refuerzan por dedicar recursos a programas de capacitación y desarrollo.

Una condición necesaria es iniciar el tránsito hacia la profesionalización de la función pública por ingreso meritocrático pero en paralelo un desafío ineludible es avanzar en proyectos de gestión del conocimiento que sirvan como pruebas piloto para el desarrollo de capacidades que sean luego extrapoladas críticamente para nuevos esfuerzos de mejora de los servicios civiles. Un ejemplo lo constituye el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local en El Salvador, organización cuya misión es reducir la pobreza en un contexto socioeconómico de alta vulnerabilidad. El caso nos permite arrojar algunas claves en torno al tema. A pesar de la masa crítica de conocimiento tácito y experiencia acumulada (aunque no necesariamente documentada) que se observa entre los empleados del FISDL, dicho conocimiento es débilmente socializado hacia adentro y hacia afuera de la organización a través de espacios de transferencia de información y conocimiento. Parte de la explicación de la débil socialización y externalización del conocimiento se encuentra, por un lado, en cierto desconocimiento acerca de la relevancia estratégica que reviste el conocimiento además de una idea compartida por muchos de que resguardar la información y el conocimiento preserva cuotas de poder relativas cuando en realidad es el compartir lo que permite la construcción del capital intelectual (Essayag, 2011).

Siguiendo al autor, otra parte de la explicación se ubica en una serie de rasgos distintivos de la dinámica de trabajo del FISDL, esto es, sobrecarga de tareas (característica ésta que no debiera ser reconocida como una restricción sino antes bien como una condición inicial que introduce un desafío adicional), poco tiempo para la reflexión, escasa comunicación interna, vertiginosidad de la gestión diaria producto de la necesidad de alcanzar las metas de inversión anual, desconocimiento generalizado de lo que se produce en la organización, carácter insular de las unidades organizativas que componen el FISDL, subutilización de TICs, sistemas de información obsoletos, fuerte verticalismo, y falta de articulación entre el área de Recursos Humanos y de Gestión del Conocimiento, entre otros.

A partir de la identificación de estas restricciones, el autor reconoce un momento oportuno para comenzar a revertir esta situación si se avanza en el diseño de un modelo de Gestión por Competencias para la identificación de las competencias personales, técnicas e institucionales, reales y deseables, de todos los empleados. Esta iniciativa brindará

información clave para una adaptación de los planes y programas de capacitación (desarrollo) “a la medida” de los requerimientos de la institución incluyendo la formación en valores y competencias personales que sean el sustento de un proceso de sensibilización y promoción de la cultura del compartir al tiempo que permitirá una reorganización del trabajo a nivel sistémico. Este proceso introduce desafíos culturales al buscar romper con ciertas resistencias propias de una organización que históricamente se ha caracterizado por rigideces estructurales, procedimentales y normativas y cuyo foco ha estado cuasi exclusivamente puesto en la inversión en infraestructura social y no en el desarrollo humano sostenible como es la nueva visión de la organización.

Este caso específico es un ejemplo de la situación general que se vive en la región, es un caso testigo que refleja una problemática compartida por varias organizaciones al interior de las burocracias latinoamericanas. En este sentido, se requieren para este caso en particular, pero también para otros casos en un nivel más general, de arreglos institucionales dentro de las organizaciones públicas que permitan mayor articulación y comunicación horizontal entre las áreas y las personas como así también con el entorno, lo cual impactará sobre la transferencia del conocimiento. La Gestión del Conocimiento es un enfoque que se gesta y desarrolla en el seno de la cultura organizativa y sus beneficios impactan positivamente también en esa dimensión con efectos en las demás dimensiones de la organización. La clave son las personas y la gestión del cambio su motor.

Las tensiones que introduce la Nueva Gestión Pública al interior del Estado

Ahora bien, existe otro conjunto de desafíos, vinculados ya no a los cambios en el contexto sino a la dimensión endógena de la administración pública. Algunos de estos “legados negativos” fueron sintetizados por el CLAD: “el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático” (CLAD, 2010). Estos legados, aún muy instalados en la cultura política y administrativa de los países latinoamericanos, se tornan aún más desafiantes en contextos y realidades socioeconómicas cada vez más complejas como las que caracterizan a los países latinoamericanos. Frente a esto, los servicios civiles, en la mayoría de los casos, siguen adeudando “integridad”, esto es, siguen gestionando al margen de la ética pública, alejándose en muchas oportunidades de valores tales como la probidad y el juego limpio, bajo una lógica de fraccionamiento del poder y la responsabilidad aumentando el margen para los comportamientos patrimonialistas (Longo, 2007).

Y este es el gran desafío: instalar en las burocracias latinoamericanas una nueva ética pública que cuente con el insumo fundamental de su profesionalismo 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”. Así, mediante la adecuada implementación de estos mecanismos, herramientas y

procedimientos, el nuevo modelo busca reducir los márgenes para el desarrollo de las prácticas patrimonialistas en un marco de mayor efectividad y eficiencia administrativa. (Longo, 2007; Iacoviello, Strazza, 2010).

El desafío que se le presenta al conjunto de los servicios civiles latinoamericanos es compatibilizar un modelo burocrático tradicional con una resignificación de profundas transformaciones conceptuales que implicaron los procesos de reforma en muchos de los países de la región con el consiguiente impacto 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 “(...) las transformaciones resultantes hayan adquirido en los diferentes casos un nivel de profundidad variable” (Iacoviello, Strazza, 2010).

En este contexto, y tal como plantea la Universidad de Panamá (2011), “fueron surgiendo una multiplicidad de modelos gerenciales que han intentado promover la transformación y adecuación de las organizaciones a las nuevas demandas de la sociedad. Entre ellos destacan: el modelo de competitividad (Porter, 1984), el de calidad total (Ishikawa, 1995), la ingeniería de procesos, el modelo europeo de calidad (EFQM), el benchmarking; el cuadro de mando integral (Balanced Score Card), el de aprendizaje y adecuación del recurso humano (Kaplan, Norton, 1997) y la organización para resultados de desarrollo, promovida en la región por el CLAD y también por el PNUD y más recientemente por el BID y el Banco Mundial”.

En un intento de incorporar dichos modelos a la gestión administrativa del Estado, el aparato estatal reduce su tamaño y sus regulaciones internas, introduciendo elementos competitivos y la lógica burocrática clásica se sustituye por una lógica de mercado o cuasi-mercado. En este sentido, la Nueva Gestión Pública o también denominado paradigma posburocrático se instaló como el eje básico del gerencialismo atribuyéndole las ineficiencias del aparato estatal al exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo con elevada concentración decisional en las jerarquías organizacionales, formalización de procedimientos, privilegio del control *ex ante* de la legalidad de los actos administrativos y presupuestos centrados en los insumos. Este modelo buscó el cambio de las reglas y de los parámetros de la acción a través de una "desregulación interna" que diera paso a la orientación por resultados e impactos. (M. Nogueira, 1999)

El impacto de estas corrientes sobre las administraciones públicas latinoamericanas ha sido muy dispar. No obstante, algunos de estos modelos lograron prosperar en algunas organizaciones autónomas o en algunos períodos de gobierno, dejando en evidencia grandes asimetrías entre países y entre organizaciones dentro de un mismo gobierno (Universidad de Panamá, 2011). La Nueva Gestión Pública, importando conceptos y técnicas del ámbito privado, se dispuso a reemplazar la gestión basada en normas y procedimientos, o modelo jerárquico, por una modalidad de gestión que privilegie los resultados e impactos de las políticas gubernamentales, priorizando la definición de metas, objetivos y sus respectivas mediciones, acompañado de innovaciones en los sistemas de

información que sirvan para el control de resultados. De esta forma, se diferencian los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Cambiando el rumbo de las primeras reformas recomendadas por los organismos internacionales a principios de la década, que tuvieron como objetivo reducir los espacios de acción del Estado para lograr una disminución en el gasto público, el nuevo enfoque sostuvo que era necesario asegurar en esta segunda etapa, mecanismos para sostener el crecimiento y la legitimidad de las primeras reformas, resaltando el desempeño de las instituciones públicas⁴.

Este nuevo enfoque, sólo probado previamente con éxito en el sector privado, presentó experiencias positivas de implementación en las administraciones públicas de países desarrollados. Así, el proceso de reforma del Estado llevado a cabo en el Reino Unido y en el área de influencia del modelo Westminster, luego desarrollado también en Estados Unidos, invitaron a pensar en la posibilidad de extraer lecciones de aquellas experiencias que pudieran ser fructíferas a la hora de implementar en las administraciones públicas latinoamericanas. Si bien existen diferencias notables de diseño institucional, estructura jurídica y desarrollo económico entre aquellos países y los de la región latinoamericana, resulta válido considerar algunas de sus aplicaciones y resultados, fundamentalmente teniendo en cuenta que varios países de América Latina han emprendido la implementación de ciertos programas sociales a partir del control por resultados, como por ejemplo en Chile.

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 Nueva Gestión Pública propone avanzar en los siguientes ejes:

⁴ Existe una diferencia sustancial entre las reformas de la primera y segunda generación a partir de la experiencia internacional. En este sentido, siguiendo a Ross Schneider (2001), “las reformas de primera generación, también denominadas reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado, incluyen medidas de liberalización del comercio, desregularización, privatización, y por lo general, reducción de tamaño del Estado, tanto en términos de funciones como de personal. Las reformas de segunda generación incluyen medidas diseñadas para hacer funcionar los mercados recién creados (...) así como esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los restantes programas de bienestar social. La reforma administrativa es crucial para las reformas de segunda generación y comprende una amplia variedad de medidas específicas que modifican los incentivos de la burocracia, incluyendo el reclutamiento y la promoción por méritos, incentivos de desempeño, entrenamiento, transparencia en la toma de decisiones y exigencias de información. La distinción entre la primera y la segunda generación es analítica; en la práctica, las reformas de la primera y la segunda generación pueden darse simultáneamente”.

