

Reforma del Servicio Civil: tendencias y desafíos*

Koldo Echebarría**

PLANTEA QUE UNO DE LOS FACTORES CLAVES DEL DESARROLLO ES LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES, ES DECIR DE LA BUROCRACIA PÚBLICA. ESTO HA LLEVADO A RETOMAR EL TEMA DEL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL COMO LA COLUMNA VERTEBRAL DEL PODER EJECUTIVO, CON CARACTERÍSTICAS MERITOCRÁTICAS Y VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, ENMARCADAS EN LAS NUEVAS TENDENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR GOBIERNO.

Introducción

Centroamérica se encuentra viviendo momentos cruciales, en los que intenta definir su perspectiva de desarrollo. Adicionalmente, América Latina enfrenta retos importantes en el mismo sentido. Existe actualmente un consenso en la comunidad internacio-

nal sobre los factores claves del desarrollo. Convertirse en un país desarrollado depende más de la calidad de las instituciones que de otros factores, y es ahí donde Centroamérica, América Latina y otras regiones del mundo tienen su principal desafío.

Este reto ha llevado a la comunidad internacional a plantearse el tema del servicio civil como la columna vertebral de la capacidad institucional del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, al analizar los factores diferenciales que explican el distinto grado de crecimiento en los países del sudeste asiático y América Latina, una de las pocas conclusiones que no generan controversia, es la que se refiere a la solidez de las instituciones asiáticas con relación a las latinoamericanas. Si se examina profundamente cuáles son las instituciones más relevantes para explicar el diferencial del desarrollo entre estas dos regiones, los autores coinciden en destacar la

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Especialista Principal de Gestión Pública en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

calidad burocrática; y detrás de esta última está un servicio civil profesional y meritocrático, con una enorme vocación de servicio público. Esto establece la diferencia y, por lo tanto, fija uno de los grandes desafíos que enfrentan los países de nuestra región.

Es importante comenzar por definir algunos elementos analíticos que permitan entender mejor lo que se esconde detrás de la idea del servicio civil. Se ha razonado reiteradamente su importancia; sin embargo, se deben enfatizar las tendencias internacionales en materia de recursos humanos en el sector público, ya que las reformas del servicio civil que se deben hacer hoy en día, no son las mismas que se hicieron hace 20 ó 30 años. Esas tendencias deben ser estudiadas para poder aprender de otras experiencias y diseñar reformas con contenidos más avanzados, que reflejen no solamente un sistema que garantice ciertas condiciones de acceso de empleo, sino también una orientación al rendimiento y la productividad, y por lo tanto, hacia la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos.

La noción de servicio civil como empleo público

El concepto de servicio civil tiene distintas definiciones. En algunas es solo la parte del empleo público que se ocupa de lo que se llaman las funciones de soberanía, las nucleares del Estado, lo que sería equivalente a la

noción del *civil service* británico. En otros casos es el que agrupa a aquellos funcionarios públicos que están regulados por un estatuto de derecho administrativo, en lo que es la aproximación alemana. Finalmente, hay otra que es la más comprensiva, donde los principios de mérito e igualdad son aplicables por igual a todos los funcionarios del Estado. Esto es lo que es más equiparable al concepto francés de *fonction publique*, que en América Latina se traduce generalmente como servicio civil, aunque en otros países también se emplea el término función pública. Por lo tanto, al hablar de servicio civil nos referiremos al conjunto de arreglos institucionales que articulan y permiten gestionar en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.

Esta noción comprende no solamente normas escritas, sino también normas y prácticas informales. Es muy importante tener esto en cuenta, cuando se piensa en el servicio civil y su reforma, ya que la ley o las normas formales, son solo una parte. Muchas veces lo más importante no son las normas, sino la manera en la que se aplican en la realidad, creando prácticas reiteradas que configuran la realidad de servicio civil en un país.

Cuando se habla de servicio civil contemplamos un ideal normativo que ocurre al preservar una administración profesional, creando una esfera de autonomía, de imparcialidad, de objetividad en su funcionamiento, aunque subordinado a los responsables políticos en condiciones que hacen posible la continuidad y la profesionalidad,

contribuyendo al funcionamiento normal de la política y de la democracia. Para garantizar esto, el servicio civil se caracteriza por tener reglas específicas en el acceso, y la carrera que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad. La relevancia del segundo radica en que éste está vinculado al Estado democrático; todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de acceso a cargos y empleos públicos, y el Estado tiene el deber democrático de garantizarlo. Finalmente, el servicio civil debe estar asociado con la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, al menos como que permita ejercerlo de forma profesional, objetiva e imparcial; no inamovilidad. La seguridad no es una garantía únicamente de los empleados públicos, sino también de los ciudadanos, ya que, en la medida en que la seguridad se hace rígida y se convierte solo en una garantía de los funcionarios, lo hace en perjuicio para la sociedad.

Marco analítico para el análisis del servicio civil

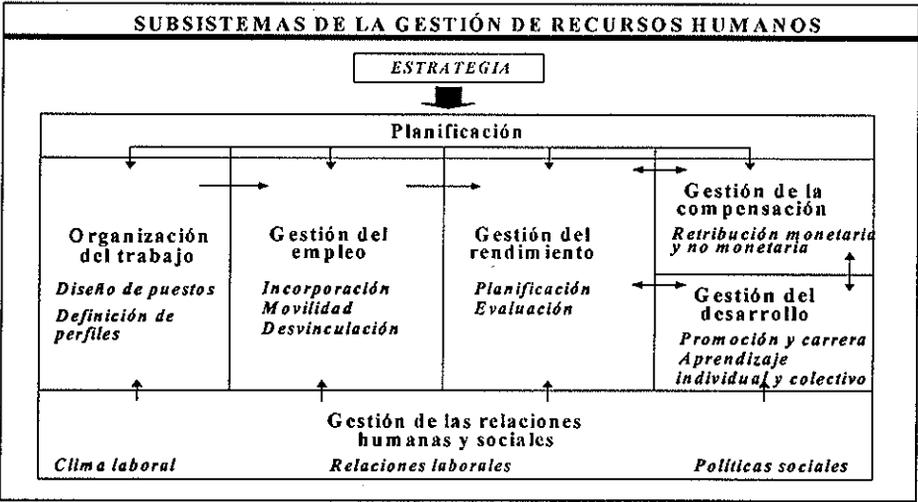
A partir de aquí, se puede desglosar esta idea y desarrollar un marco analítico que permita analizar, evaluar, e identificar las prioridades de intervención en los distintos países y entornos. Se presenta a continuación el marco que está siendo aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para el análisis del servicio civil en los países de la Región.

Uno de los temas básicos es entender que la gestión del empleo se

da en un contexto interno y externo. En el último hay estrategias, políticas, prioridades, necesidades sociales, un marco legal y un mercado laboral compartido.

También hay otros elementos: el contexto político está marcado por las características, los rasgos, y las pautas básicas de funcionamiento interno de las instituciones. Finalmente, el empleo público debe estar compuesto por personas cuyo comportamiento es el que produce los resultados. De aquí, se puede profundizar un poco más, para identificar todo un conjunto de subsistemas que se pueden reconocer en un sistema de gestión de recursos humanos, y que tenemos que examinar para sacar conclusiones sobre su calidad y su funcionamiento. Cualquier sistema de recursos humanos debe ser coherente con una estrategia, con las prioridades de un país, sus necesidades, así como sus políticas que deben traducirse en sistemas de planificación y presupuesto; en ese sentido, cualquier sistema de empleo público tiene que ser coherente con la estrategia fiscal de un país.

La gestión de recursos humanos se puede desarrollar en una serie de subsistemas. El primero se puede llamar la organización del trabajo: el diseño de puestos, la definición de los perfiles o requerimientos de las personas para cubrir los puestos y la gestión del empleo. En este marco se contempla la incorporación de mecanismos de movilidad entre puestos y también de desvinculación. La gestión del rendimiento es muy importante y hay distintas políticas e instrumentos que están orientadas a esto, como la plani-



ficación del trabajo, la evaluación, y la gestión de la compensación, que pasa por mecanismos de remuneración, tanto monetarios como no monetarios, y la gestión del desarrollo, a través de la promoción del aprendizaje individual y colectivo. Todos estos subsistemas están interrelacionados, algunos de ellos muy fuertemente como, por ejemplo, la gestión del rendimiento, la compensación y el desarrollo, que, en algunos modelos, se presentan como un sistema único. Finalmente, la gestión de las relaciones humanas y sociales, donde destacan por su importancia las relaciones colectivas de trabajo, conocidas como relaciones laborales.