- Transparencia 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.

Si bien los documentos elaborados por la OCDE (2005) 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; viii) fortalecer las funciones centralizadas de gobierno.

El desafío es entonces actuar racionalmente en un mundo de constante cambio que 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 Nueva Gestión Pública 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).

Estos elementos permiten la construcción de una versión más “amable” y matizada de la Nueva Gestión Pública, 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 Nueva Gestión Pública 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 (Iacoviello y Strazza, 2010). Finalmente, y tal como plantea el CLAD en que “(...) para que los retos mencionados puedan ser superados es ineludible tener un conjunto de instituciones estatales que reúnan requisitos de previsibilidad, equidad, equilibrio eficiente y legitimidad suficientemente consolidados; y sin una Administración pública imparcial, eficaz, legítima e íntegra será imposible conseguir los fines soñados (...)” (CLAD, 2010).

¿Cómo hacer frente a estos retos?

Existe consenso en que para hacer frente a estos desafíos se requiere de un Estado fuerte, una burocracia sólida y una función pública profesionalizada, honesta, meritocrática para aplicar la ley e implementar las políticas públicas sin arbitrariedad. Todos estos atributos hacen referencia a la robustez y probidad que las sociedades del siglo XXI le exigen al Estado y a sus burocracias. ¿Cómo se caracteriza dicha robustez en el plano del “deber ser”? Ya desde una perspectiva axiológica y fundada en la Ética Pública, el CLAD (2010) y numerosos especialistas en la materia han señalado repetidamente que para que una burocracia pueda consolidarse debe cumplir con cuatro atributos básicos: integridad, imparcialidad, eficacia y legitimidad. Además, debe hacer un uso eficiente de los recursos escasos que le aseguren a la sociedad unos resultados de calidad que promuevan el desarrollo humano sostenible en un contexto en el que la rendición de cuentas y la mejora permanente de los servicios públicos o función pública sean prácticas habituales.

Comenzaremos señalando brevemente en qué consisten estos cuatro atributos identificados por el CLAD para iniciar el camino hacia la consolidación de una administración sólida en el marco de un Estado fuerte.

Integridad, imparcialidad, eficacia y legitimidad

La **integridad** de la burocracia mantiene una relación de sinonimia con la noción de transparencia, ubicándose ambas cualidades en las antípodas de las ya desafortunadamente célebres prácticas de corrupción, patrimonialismo o clientelismo en el Estado, las cuales están asociadas al “abuso de posición, con un beneficio directo o indirecto (...) [como así también al] incumplimiento de normas jurídicas o de las normas éticas que una comunidad asume como válidas (...) [Así,] el corrupto siempre pone por delante el interés privado sobre el interés general” (Villoria, 2007).

Es decir, que los servidores públicos sean íntegros nos remite a la idea de que posean unas competencias personales, sociales e institucionales que les permitan discernir lo que está bien de lo que está mal cuando administran la *cosa* pública y son estas mismas las que resultan fundamentales para garantizar la gobernabilidad. Por el contrario, que no lo sean profundiza la desconfianza intersubjetiva e institucional, bloquea el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente, y “es por ello considerado el mayor obstáculo al avance económico y social”, según el Banco Mundial (2006).

Para el logro de la profesionalización de la función pública resulta clave que la integridad penetre en todos los subsistemas de gestión de recursos humanos, dado que solo así se fomentará desde una perspectiva sistémica un servicio público afín con los principios y valores de la ética profesional, desde el acceso al aparato burocrático, pasando el desarrollo de capacidades, la evaluación del rendimiento, la retribución salarial y hasta las causales que lleven a la desvinculación. El CLAD ha propuesto una serie de instrumentos, procesos y estructuras para promover la integridad buscando alejar a las administraciones públicas de la corrupción y este conjunto de proposiciones tiene como fin último fomentar la transparencia, evitar las incompatibilidades y los conflictos de intereses, acrecentar los espacios para que la ciudadanía pueda canalizar denuncias por casos de corrupción, fomentar los códigos éticos y la asesoría para servidores públicos que se encuentren atravesando dilemas éticos en sus tareas y hasta medir la temperatura –cual si se usara un “termómetro”- de los riesgos de corrupción percibidos en las administraciones públicas.

También se sugiere implementar mayores controles internos y externos para inhibir el riesgo de la corrupción y el fraude e impulsar la rendición de cuentas, entre otras propuestas. Los procesos de determinar y definir integridad o aquellos que buscan guiar la actividad del gobierno hacia la integridad, controlarla, sancionar su incumplimiento e imponer y hasta evaluarla deben darse, según el mencionado consejo, en el marco de un “conjunto de órganos interdepartamentales e internos responsables de la gestión de la integridad, con suficiente autonomía e independencia de actuación” (CLAD, 2010).

Por su parte, la **imparcialidad** de la función pública es otra de las claves para lograr la tan mentada profesionalización de la función pública. Esta cualidad está vinculada a la igualdad que se espera en el burócrata, quien deberá actuar sin designios anticipados o preferencias personales. La imparcialidad debe ser la consecuencia directa de una designación que haya considerado no solo las credenciales sino también las competencias personales, sociales e institucionales para cubrir un determinado puesto de trabajo y también una permanencia en dicho puesto garantizada si y solo si se cumplen una serie de objetivos y comportamientos éticos. En este sentido, tal como plantea el CLAD, “sólo una función pública profesional, sujeta a reclutamiento por sus competencias, por vías transparentes y competitivas, aleja los riesgos de la partidización que, con recurrencia, obstruye la configuración del tipo de políticas que sostienen la trayectoria del progreso más allá de cada turno de gobierno, porque una burocracia de agentes públicos legitimados por sus méritos puede moderar la trayectoria pendular, a veces errática, que interfiere en el camino al desarrollo”. (CLAD, 2010).

Una de las principales herramientas para garantizar la imparcialidad ha sido la estabilidad del empleo público, sin embargo, el efecto no deseado -y hasta paradójico- de la estabilidad en el empleo se refiere a que, como producto de la misma, los servidores públicos “echan raíces” en sus puestos de trabajo y esto les permite tener tiempo suficiente para ampliar sus redes de contactos y recursos de poder e influencia consolidando así vínculos en todas las direcciones posibles dentro del aparato público e incluso fuera de él. Por eso una de las

medidas para reducir la parcialidad es la rotación en aquellos puestos de riesgo, evitando así la corrupción y la consolidación de redes (Villoria, 2011). Al decir del autor, “(...) la consolidación efectiva de un sistema de carrera vertical y horizontal [protege] de decisiones arbitrarias de cese y [garantiza] la continuidad en el puesto frente a las mismas (Morgan, 1994 citado en Villoria, 2011); lo cual no tiene por qué conllevar un sistema de inamovilidad absoluta”.

El otro atributo es el de la **eficacia**. La noción de eficacia de la acción gubernamental en su versión superadora de la visión tecnocrática, hace referencia no sólo a los resultados de la gestión de gobierno sino a los medios, esto es los recursos, instrumentos, estrategias, metodologías, herramientas, etc. utilizados para su alcance y, en este sentido, se establece una distinción entre el enfoque ya clásico de Gestión por Resultados, el cual vino de la mano de la Nueva Gestión Pública, de aquel renovado enfoque, heredado del primero, de Gestión para Resultados de Desarrollo.

El primero fue implementado exitosamente en el sector privado y, a pesar de la cantidad significativa de 'traducción', el mismo fue incorporado con sentido de la oportunidad a los sectores públicos de varios países⁵. El modelo de Gestión por Resultados es aquel que orienta las actividades que desarrollan las organizaciones tanto públicas como privadas hacia el logro de resultados cuantificables con base en una serie de objetivos definidos *ex ante*. Siguiendo esta definición, las administraciones públicas se dispusieron a reemplazar en ciertas áreas de gobierno una gestión basada en normas y procedimientos por una modalidad de gestión que privilegiara los resultados e impactos de las políticas gubernamentales, priorizando la definición de metas, objetivos y sus respectivas mediciones, acompañado de innovaciones en los sistemas de información que sirvieran para el control de resultados con el objetivo de lograr alcanzar una mayor eficacia en el sector público. Los resultados han sido dispares (Essayag; et. al., 2001)

Algunos de los postulados de este enfoque basado en los resultados sostienen la orientación de la acción de la administración pública hacia el ciudadano-usuario; énfasis en el control de resultados a través de contratos de gestión y/o convenios de desempeño, separación entre las instancias formuladoras de políticas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, implementadoras de políticas; transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; instauración de mecanismos de control de diverso tipo: control social directo, convenios de desempeño o actas compromiso entre las unidades descentralizadas y las instancias centralizadas encargadas del control, y formación de cuasi-mercados en que se produce la competencia administrada; y la tercerización de las actividades de "apoyo" que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado (Op. cit., 2001)

El modelo de Gestión por Resultados ha buscado superar una modalidad de gestión basada en un excesivo aparato de normas y procedimientos administrativo-burocráticos que

⁵ Reino Unido (1982), Nueva Zelanda (1998), Australia (1984), Estados Unidos (1993), Países Bajos (1988), Canadá (1986), Australia (1984), Dinamarca (1992), Noruega (1996), e inclusive en algunos Estados latinoamericanos, especialmente en Chile (1990) y Colombia (1991).

dificultan muchas veces el buen funcionamiento de la administración y apunta a reemplazarla por medidas tendientes a especificar objetivos, resultados e impactos de gestión a través de un sistema que privilegie la petición y rendición de cuentas (*accountability*). Así, la acción de las administraciones públicas se orientaría hacia los ciudadanos mediante una eficiente provisión de productos y servicios y no sólo concentrándose en regulaciones y restricciones (Op. Cit., 2001).