El marco analítico permite revelar datos que identifican valores en una serie de dimensiones claves para el servicio civil. Además, mide el grado en que un sistema de empleo

público, es más o menos consecuente con estas dimensiones. En primer lugar, su eficiencia: en qué medida es eficiente y coherente el sistema con la política fiscal y los mercados de referencia. En segundo lugar, el mérito, cómo el sistema de garantías permite proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad, la politización, y la búsqueda de rentas. En tercer lugar, están otras dimensiones que son esenciales para entender el rendimiento del sistema de empleo público: la capacidad del sistema de producir los servicios y los productos necesarios para satisfacer sus necesidades. Esto depende de la consistencia estructural; en qué medida el sistema de empleo público está diseñado coherentemente con prioridades y necesidades, qué tan consistentes son sus procesos, y qué capacidad directiva tienen para gestionar recursos humanos y políticos. También

depende de la capacidad funcional, que es uno de los problemas fundamentales de la mayor parte de los países de la Región.

En algunos países existe un sistema de mérito, pero, hay poca capacidad funcional para que los comportamientos de los empleados públicos sean los apropiados, ya sea por problemas de competencia técnica, por falta de profesiones adecuadas, porque la cualificación es más baja que la deseada, o porque hay profesiones a las que no se tiene acceso, debido a que el mercado las sitúa lejos de las posibilidades de remuneración del sector público. También depende de la eficacia incentivadora, y de la existencia de estímulos constantes a la productividad. Por último, el sistema de servicio civil debe tener capacidad integradora para asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Tiene que saber gestionar conflictos individuales y colectivos, lo que es una medida de la capacidad de un sistema de servicio civil.

Tendencias internacionales de reforma del empleo público

El empleo público ha evolucionado mucho en los últimos años. El contexto ha cambiado, y las viejas fórmulas para gestionarlo se han quedado en su mayoría obsoletas. Los modelos uniformistas, inspirados en las viejas burocracias que en su

momento constituyeron la base de servicios públicos poderosos en muchos países, han sido desbordados por las circunstancias políticas y económicas que han enfrentado los países. Entre las circunstancias a considerar están las siguientes:

- *La crisis fiscal:* se ha convertido en un dato permanente de todos los países, no solo de aquellos en desarrollo, sino también los desarrollados. Los recursos deben ser manejados en un entorno de constricciones fiscales, donde la eficiencia, la eficacia, y la economía son valores fundamentales.
- *La crisis de legitimidad:* la situación fiscal coincide con una crisis de legitimidad de lo público, que tiene distintos ingredientes en diversos países, pero que fundamentalmente se asocian con un "déficit servicial" del Estado, producto de una percepción por parte de los ciudadanos de que éste no responde bien a sus expectativas y no produce de acuerdo a sus necesidades. Un sistema que no tiene incentivos poderosos para el rendimiento termina siendo de esta forma. Por lo tanto, los ciudadanos quieren un Estado que rinda, que produzca servicios, y que sea receptivo a sus necesidades, y esto requiere de fórmulas mucho más dinámicas para gestionar los recursos humanos.
- *Los cambios sociales en el mundo del trabajo:* es evidente que las personas tienen otras

expectativas en relación a sus empleadores, aspiran a relaciones más individualizadas y se tomen más en cuenta sus contribuciones. Por lo tanto, desean insertarse en una estructura motivadora, dinámica y satisfactoria. Estos cambios también obedecen a otros factores, como son por ejemplo las tecnologías. Es probable que, en pocos años, el sector público esté integrado solamente por profesionales, en un núcleo más pequeño, y más sofisticado.

- Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, *la emergencia del gerencialismo*. Esto significa la necesidad de completar las viejas racionalidades jurídicas de los sistemas de empleo, con las de gestión, con orientaciones de carácter más empresarial dirigidas al rendimiento, y a la productividad de los servicios.