Por su parte, la Gestión para Resultados de Desarrollo, es “una estrategia de gestión centrada en el desempeño para el desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, que proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas prácticas como la planificación estratégica, la programación y ejecución del presupuesto, la gestión de riesgos, el monitoreo y evaluación de los resultados” (García López, 2007 citado en CLAD, 2010) y busca “generar resultados que se traduzcan en cambios sociales” (Cunill, 2008). Así, la Gestión para Resultados de Desarrollo busca “la promoción de la eficacia, eficiencia, calidad, y economía (...) como pre-requisitos para contribuir a la generación de valor público. La calidad en la gestión pública es una vía para contribuir a dar respuesta a tales desafíos al elevar los niveles de desempeño de la administración en cuanto a su capacidad de satisfacer las expectativas ciudadanas con eficiencia, efectividad y economía. El concepto “calidad”, aplicado inicialmente en el sector privado, incluye estrategias, métodos de trabajo y herramientas orientadas a asegurar, garantizar e incrementar el nivel de prestación de un bien o servicio” (CLAD, 2010).

Uno y otro enfoque involucran a la “calidad en la gestión pública” como requisito excluyente de la eficacia. En este sentido, un instrumento consensuado en pos de la eficacia de la función pública ha sido la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (2008), antes señalada, la cual entiende la calidad como ‘una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos’ a través de sistemas orientados a resultados, que requieren mayor responsabilidad y flexibilidad institucional, (...) énfasis en el desarrollo de las personas, ambiente organizacional que promueva la mejora continua y la innovación, mayor preocupación por la eficiencia y efectividad y el desarrollo de una cultura de servicio (orientación al ciudadano)” (CLAD, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008).

Para el logro de la eficacia de las burocracias, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) juegan un rol clave. Y en este sentido, el CLAD nuevamente se pronuncia a favor en el entendimiento de que “(...) es ineludible afrontar el reto de la adaptación tecnológica y del uso estratégico de las TICs (...) [ya que] son un instrumento muy útil para reforzar la integridad pública (con más transparencia y simplificación de procedimientos), para fortalecer la imparcialidad (reduciendo la manipulación burocrática) y, desde luego, para mejorar la eficacia, calidad y cercanía de la administración” (CLAD, 2010). Por ello, el otro instrumento clave también antes citado ha sido la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), la cual aborda este reto con la mirada centrada en los habitantes y en el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas

materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

Sin embargo, tal como señalan Iacoviello y Pulido (2011), “las dificultades para consolidar sistemas de información cuantitativa y cualitativa confiable sobre los recursos humanos, sus perfiles, trayectorias y rendimientos, impiden planificar adecuadamente cada uno de los subsistemas de gestión del personal y tomar las decisiones más precisas al respecto. La fragmentación y dispersión de datos que afectan al sistema en muchos países no se corresponde con las ventajas que ofrecen las TICs disponibles para organizar el soporte informacional unificado y compartido, en general todavía pendiente de construir, completar y/o actualizar.

También Villoria (2011), identifica algunos problemas vinculados a la noción de eficacia de la función pública emparentada con el logro de resultados. Así, el autor señala que si para el logro de determinados resultados de gestión es preciso primeramente definir objetivos, en la actualidad ciertamente las organizaciones públicas tienen problemas en este terreno, esto es problemas en torno a su definición, cuantificación y cumplimiento, hecho éste que tiene implicancias negativas sobre la motivación y el logro de la tan aludida eficacia. Otro de los problemas señalados está asociado a la eficiencia y hasta la economía en términos de la maximización y correcta utilización de los medios para la consecución de los fines. Y a éste se le suma el problema de los impactos dado que muchos recursos son invertidos en programas públicos sin claridad de objetivos y cuyos impactos son o bien nulos o contrarios a los deseados.

Una de las estrategias entonces para superar estos problemas asociados a la ausencia de eficacia es no sólo recurrir a las viejas recetas de la planificación estratégica o marcos lógicos sino al desarrollo de capacidades y apostar al desarrollo de capacidades basado en el enfoque de la Gestión del Conocimiento que permitan rescatar las mejores prácticas, contextualizarlas y evaluar su pertinencia y extrapolación crítica para de este modo generar conocimiento explícito y adaptarlo a cada contexto particular con el fin de hacer más eficaz y eficiente la gestión pública.

Por último, el cuarto de los atributos es el de la **legitimidad**. Habida cuenta de los retos antes señalados, ¿qué significa que una administración sea legítima en las sociedades latinoamericanas del siglo XXI? Las transformaciones sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas han hecho que los Estados en estas últimas décadas deban buscar sus fuentes de legitimación en arenas diferentes a la racionalidad, la burocracia, el imperio de la ley o la tecnocracia. El Estado debe adaptarse a los retos de un mundo globalizado y cada vez más complejo, como vimos, y es en este contexto que debe profundizar sus fuentes de legitimación logrando establecer consensos con una multiplicidad de actores con intereses y estrategias muchas veces opuestas. Y en este contexto, participación y comunicación parecieran ser las llaves de la legitimidad del Estado del siglo XXI.

En estos términos, la legitimidad se logra promoviendo la ciudadanía, la integración y la discusión pública; fomentando la participación de los ciudadanos en la agenda de las políticas y facilitando espacios para la búsqueda plural de soluciones sostenibles para los

problemas públicos y promoviendo la universalización de información pública para enriquecer el debate público. Por todo ello, los gobiernos ya no gozan de una legitimidad intrínseca e indiscutible basada solamente en resultados, hoy deben legitimar su actuación desde la participación, la subsidiariedad y la integración del mercado y la sociedad civil en la definición y gestión de los problemas comunes.

La legitimidad así entendida explica la gobernanza. La realidad de las sociedades latinoamericanas sigue una trayectoria en la que la definición de los temas de las agendas gubernamentales, el diseño e implementación de las políticas públicas se dotan de legitimidad solo si son el resultado consensuado de pautas de interacción entre los actores político-institucionales, la sociedad civil y el sector privado. Pareciera ser éste el mejor camino para la resolución o minimización de los conflictos, basados en un consenso entre los diversos actores, compatibilizando intereses y logrando acuerdos básicos acerca de qué problemas resultan prioritarios atender y qué servicios prestar desde el Estado y cuáles no. Así, insistimos, la respuesta pareciera estar en el diálogo entre los actores, lo cual permite la gobernanza en los países latinoamericanos y fecunda la legitimidad democrática.

Siguiendo a Villoria (2011), “(...) la legitimidad de las administraciones en las democracias contemporáneas es ‘el’ problema esencial hoy en día” y, según el autor, esto es así dado que los problemas a los que se enfrentan las administraciones en la actualidad no son sólo de resultados (“el qué”) sino de procedimientos, de estrategias (“el cómo”). La pregunta que cabe hacernos entonces es, ¿a qué costo (por ejemplo, social) se buscan alcanzar determinados objetivos políticos o económicos? ¿A expensas de la democracia? ¿A expensas de sacrificar la participación ciudadana? ¿Con altos grados de corrupción? La función pública aquí cumpliría un rol clave en el “cómo” ya que solo a través de medios consustanciados con la democracia (participación ciudadana, transparencia, acuerdos intersectoriales, integridad, etc.) puede el accionar del gobierno ser legitimado. Ya no alcanza con la racionalidad burocrática y el apego a la ley, se requiere de un Estado que legitime su acción de gobierno a través de una serie de acuerdos básicos con los demás actores, esto es pasar de un modelo de gobernanza “estadocéntrico” a un modelo “sociocéntrico”.

Un sistema de gestión de los recursos humanos orientado a garantizar la integridad, imparcialidad, eficacia y legitimidad del accionar público debe estar sustentado en los principios de mérito y flexibilidad (Longo, 2002), los cuales atraviesan las buenas prácticas esperables para todos y cada uno de los subsistemas que lo conforman (Iacoviello y Pulido, 2011):

Planificación de la gestión de recursos humanos: articula las decisiones correspondientes a cada subsistema para capitalizar las interacciones sinérgicas entre ellos, activándolos, revelando sus interconexiones, y asegurando que todos ellos operen como dimensiones integradas a un mismo modelo de gestión, alineado con las políticas y planes institucionales.

Organización del trabajo: los instrumentos para diseñar puestos de trabajo y definir perfiles de competencias permiten asignar las personas adecuadas a la posición que mejor

ensambla sus capacidades con los propósitos de su área funcional y las metas de la organización. Cada secuencia operativa o proceso, en su óptimo diseño, es lo que permite definir mejor cuáles son los puestos necesarios, en términos cualitativos y cuantitativos, para alinear a la organización con sus propósitos y en este marco articular la gestión del capital humano.

Gestión del empleo: los métodos de selección de personal, competitivos y abiertos, permiten garantizar la igualdad de oportunidades si se aplican instrumentos de evaluación de méritos, como pruebas, entrevistas y análisis de antecedentes, con instrumentos fiables y válidos. Una vez asignadas las personas a los puestos, es posible aplicar la estrategia de flexibilidad que contribuye a mejorar los servicios. Completan el tablero los instrumentos de movilidad y las regulaciones sobre mecanismos de desvinculación y sus causales.

Gestión del rendimiento: se compone de un esquema de señales nítidas sobre qué se espera de cada persona y equipo de trabajo y, luego, en cuánto han contribuido a los propósitos fijados. Puede combinarse en modelos organizativos como la Gestión para Resultados, en dispositivos variados como las Cartas de Servicios, o en herramientas tales como los planes de acción, cronogramas de gestión, matrices de resultados e indicadores para su medición. Los mecanismos de evaluación de las personas o equipos de trabajo en 360 grados abren el juego a la participación de los empleados, los ciudadanos y otros actores del entorno en las múltiples dimensiones del desempeño observable.

Gestión de la compensación: en el aspecto monetario, los abanicos salariales se vinculan a la valoración de los puestos mediante escalas proporcionadas, construidas a partir de fórmulas orientadas a resguardar la equidad interna entre los empleados, con relación a su formación, experiencia, responsabilidades y dedicaciones exigidas. En materia de compensaciones no monetarias, un sistema con énfasis en el mérito constituye en sí mismo un incentivo. La batería de estrategias disponibles para aplicar incentivos singulares a los desempeños destacados, a la vez, impide que rendimientos disímiles tengan compensaciones similares, como condición para crear ambientes impregnados de previsibilidad, compromiso y confianza.

Gestión del desarrollo: las reglas para el progreso en la carrera y la promoción de las personas resultan sinérgicas con relación al desempeño, los incentivos, el rendimiento y la capacitación. Las leyes de servicio civil son los institutos que establecen el régimen escalafonario y los requisitos para las trayectorias individuales de los agentes, entre los cuales la capacitación acreditada se asume como desarrollo de las competencias a aplicar en la organización. Los métodos de detección de necesidades de capacitación, el enfoque participativo para la construcción de árboles de problemas y objetivos, la creación de acuerdos para establecer el itinerario de aprendizaje que facilite a los equipos de trabajo las aportaciones en términos de valor público son procedimientos e instrumentos que capitalizan los saberes de los recursos humanos con relación a su desarrollo profesional, y también al de la administración.

Gestión de las relaciones sociales: el vínculo de la dirección con los agentes en el ámbito colectivo de la organización se traduce en los mecanismos que inciden en el clima laboral.

Las técnicas para gestionar los conflictos y establecer una comunicación que refuerce la cohesión de los equipos, el estímulo a la vocación de servicio y las oportunidades de participación en materia de decisiones internas son instrumentos versátiles. También se expresa en las políticas sociales dirigidas a la calidad de vida de los agentes y su núcleo familiar, especialmente en situaciones de vulnerabilidad. Por su parte, las relaciones del trabajo, que típicamente son el ámbito de la negociación colectiva entre la dirección y los representantes de los trabajadores dispone de la ocasión de recrear agendas que innoven en acuerdos colaborativos para impulsar mejores desempeños y prácticas del servicio civil, aspecto en que los órganos sindicales resultan ser los aliados estratégicos en la búsqueda de una imagen para los trabajadores públicos que agregue prestigio y reconocimiento social a su función.

Como cierre de esta sección, hemos pasado revista de las condiciones vinculadas al plano del “deber ser” con el objetivo de avanzar hacia la profesionalización de los servicios civiles de los países latinoamericanos habida cuenta de los desafíos que se les presentan a los Estados de cara a las demandas complejas de las sociedades del siglo XXI. Ahora bien, ¿en qué medida las burocracias de los países latinoamericanos están dotadas de los atributos necesarios para hacer frente a la gestión de las políticas públicas en entornos cambiantes y complejos? En la próxima sección revisaremos los servicios civiles en los países de la región desde una perspectiva empírica.

Un análisis empírico de los servicios civiles en Latinoamérica

Una mirada panorámica

Una serie de estudios han buscado responder al interrogante que nos planteáramos en el párrafo precedente: ¿en qué medida las burocracias de los países latinoamericanos están dotadas de los atributos necesarios para hacer frente a la gestión de las políticas públicas en entornos cambiantes y complejos? Entre ellos, el “Análisis de los servicios civiles de 18 países con base en el modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos” (Longo, 2002 y 2004); el “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil” realizado por del Diálogo Regional de Política del BID durante el año 2004 (BID, DRP, 2006); y el “Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica” (Iacoviello y Zuvanic, 2009a, 2009b y Longo; et. al., 2009)⁶. Así, estos estudios permiten un análisis comparado que se extiende por 7 años instalando una mirada diacrónica a la evolución de los servicios civiles en una cantidad considerable de países latinoamericanos.

⁶ Dicho proyecto se propuso crear un “barómetro” que refleje el grado de profesionalización del empleo público en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, adoptando como criterio de referencia para la evaluación el marco conceptual desarrollado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y utilizando como metodología el “Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil”, elaborada por Francisco Longo (Longo, 2002) para el Banco Interamericano de Desarrollo y aplicada al análisis de 18 países de la Región durante el año 2004 (BID-DRP, 2006).

Los resultados arrojados por los estudios mencionados coinciden en que la realidad latinoamericana en materia de profesionalización de la función pública nos ofrece un mapa bastante heterogéneo tanto entre los países como al interior de cada uno de ellos. Asimismo, estos estudios resultan de suma utilidad como insumo para luego profundizar una propuesta regional de reforma de las administraciones públicas de los países latinoamericanos que apunte a internacionalizar estándares de profesionalización de la función pública, sin por ello descuidar las realidades nacionales.

Según el análisis efectuado en dichos estudios, la región está caracterizada por una “gestión de recursos humanos segmentada, con decisiones y procedimientos azarosos más que planificados” (Iacoviello, 2006; Iacoviello, Zuvanic, Gustá, 2010; Iacoviello, Strazza, 2010). Del mismo modo, la comparativa de los países estudiados permite concluir que en la actualidad nos hallamos frente a un mosaico de modelos: encontramos “protoburocracias”, esto es modelos de servicios civiles en los que prevalecen las prácticas clientelares y el patrimonialismo y, en el extremo opuesto, administraciones públicas que, si bien no son enteramente meritocráticas, se acercan más al ideal weberiano o al modelo posburocrático propio de la Nueva Gestión Pública (Iacoviello y Zuvanic, 2009 y Iacoviello, Strazza, 2010).

A pesar de que las implicancias que los diferentes modelos tienen sobre el ciclo de las políticas públicas, en términos básicamente de su eficacia, deben evaluarse en cada contexto nacional particular, a partir de los resultados obtenidos para el Índice de Desarrollo Burocrático, los estudios han dividido a los servicios civiles de los países analizados en tres diferentes grupos: los “desarrollados” en los que se observa la coexistencia de elementos de mérito y flexibilidad no generalizados y grados perceptibles de politización; y los “desestructurados”, con una muy baja presencia de criterios de mérito y marcada preponderancia de politización, clientelismo e inestabilidad (Iacoviello y Strazza, 2010).

A continuación analizaremos cada uno de estos grupos de manera desagregada.

Una mirada desagregada

Ahora bien, en el marco del modelo de gestión integral y estratégica del personal del profesor Francisco Longo (2002, 2004), se han identificado una serie de hallazgos con la base empírica utilizada por los estudios en cuestión que resumen la situación a nivel regional con un nivel de desagregación mayor producto de una metodología precisa e indicadores de igual calibre. Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología del modelo de Longo ha sido tomado como base para la elaboración de la CIFP (CLAD, 2003) que fuera aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público ya antes comentada.

El modelo propuesto entonces plantea la articulación de siete subsistemas de gestión en el área de recursos humanos del sector público: la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de las

compensaciones, la gestión del desarrollo, y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Para cada uno de los subsistemas enunciados, la metodología de evaluación propone una serie de mejores prácticas, a los que se agrega una sección con las mejores prácticas asociadas a la organización de la función de recursos humanos⁷.

Los puntajes se asignan de acuerdo a la opinión de un experto basada en el análisis de fuentes documentales, entrevistas a informantes clave y talleres de trabajo con los actores centrales de la gestión del sistema de servicio civil en cada país. La información cuantitativa es reflejada en cinco índices que reflejan la calidad del servicio civil en términos de: a) Eficiencia⁸, b) Mérito⁹, c) Consistencia Estructural¹⁰, d) Capacidad Funcional¹¹ y e) Capacidad Integradora¹². Cada índice se construye a partir de un promedio ponderado de una selección de puntos críticos vinculados a cada una de estas cinco dimensiones.

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

⁷ Estas mejores prácticas se expresan en 93 proposiciones (entre 12 y 15 por cada subsistema) que son evaluadas en una escala de 0 a 5, donde mayor puntaje indica mayor correspondencia entre la situación evaluada y las mejores prácticas (mejor desempeño).

⁸ El “Índice de Eficiencia” evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de función pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia (Longo, 2002)

⁹ El “Índice de Mérito” mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una organización. La evaluación se basa en el análisis de información cuantitativa y cualitativa por parte de un equipo de expertos. A través de la evaluación de diez puntos críticos, este índice brinda una medida resumen acerca de cuáles son las garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y la protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados. El mérito se despliega en las prácticas de incorporación, promoción, y desvinculación de funcionarios del aparato del Estado. Siguiendo al índice en cuestión, el mérito no comprende solamente las credenciales profesionales o de los oficios, sino también los conocimientos adquiridos en la práctica laboral así como las capacidades para desempeñar las áreas más específicas” (Iacoviello, Zuvanic, Gustá, 2010).