De aquí surgen una serie de nuevas líneas de cambio, que pasan fundamentalmente con lo que aparece como la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, el entender que el sector público es productividad y servicio a través de las personas, lo que entre otras cosas, obliga a una evolución mucho más pluralista de los sistemas de empleo. Los viejos sistemas burocráticos eran uniformes, que dictaban las mismas condiciones para profesionales completamente distintos, en entornos diferentes, y esto provocaba muchos problemas. Es necesaria una gestión de recursos humanos que se adapte mucho más a

las necesidades de la pluralidad de sectores, de los servicios que presta el sector público. Existen cuatro grandes líneas de cambio:

Descentralización de la gestión de recursos humanos

Descentralizar significa que todos los directivos son responsables del desarrollo de los recursos humanos a su cargo, y que por lo tanto, tienen que interiorizar las capacidades, prácticas y técnicas de gestión de recursos humanos. Esto tiene consecuencias mayores en aquellos países que han adoptado modelos de gestión a través de agencias, entidades y organismos, que tienen una parcela específica de servicio que atender, y están orientadas por resultados. Se entiende que estas instituciones deben gozar de una mayor autonomía para gestionar los recursos humanos. Implica también un cambio muy exigente para las direcciones de función pública, de servicio civil o de personal, que deben evolucionar desde su vieja óptica de regulación y control. No es que las competencias reguladoras no sean importantes, pero se requiere mucho más de ellos. Tienen que ser unidades comprometidas al desarrollo, cuyos directivos tengan las capacidades para gestionar sus propios recursos.

Potenciar la función directiva

La transformación más importante del Estado en los últimos años,

desde el punto de vista de la administración pública, ha sido el desarrollo de los directivos. Como se dice en inglés no hay *management* sin *managers*; no hay gestión sin directivos; no hay una defensa efectiva de los valores de eficacia y eficiencia sin actores responsabilizados por su cumplimiento. Desde el punto de vista de la práctica comparada, los directivos también son profesionales, cuyo principal es el responsable político, al que deben estar subordinados, pero sin desmero de su competencia profesional. También deben ser incentivados coherentemente con el logro de resultados. Muchos países han abordado la creación de lo que se llaman modelos "SES" (*Senior Executive Service*), y algunos de la Región han avanzado en esto. Colombia ha adoptado aprobar una nueva ley de empleo público en la que hay un régimen específico de directivos. Otro país que ha adoptado otro sistema semejante es Chile, para profesionalizar. Aproximadamente 3.500 cargos que, hasta ahora, eran designados directamente por el Presidente, que ahora actúa a propuesta de una que, en función de una verificación de capacidades profesionales, le ofrece una terna de candidatos.

Flexibilizar las prácticas de gestión

La flexibilidad es el gran tema de la gestión de recursos humanos. Es una palabra que tiene algunas connotaciones incorrectas: algunas personas pueden decir que esto se refiere

simplemente a recortar los derechos de los trabajadores. Sin embargo, esta palabra es la que ha acuñado técnicamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Flexibilizar significa acomodar los sistemas de gestión a las necesidades y, por lo tanto, disponer de un abanico mucho más amplio de posibilidades en relación con todo un conjunto de materias. En primer lugar, en relación con el tamaño, no tiene mucho sentido mantener empleo improductivo en el sector público, ya que eso es un impuesto a los ciudadanos. El empleo en el sector público tiene que producir como cualquier otro, lo que significa la capacidad de redimensionar, reestructurar, y en todo caso, añadir valor. Esto supone también mecanismos más flexibles e individualizados, desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, y supone sobre todo, flexibilidad funcional; que los mecanismos de acceso, de carrera, de movilidad, de traslado, y de ascenso, estén orientados a las funciones y al desarrollo de la capacidad funcional. Supone también diferentes modelos salariales que permitan acomodarse mejor a dos factores: a los mercados de trabajo y al rendimiento; significa pagar más a quien trabaje más y mejor. Supone también flexibilidad en el tiempo de trabajo.

Reorientar las relaciones laborales

Éstas son un gran reto en el empleo público. Tenemos que hacer evolucionar las relaciones laborales

hacia modelos mucho más constructivos, en los que haya una corresponsabilidad de los agentes sociales en relación, no solamente a los incrementos salariales, o a las condiciones materiales de trabajo, sino a la productivi-

dad, y al rendimiento de los sectores. Tenemos que hacer avanzar los salarios en función del rendimiento que los servicios públicos producen a los ciudadanos, y es bueno compartir esto con los sindicatos

◇