¹⁰ El “Índice de Consistencia Estructural” evalúa la solidez e integración sistémica del Servicio Civil, prestando atención al grado de a) coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos a las prioridades gubernamentales, b) consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la tecnoestructura central, c) consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos (Longo, 2002)

¹¹ El “Índice de Capacidad Funcional” se construye en base a un promedio ponderado de la valoración de 41 puntos críticos, que reflejan una serie de mejores prácticas asociadas a la capacidad del sistema para asegurar las competencias clave para la gestión pública (Competencia), su eficacia para incentivar la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio (Eficacia incentivadora), y su flexibilidad para promover la adaptación al cambio (Flexibilidad) (Longo, 2002).

¹² El Índice de Capacidad Integradora” evalúa la eficacia con que el sistema de SC logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad (Longo, 2002).

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 hallan 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?

En el primer grupo se encuentran los casos de Chile (sobre el caso chileno haremos unos comentarios por separado más adelante) 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 Nueva Gestión Pública, como fueran antes comentados, 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, 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 de su funcionariado, no obstante lo cual aún 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 ellos, a pesar de las reformas implementadas, y más allá de la existencia de zonas de excelencia caracterizadas por un importante nivel de profesionalización, aún 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 análisis.

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 mejores resultados 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 algunas 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, Costa Rica y Chile pueden ser clasificadas como burocracias formalizadas, mientras que los dieciséis 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 observa 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.

Unas notas acerca del caso chileno: caso testigo de un servicio civil desarrollado

El caso chileno merece unas notas adicionales dado que para este país luego se desarrolló un estudio particular: “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Chile realizado en el marco de la Evaluación Final Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil (Iacoviello, 2009, CH-L1008). El mismo estuvo basado en el mismo marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo.

En dicho diagnóstico se expone la transición que Chile atravesó de una carrera funcionaria estancada y marcada por el “cuoteo político” de las áreas entre los partidos de la coalición gobernante, hacia un nuevo sistema instaurado por la Ley del Nuevo Trato Laboral de junio de 2003, que incluía en su texto además la creación del Sistema de Alta Dirección Pública. Desde entonces, ha habido un esfuerzo sistemático por implementar las nuevas reglas contenidas en la mencionada norma, lográndose avances sustantivos en la instrumentación del Sistema de Alta Dirección Pública, y en la concursabilidad de la administración pública en general. Por otro lado, en un corto período de tiempo desde su creación, se han logrado institucionalizar tanto la Dirección Nacional de Servicio Civil como el Consejo de Alta Dirección Pública, en un diseño organizativo novedoso y no exento de tensiones, pero con potencial para avanzar en la profesionalización del servicio civil chileno.

El diagnóstico de 2009 indica un avance en los cinco índices de desarrollo del servicio civil han mejorado desde el diagnóstico en 2002. El índice agregado de desarrollo burocrático pasó de 58.8% a 68.4%, lo cual es un avance fuerte sobre una posición que ya era de liderazgo en la región. El mayor avance se ha dado en el Índice de Mérito, que resulta el mejor valorado con 78%, reflejando la implementación de los concursos. Siguen los índices de Eficiencia y Consistencia Estructural, alrededor del 70%, por la continuada disciplina fiscal y alineación de objetivos de las instituciones a partir de la gestión por resultados y de la profesionalización de la función directiva. Algo por debajo y alrededor del 60% se ubican los índices de Capacidad Funcional y Capacidad Integradora. Con relación al primero, el sistema de seguimiento del rendimiento individual, grupal e institucional empieza a encontrarse con las etapas más desafiantes de su desarrollo, para pasar de las metas formales a una verdadera gestión de los resultados logrados. Con relación al

segundo, por un lado se ha desarrollado una política de mejora de la calidad de vida en el trabajo, pero por otro lado se han hecho más conflictivas y enfrentadas las relaciones entre el Estado empleador y las asociaciones sindicales.

Los avances han sido importantes aunque queda pendiente la profundización de los cambios realizados, especialmente a través de la reversión de la cultura burocrática que sigue vigente en amplios segmentos de la administración. Como todas las prácticas sostenidas por años, será un trabajo de largo plazo por la naturaleza misma del problema a corregir, pero las orientaciones de política de recursos humanos vigentes van en el sentido de promover su superación.

En el diagnóstico se identifican las áreas causales que explican el desarrollo positivo del servicio civil chileno. Entre ellas se destacan: el desarrollo de la normativa y las prácticas de gestión de recursos humanos se han anclado en una fuerte orientación a resultados y férrea disciplina fiscal, y en un pragmatismo a partir del cual fue posible llevar a cabo ajustes productivos en las políticas de personal. El marco legal fue incorporando modificaciones a partir del aprendizaje surgido de la implementación y de la negociación con diferentes actores, pero con una perspectiva acumulativa que respeta estructura normativa anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

El esfuerzo modernizador de la gestión de las personas en el estado chileno ha tenido en cuenta la experiencia comparada tomando como base la experiencia de países con mayor grado de desarrollo (el caso de Nueva Zelanda es referencia obligada en muchas de las iniciativas encaradas), y por otro lado ha compartido en el ámbito de la región las reformas y los aprendizajes realizados, propiciando un benchmarking institucional (Quintana Meléndez, 2008). Este diálogo e intercambio técnico con otros países en forma bilateral, o a través de organismos regionales e internacionales como el CLAD, el BID y el Banco Mundial contribuyeron al sostenimiento de estas iniciativas entre gestiones de gobierno.

Los cambios institucionales que se plantean en la LNTL tanto en lo que hace a la reforma del Estatuto Administrativo como a la creación del SADP son profundos y de largo aliento. Quedan todavía grandes desafíos por delante para institucionalizar la profesionalización del servicio civil tanto en el segmento directivo como en el resto de la administración pública chilena. Se trata de cuatro años de implementación de una nueva ley a partir de los cuales se intenta revertir una larga historia de “cuoteo” partidario, y una fuerte cultura burocrática al interior de la administración que coexiste con la creciente incidencia de los regímenes de contratación temporaria.

Finalmente, cabe agregar que se ha dado una continuidad en los esfuerzos de implementación de la LNTL tanto durante la presidencia de Ricardo Lagos como en la presidencia de Michelle Bachelet. La presidenta ha dado un lugar preeminente en la agenda pública a la profesionalización del servicio civil, al sistema de Alta Dirección Pública, y a las mejoras de las condiciones de empleo en el sector público, incluyendo en sus mensajes de rendición de cuentas al Congreso un capítulo sobre estos temas. Si bien el sistema tuvo un momento de crisis al momento del cambio de signo político del gobierno a partir de la Asunción del actual presidente Sebastián Piñera (Coalición por el Cambio) en marzo de

2010, a partir de la cual se removieron altos directivos que habían sido designados por la administración anterior, el SADP está instalado como institución y se ha continuado con el proceso de concursabilidad y de gestión del rendimiento de los niveles directivos.

En el caso de América Central, ¿hubo mejoras?

El estudio “Barómetro de los Servicios Civiles en América Central” (AECID-FLACSO, 2009) que antes citáramos, arroja algunas claves interesantes en términos de la evolución que tuvieron algunos países de la región con mediciones posteriores al diagnóstico general realizado para los 18 países latinoamericanos a fines de 2004 (BID-DRP, 2006).

En este nuevo mapa regional se señala que la región centroamericana mejora en 2008 respecto de la evaluación realizada en 2004, subiendo siete puntos el índice promedio de la región. Este progreso de los resultados de las evaluaciones se concentra en cuatro países: Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Puede considerarse que el resto de los países se mantienen en las posiciones de 2004, teniendo en cuenta que las modificaciones, ya sean al alza (Guatemala) o a la baja (Honduras, Costa Rica) son demasiado pequeñas para poder considerarse significativas.

Una mención especial tienen los casos de Panamá y República Dominicana dado que se llevó a cabo un estudio comparativo de la situación de ambos servicios civiles antes y después de una serie de reformas que, aunque con trayectorias diferentes, se llevaron a cabo en ambos países (Iacoviello, 2009). En este estudio la autora utiliza los resultados de los diagnósticos institucionales que realizó junto con otros expertos a fines de 2004 de la Situación de los Servicios Civiles en América Latina (BID-DRP, 2006) y a fines de 2008 en el Proyecto Barómetro de los Servicios Civiles de la AECID (2009). Estos resultados se dan en el contexto de dos proyectos diferentes, pero ambos basados en la aplicación del mismo marco metodológico y desarrollado por el mismo equipo de investigadores.

El trabajo tiene su punto de partida en los aspectos comunes de ambos países en lo referente al impulso dado a la profesionalización de sus servicios civiles, retomada a partir de la asunción de Martín Torrijos en Panamá y Leonel Fernández en República Dominicana, ambos en el año 2004. El impulso de profesionalización de ambos países en un contexto económico, social y político similar y favorable, encuentra sin embargo una trayectoria normativa diversa: en Panamá se privilegia la implementación de la norma ya existente, concentrando las energías en la acreditación de funcionarios en la carrera administrativa y utilizando los cambios normativos como herramienta para agilizar dicho proceso, y en República Dominicana, en cambio, se lanza a la refundación del marco normativo, llegando a incorporar incluso el tema de la profesionalización en un proyecto de reforma constitucional.

Por estas diferentes vías, ambos países logran un impacto visible en el nivel de desarrollo de sus respectivos servicios civiles, evidenciados en los resultados de los diagnósticos institucionales que se realizaron en 2004 y 2008. Ambos países experimentaron mejoras desde el año 2004 y que confluyen en un resultado para el índice agregado de desarrollo del

servicio civil que ronda el promedio para la región (29 sobre una escala de 1 a 100). República Dominicana supera levemente ese promedio (31) y Panamá apenas por debajo (27) (Iacoviello, M. y Zuvanic, L., 2009). Sin embargo, los puntos de partida fueron bien diferentes. En la evaluación de 2004 Panamá presentaba un índice agregado de desarrollo del servicio civil muy bajo (11), sobre el cual impactaba principalmente el bajo nivel del Índice de Mérito, que resultaba el más bajo de toda la región. República Dominicana, por su parte, con una reforma a medio implementar en aquel momento, se encontraba más cerca del promedio de la región latinoamericana (27), y representaba el segundo mejor después de Costa Rica dentro del grupo de países centroamericanos (Iacoviello, M. y Zuvanic, L. 2006).

El salto para Panamá es mucho más significativo, partiendo de una situación que combinaba abandono de los esfuerzos de profesionalización con capacidades instaladas en las áreas de servicio civil y Hacienda que pudieron ser rápidamente reutilizadas una vez que se retomó el rumbo de la reforma. Para la República Dominicana la mejora fue menos impactante, no por no haberse realizado esfuerzos en este sentido, sino por tratarse de la consolidación a partir de un estadio más avanzado. Por otro lado, si bien el nivel de desarrollo de ambos servicios civiles es bastante similar en términos de promedio, también muestran diferentes énfasis en términos de los cinco índices.

Siguiendo con el resto de la región, también se indica que los mayores avances en Centroamérica se registraron en países que presentaban un punto de partida muy bajo en el 2004, tal el caso de El Salvador que pasa de un índice agregado de 11 puntos en la medición anterior a uno de 29 en la actual o Panamá de 14 a 32¹³. La situación en el extremo opuesto lo reviste el caso de Costa Rica, que si bien continua liderando la región, no evidencia una modificación sustantiva en términos de su valoración y su distancia con el promedio regional, el cual es menor que en la medición del año 2004.

En promedio, los Índices de Eficiencia, Mérito y Consistencia Estructural han tenido mayor avance que los de Capacidad Funcional y Capacidad integradora. Esto refleja los esfuerzos de los países por ordenar el gasto y orientarlo en función de objetivos estratégicos, y también por establecer las bases de la profesionalización del empleo público. Es la gestión del empleo precisamente el subsistema por el que suelen comenzar estos procesos, impactando directamente en el Índice de Mérito, sobre todo en aquellos casos en que la situación previa era de predominio de criterios clientelares.

Quitando el caso de Costa Rica, los países en América Central, presentan desarrollo todavía incipiente de los cinco índices de calidad del servicio civil, pero con un énfasis algo mayor en términos de eficiencia y capacidad integradora, una amplia variación en el nivel de instalación de criterios de mérito en las decisiones sobre los recursos humanos, y los mayores desafíos concentrados en la posibilidad de orientar estratégicamente las reformas,

¹³ Fuera del área centroamericana, el caso peruano sigue la misma tendencia dado que en la medición del año 2004 estaba entre los servicios civiles más débiles de la región, pasando de 14 puntos en 2004 a casi 30 puntos en 2010.

generar incentivos eficaces y desarrollar las condiciones de flexibilidad en sus sistemas de empleo público.

Configuraciones burocráticas

Toda esta masa crítica de información acerca de los servicios civiles en los países estudiados, y cuyos datos han sido resumidos en este informe, han permitido, en un estudio posterior, clasificar las burocracias en América Latina (Iacoviello, Zuvanic, Gustá, 2010) estableciendo una tipología de configuraciones burocráticas a partir de una doble perspectiva. Por un lado, según el “grado de desarrollo de sus sistemas de gestión burocrático”, basándose en el modelo de gestión de recursos humanos de Longo (2002) ya comentado, abordando al aparato burocrático desde una mirada sistémica y, por otro lado, desde una perspectiva que involucra a las organizaciones que componen el aparato burocrático en la que “el nivel de análisis pasa a ser la organización, ya sea tomada individualmente o bien un conjunto de organizaciones con atributos comunes”, por el otro.

El mosaico de organizaciones que componen la estructura burocrática al interior de cada país es heterogéneo. Las especialistas presentan una tipología propia de los diferentes tipos de burocracias cruzando dos variables: autonomía y capacidad técnica, la primera de ellas está asociada al mérito y al grado de aislamiento de la patrimonialización y clientelismo políticos y la segunda en relación con las competencias y la capacidad funcional. Dicha heterogeneidad se observa mejor si se opta por un enfoque de políticas públicas más que un enfoque de análisis burocrático auto-contenido. Las burocracias importan porque sirven para la elaboración, ejecución, control, y evaluación de políticas públicas. Este énfasis en buscar entender a las burocracias desde la óptica del diseño y ejecución de las políticas públicas supone que el mérito se vuelve relevante para las políticas públicas en la medida en que nutre burocracias autónomas, con prestigio y cultura institucional propios. Por su parte, la capacidad funcional adquiere renovada relevancia desde la óptica de las políticas públicas, porque estas últimas demandan crecientes habilidades técnicas para su ejecución.

Del cruce de estas dos variables (autonomía y capacidad técnica) resultan cuatro tipos de configuraciones burocráticas: a) burocracia administrativa, b) burocracia paralela, c) burocracia clientelar, y finalmente, d) burocracia meritocrática¹⁴. Revisémoslas.

La **burocracia administrativa** posee una alta autonomía y su capacidad técnica es baja dado que sus tareas están vinculadas al apego a normas y procedimientos y rutinas de trabajo. Es la burocracia administrativa clásica, sujetas a fuertes regulaciones del empleo público con una carrera administrativa formal. Los hallazgos permiten incluir bajo esta

¹⁴ Iacoviello, Zuvanic, Gustá (2010) también señalan formas híbridas o configuraciones burocráticas que han quedado a medio camino de las categorías señaladas, no pudiéndose clasificar claramente entre una u otra opción como las burocracias de los sectores sociales como el personal de la educación y la salud ubicándose a medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, con importantes variaciones nacionales.

categoría países como Perú, Venezuela y Ecuador, así como el segmento sindicalizado en México. También se da –aunque con un grado algo más elevado de capacidad técnica – en los casos de la administración central en Argentina, Uruguay y Costa Rica. Tradicionalmente, los funcionarios se han designado con base en criterios más políticos o particularistas que exclusivamente meritocráticos, pero en general tienden a tener estabilidad en sus cargos. Un dato interesante es que este tipo de burocracias, por la naturaleza de las tareas que llevan a cabo sus agentes, “presenta una reducida capacidad de ejercer un papel activo en las distintas etapas del ciclo de la política pública”. Y otro dato de relevancia es que “estas burocracias tienen un bajo potencial de transformarse en un recurso para el intercambio político por la estabilidad de los funcionarios y su escasa importancia en las políticas públicas, especialmente aquellas que son estratégicas”.

La **burocracia paralela** está conformada por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término, práctica especialmente extendida en la región durante los noventa bajo la modalidad de “gestión por proyectos” (Martínez Nogueira, 2002 en Iacoviello, et. al., 2010). Esta burocracia posee una muy baja autonomía respecto del poder político y es la voluntad política la que resuelve la contratación, recontractación o desvinculación del personal. “El personal contratado no forma parte de las estructuras permanentes de la administración pública aunque en varios países la renovación de estos contratos se ha vuelto una rutina. Su capacidad técnica es alta, porque son precisamente reclutados a partir de su conocimiento experto a efectos de conducir políticas públicas sectoriales y programas específicos. Su nombre proviene del hecho de que se incorporan al aparato burocrático consultores, expertos, especialistas, etc. a fin de cubrir determinadas necesidades técnicas y en algunos casos han desarrollado aptitudes técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” dentro o fuera de las dependencias ordinarias, como por ejemplo en los casos de Argentina y México.

En la **burocracia clientelar** priman los criterios de lealtad política o afiliación partidaria para entrar en el aparato público. La fragilidad de estas burocracias está dada por la alta rotación de sus empleados quienes no están protegidos por la “inmunidad” que les otorga la estabilidad del empleado público en otros países. La decisión de incorporar o no a algún empleado es discrecional y obedece, las más de las veces, a favores políticos antes que a las competencias necesarias. Los casos que se encuentran bajo esta categoría son los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). También es posible encontrar algunas de estas características en Argentina, Colombia, y Perú. Las autoras señalan que “este tipo de burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener cierto poder de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su rol en la formulación de políticas o en su implementación es casi irrelevante, salvo en el plano operativo de las tareas más simples y rutinarias con fuerte presencia en la distribución de servicios sociales”.

En la **burocracia meritocrática** los funcionarios se reclutan a partir de mecanismos abiertos, y se privilegian sus credenciales y méritos, ejercen sus tareas en el marco de

carreras profesionales estructuradas, con buenas oportunidades de movilidad y aprendizaje, y con diversos incentivos para el desempeño profesional de su trabajo. Este tipo de burocracia se caracteriza por combinar, a la vez, una alta autonomía con una alta capacidad técnica. Por una parte, la autonomía está dada por la estabilidad de los funcionarios, pero también por el desarrollo de una carrera donde los intereses políticos respetan a las jerarquías organizacionales. Por otra parte, la capacidad técnica está dada por la relevancia de las credenciales y las competencias, y la capacitación y el aprendizaje en el trabajo que se produce en el marco de carreras profesionales estructuradas donde la promoción y el avance están atados a un mayor grado en la complejidad de las tareas y de ejercicio de responsabilidad. En la región, estas burocracias meritocráticas predominan en los servicios civiles de Chile y Brasil. Pero también se observan en varios países entre aquellas entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica, como por ejemplo la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en Perú y el Servicio de Impuestos Internos en Chile; en Argentina a los denominados Administradores Gubernamentales, un cuerpo transversal de funcionarios reclutados por mérito y con carreras altamente técnicas. Debe recordarse que son burocracias con incumbencias específicas relacionadas con políticas sectoriales. Responden así a áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento especializado.

En síntesis, este análisis desagregado por grupos de países nos ha permitido identificar tres grupos con grados diferenciales de profesionalización de sus servicios civiles con base en la metodología utilizada bajo el criterio de los cinco índices antes comentados y a la vez arrojar algunas hipótesis tendientes a vincular tales grados de profesionalización de la función pública por país y las configuraciones burocráticas identificadas posteriormente.

En este marco de análisis, en el primero de los grupos, cuyos casos paradigmáticos son Chile y Brasil, se destacan niveles considerables de profesionalización de sus servicios civiles, con garantías meritocráticas en sus aparatos públicos y elementos de la Nueva Gestión Pública para las gestiones de gobierno y prácticas administrativas. Si vinculamos estas conclusiones con las cuatro configuraciones burocráticas antes señaladas, son estos mismos países los que se ubican bajo el tipo de “burocracia meritocrática” en las que, como vimos, los funcionarios son reclutados a partir de criterios de mérito y con buenas oportunidades de movilidad, aprendizaje e incentivos selectivos positivos para el desempeño profesional de su trabajo.

Un segundo grupo, de desarrollo intermedio, conformado por los casos de Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica hoy cuentan con burocracias relativamente estructuradas y con niveles variados de institucionalización y de estabilidad del empleo público, aunque menores que aquellos propios del primer grupo. Asimismo, aún permanecen insuficientemente consolidadas las herramientas de gestión propias del modelo posburocrático que permitan un pleno desarrollo de las competencias de los recursos humanos. Este grupo de países ha experimentado intentos de conformación de una burocracia meritocrática, o se encuentran en procesos de reforma tendientes a alcanzar ese estatus. Según las configuraciones burocráticas identificadas, Argentina y Colombia

comparten características propias de las “burocracias clientelares” en las que siguen primando, aunque de forma diferencial, los criterios de lealtad política o afiliación partidaria para ingresar al sector público. Pero también Argentina, y se le agrega México en este caso, comparten “islotes” burocráticos cuyas características son propias de las “burocracias paralelas”, esto es conformadas por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término (por ejemplo, la “gestión por proyectos”). Por su parte, Venezuela y México, pero también Argentina, Uruguay y Costa Rica, comparten espacios en sus aparatos públicos cuyas características son propias de configuraciones burocráticas administrativas.

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 y un sistema meritocrático poco desarrollado, con prevalencia de politización del sistema de función pública y la captura burocrática por parte de las elites, con altos niveles de discrecionalidad e inestabilidad, que en alguna medida conspiran contra una cabal profesionalización de la función pública. Sin embargo, estudios posteriores, como hemos podido apreciar precedentemente, han revelado mejoras en los resultados de las evaluaciones, básicamente en Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

Esto refleja los esfuerzos de dichos países por ordenar el gasto y orientarlo en función de objetivos estratégicos, y también por establecer las bases de la profesionalización del empleo público a través de variadas modalidades. Para este grupo, Perú y Ecuador son casos típicos de burocracias administrativas, configuración esta que, como vemos, es compartida por países cuyos niveles de profesionalización son más elevados, como los del grupo anterior. Lo que sí es un elemento común a este grupo de países es que en todos priman los criterios de lealtad política o afiliación partidaria para entrar en el aparato público lo cual nos permite arrojar una hipótesis de trabajo que vincularía el bajo grado de profesionalización de sus servicios civiles con configuraciones burocráticas de tipo clientelares y/o administrativas, conviviendo en los mismos aparatos públicos.

Reflexiones finales: la profesionalización de la función pública en las agendas de los procesos de reforma de los servicios civiles latinoamericanos

En el presente estudio, hemos pasado revista a los retos que enfrentan los Estados latinoamericanos y sus administraciones públicas en el siglo XXI. Y en función de ello, hemos también abordado la cuestión de la profesionalización de la función pública bajo una doble dimensión: por un lado aquella asociada al “deber ser”, esto es a partir de los consensos establecidos por expertos y organismos internacionales y que fueran consustanciados en una serie de documentos de gran valor teórico y empírico respecto de cuál es el comportamiento esperado de cara a profesionalizar los servicios civiles en la región. Y por otro lado, dicha cuestión es abordada a partir de una mirada empírica sobre el estado de situación y su evolución en términos del grado de desarrollo de sus servicios civiles y sus niveles de profesionalización.

A continuación se destacan algunas claves que resultan del análisis y “guiños” para los procesos de reforma de los servicios civiles latinoamericanos (Iacoviello y Pulido, 2011).

Es un requisito ineludible la creación de ambientes favorables. La experiencia nos indica que la cuestión de las reformas administrativas, y en su seno la profesionalización de la función pública, exige el logro de consensos y de “ambientes favorables” entre una multiplicidad de actores. Entre ellos se destacan los políticos, burócratas, sindicatos, grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil, los profesionales y técnicos con experiencia en la función pública, y del propio personal de planta permanente, gerentes públicos, académicos y expertos que gozan de reconocimiento general por sus méritos como así también de la participación ciudadana a través de canales específicamente diseñados para los fines reformistas, cada uno movilizando sus recursos e intereses y privilegiando el diálogo logrando constituirse en “aliados del cambio”.

No es suficiente el cambio normativo. Es importante señalar que los procesos de reforma no pueden ser reducidos simplemente a modificaciones normativas, sino que también resulta necesario operar sobre las reglas informales, las cuales juegan un rol clave como facilitadores del cambio. Y estas reglas informales tienen a su vez un peso específico en la modelación de otra dimensión crítica para los procesos de cambio, nos referimos a la cultura organizacional. El rediseño del marco normativo no es garantía de resolución de aquellos conflictos inherentes a los procesos de reforma administrativa si no está acompañado de una búsqueda de consensos previos entre los múltiples actores, cada uno con sus propios intereses y estrategias como así también de una reglamentación en tiempo y forma razonables de las normas sancionadas. En este sentido, países como El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Chile han tomado esta vía como puntapié inicial de los procesos de reforma, y si bien esta estrategia no ha sido nada despreciable, la experiencia indica que para el logro de la efectiva implementación de las normas, son prerequisites ineludibles la búsqueda de acuerdos políticos y de una evaluación realista de la factibilidad macroeconómica y de la viabilidad política y técnica.

No hay recetas ideales ni deben existir transpolaciones acríticas de modelos de reforma. La heterogeneidad de configuraciones burocráticas que fueron exploradas en las secciones precedentes fundamenta la necesidad de alejarse de la idea de que un único patrón de reforma es la receta universal con capacidad de ser transferida e implantada en los diversos contextos nacionales acríticamente. 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” (Longo, 2005). Esto conduce a asumir una perspectiva integral de las reformas, entendiéndolas como procesos conformados por las dimensiones técnica, política, cultural y organizacional, que no pueden ser impulsados a través de recetas ideales y universales para todo momento y lugar (Longo y Echebarría, 2001). Estas reformas debemos considerarlas como un aspecto de la definición misma que hicieramos del Estado como relación social. En este sentido, siendo la Administración Pública (y las reformas que sobre ésta se operen) son un ámbito específico, pero no un concepto equivalente del Estado, aquélla es

susceptible de cambios, innovaciones, o intervenciones que no necesariamente implican transformaciones más o menos radicales del Estado como un todo.

Mérito y flexibilidad. Atributos tales como la integridad, la imparcialidad, la eficacia y la legitimidad como han sido ampliamente analizados configuran “el norte” hacia el cual deben tender los procesos de profesionalización de los servicios civiles de los países latinoamericanos y hacia el cual también, en muchos casos exitosamente, y en muchos otros con esfuerzo pero voluntad, se han encaminado los procesos de reforma en los países de la región en los últimos años. La CIFP en este sentido incorpora al mérito y la flexibilidad como ejes rectores tomando la experiencia de los países desarrollados sobre un modelo mixto que combina elementos clásicos del modelo burocráticos con otros del modelo de la Nueva Gestión Pública pero dichas combinaciones deben resultar de un proceso paulatino de asimilación cultural.

Fortalecimiento de las garantías meritocráticas. También resulta ser uno de los principales desafíos que se presenta para gran parte de la región. Estas garantías pueden ser de variado tipo: desde instrumentos de selección (concurso), pasando por modalidades de capacitación; profesionalismo, independencia y reglas de juego claras y transparentes de los órganos encargados de los procesos de selección y promoción de los recursos humanos hasta la construcción de una escala de progresión salarial de acuerdo a los diferentes niveles jerárquicos y grados, entre las más destacadas.

Introducción de mecanismos de flexibilidad. Ya la CIFP sugiere enfáticamente la conformación de burocracias más ágiles y aptas para la gestión de los asuntos públicos en un contexto complejo y cambiante como el que fuera descrito. Estos mecanismos incluyen la posibilidad de adaptar las plantas y redistribuir personal según las necesidades organizativas (flexibilidad numérica), la coexistencia de un abanico de regimenes de empleo que permita jugar con diferentes esquemas según las funciones a desarrollar (flexibilidad contractual), la incorporación de los criterios de competencia, desempeño y rendimiento en las practicas de Gestion de las personas (flexibilidad funcional), e instrumentos que permitan adecuar la estrategia de pagos según para promover el rendimiento individual y colectivo (flexibilidad salarial).

Fortalecimiento la función de recursos humanos a través de un área rectora que apoye al segmento directivo en la Gestion de las personas. Los procesos de reforma tendientes a profesionalizar la función pública deben avanzar en el camino de institucionalizar un área rectora que gestione los recursos humanos de un modo sistémico. En este punto la CIFP nuevamente sugiere fortalecer 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. 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. En América Latina, Chile es quien ha llevado más al extremo esta diferenciación gerencial con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública. Mas recientemente, Perú ha encarado una iniciativa también orientada a este segmento, a traves de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos.

Gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades en el marco de una cultura del cambio. La profesionalización de la función pública requiere iniciar acciones tendientes a fortalecer los procesos de Gestión del Conocimiento con el fin de crear progresivamente una cultura del compartir información y conocimiento, que sienta las bases organizaciones que aprendan a aprender y también a desaprender. Sin dudas que este proceso introduce desafíos culturales al buscar romper con las resistencias y los hábitos de los recursos humanos, propios de organizaciones que históricamente se han caracterizado por el verticalismo, las prácticas clientelares, el patrimonialismo y las rigideces estructurales y procedimentales. Es por esto que son fundamentales que los procesos de reforma introduzcan arreglos institucionales que permitan mayor articulación y comunicación horizontal entre las áreas y las personas como así también con el entorno, lo cual impactará sobre la cultura. Como ya se ha señalado, el desarrollo de competencias o la Gestión del Conocimiento se gestan y desarrollan en el ámbito de la cultura de las organizaciones y sus beneficios impactan positivamente también en la dimensión de cultural con efectos en las demás dimensiones de la organización.

REFERENCIAS

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. 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, Buenos Aires.

CASTELLS, M.; (1997); “La era de la Información”, Vol. 2: “El poder de la Identidad”, Alianza, cap. 6, Madrid.

CLAD (1998); “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD (2006); “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”. Montevideo, Uruguay. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD (2007); “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”. Pucón, Chile. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD (2008); “Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública”. San Salvador, El Salvador. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD (2009); “Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana”. Lisboa, Portugal. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD (2010); “La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI”. Santo Domingo, República Dominicana. Documento disponible en www.clad.org.ve

CLAD-ONU (2003); “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Documento disponible en www.clad.org.ve

CUNILL, Nuria (2008); “Informe de conclusiones del área temática: La gestión para resultados de desarrollo (GpRD): ¿cómo avanzar en Iberoamérica?”. Documento presentando en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA Xavier (1999); “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público”. En Losada i Marrodan, C. (ed). “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la administración aplicadas a la administración del Estado”. Washington, DC: BID. pp. 15- 46.

ESSAYAG, Sebastián (2011); “Diagnóstico participativo y acompañamiento para la construcción de un sistema de Gestión del Conocimiento para los recursos humanos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) de la República de El Salvador”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la República de El Salvador. Informe de consultoría: FISDL/PNUD/O/030/2010.

ESSAYAG, Sebastián; et. al. (2001); “El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino: El caso de la ANSeS”. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Buenos Aires, Argentina.

EVANS, Peter (1992); “*The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change*” in Haggard Kaufman, et. al. “*The Politics of Economic Adjustment; International Constraints, Distributive Conflicts, and the state*”. New Jersey: Princeton Press.

GARCÍA CANCLINI, N. (1999); “La globalización imaginada”, Paidós, Buenos Aires.

GARCÍA LÓPEZ, R. (2007); “Informe de conclusiones del área temática: Construcción de una gestión para resultados”. Documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 octubre al 2 de noviembre.

GERGEN, K.; (1992); “El yo saturado: Dilemas de identidad en el mundo contemporáneo”, Paidós Contextos, Buenos Aires.

HEREDIA, Blanca (2002); “La economía política de la reforma de sistemas de administración del 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.

HINTZE, Jorge (2011); “El servicio civil como sistema político”. Ensayo a ser presentado ante el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Asunción, Paraguay, 8 - 11 de noviembre de 2011.

IACOVIELLO, Mercedes (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 (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. Documento disponible 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 PULIDO Noemí (2008); “Gestión y gestores de resultados: cara y contracara”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia N°41, Junio, pp. 81 – 110.

IACOVIELLO, Mercedes y PULIDO, Noemí (2011); “Una función pública profesional para América Latina”. Trabajo preparado por encargo del CLAD como insumo para el documento “Transformación del Estado y Desarrollo”, presentado por el profesor Manuel Villoria en la XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Asunción, Paraguay, los días 30 de junio y 01 de julio de 2011.

IACOVIELLO, Mercedes y STRAZZA Luciano (2009); “De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América latina”. Documento presentado ante el XIV Congreso del CLAD. Salvador de Bahía, Brasil.

IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (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 ZUVANIC, Laura (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.

LONGO, Francisco, IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (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; ZUVANIC, Laura y GUSTÁ RODRIGUEZ, Ana Laura (2010); “*The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America*”. En *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. David Rockefeller, Center for Latin American Studies. New York.

KLINGNER, D.E. y PALLAVICINI CAMPOS, V. (2001); “*Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons learned, lessons forgotten, and an agenda for action*”. *Public Personnel Management, Volume 30* N° 1, Spring, pp. 1-15.

LIPOVETSKY, G. (1986); “La era del vacío”, Anagrama, Barcelona.

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.).

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 y ECHEBARRIA Koldo (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; IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2009); “La calidad de los servicios civiles centroamericanos: 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. Documento disponible en www.clad.org.ve

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.

MANN, Michael (1991); “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en Zona Abierta N°57/58, Madrid.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1999); “Diagnóstico Organizacional para la Administración Pública”. (mimeo)

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (2002); “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 24, Octubre, Caracas.

MORGAN, D. (1994); “*The Public Interest*”. En *T.L. Cooper Handbook of Administrative Ethics*. Nueva York, Marcel Dekker.

O'DONNELL, Guillermo (1984); “Apuntes para una teoría de Estado”. En: Oszlak, Oscar (comp.) “Teoría de la burocracia estatal”, Paidós, Buenos Aires.

OCDE (2005); “Modernizing Governance: The Way Forward”. París.

PNUD y OEA (2010); “Nuestra democracia”, México, Fondo de Cultura Económica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos.

PRATS I CATALÁ, Joan (2003); “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública”. Biblioteca Virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

ROSS SCHNEIDER, Ben (2001); “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. En revista “Reforma y Democracia”, número 18, CLAD. Caracas, Venezuela.

SARTORI, Giovanni (1990); “Partidos y sistemas de partidos”, Cap. I, Alianza Universidad, Madrid.

SCARTASCINI y OLIVERA (2003); “*Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. A guide to Theoretical Modules and Possible Empirics*”.

SCHMITTER, Phillipe y KARL, Terry (1997); “Qué es y que no es la democracia”, *Journal of Democracy*, N° 7.

SKOCPOL, Theda (1989); “El Estado regresa al primer plano”, *Zona Abierta* N° 50, enero-marzo 1989, pp. 71 – 122, Madrid.

SPILLER, P.T. y TOMMASI, M. (2003); “*The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina*”. *Latin American Research Network. Inter-American Development Bank*.

UNESCO, Informe Mundial, (2005); “Hacia las sociedades del conocimiento”, Paris. ISBN 92-3-304000-3.

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ (2011). Facultad de Administración Pública. Comisión de Gobernabilidad y Desarrollo Ciudadano. Autores: MOCK, Ariel; MÁRQUEZ DE PÉREZ, Amelia y LEE, Marta (2011); “La función pública en América Latina: un tema pendiente en la agenda de Estado”. Panamá.

VATTIMO, G.; (1990); “La sociedad transparente”, Paidós, Barcelona.

VILLORIA, Manuel (2007); “La corrupción política”, Madrid, Síntesis.

VILLORIA, Manuel (2011); “Diseños institucionales contra la captura del servicio civil profesional”. Ensayo a ser presentado ante el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Asunción, Paraguay, 8 - 11 de noviembre de 2011.

WORLD BANK (2006): Anti-corruption [online]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS

Mercedes Iacoviello es Economista por la Universidad de Buenos Aires, Bachiller en Derecho por la misma universidad, Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Actualmente trabaja como consultora internacional en gestión de recursos humanos. Entre sus trabajos recientes se destacan la redefinición de la Estrategia de Capital Humano del Banco Interamericano de Desarrollo 2011-2015 en colaboración con Francisco Longo, la evaluación de los avances del servicio civil ecuatoriano (en curso) y peruano (BID, 2010), la coordinación del relevamiento de datos sobre el empleo público en América Latina para la base datos del BID (DataGov) y la evaluación de la modernización del servicio civil chileno (BID, 2009). Coordinó el equipo de trabajo del proyecto Barómetro de la profesionalización de

los servicios civiles en Centroamérica (AECI, FLACSO, 2009), y del proyecto de Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para los países de Latinoamérica y del Caribe (2004-2007), bajo la dirección del profesor Francisco Longo. Se desempeñó como funcionaria del gobierno argentino en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales entre 1990 y 2000. Coordina el área de Formación Ejecutiva en Gestión Pública de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de UdeSA. Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, y de Buenos Aires, todas en Argentina. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo.

Sebastián Essayag es Politólogo egresado de la Universidad del Salvador y Magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Actualmente es consultor integrante de la Red de Expertos Asociados para América Latina y el Caribe en la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Fue Director General de la Comisión de Políticas de Promoción e Integración Social de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Realizó trabajos de consultoría para el Honorable Senado de la Nación; la Presidencia de la Nación; el Ministerio de Salud de la Nación; el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; OPS; OMS; BID; la Fundación ISALUD y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Es autor y co-autor de ensayos y publicaciones vinculadas al área de políticas públicas. En el ámbito académico, es titular de la cátedra de Metodología de la Investigación en la Universidad Maimónides y docente del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (Universidad de San Andrés, George Washington University y Corporación Andina de Fomento). Recibió premios y distinciones nacionales e internacionales.