

Modernización del Servicio Civil en el contexto de la Reforma Estatal

José Alberto Bonifacio*

EN EL MARCO DE LA CRISIS DEL ESTADO Y DE LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR REDUCIR SU TAMAÑO Y SU ROL, SE REALIZA UN ANALISIS DEL MODELO DE ORGANIZACION DEL APARATO ADMINISTRATIVO ADOPTADO EN PAISES COMO INGLATERRA, NUEVA ZELANDA Y ESTADOS UNIDOS. LUEGO SE CENTRA EN AMERICA LATINA, EN DONDE SE HA PASADO DEL MODELO "PATRIMONIALISTA", AL "BUROCRATICO" Y LUEGO AL "GERENCIAL". CONCLUYE CON UN PLANTEAMIENTO PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DEL SERVICIO CIVIL.

El contexto de actuación del Estado contemporáneo

El Estado contemporáneo se desenvuelve en un contexto donde la globalización, el desarrollo tecnológico, la

internacionalización de los mercados, la movilidad permitida por los medios de transporte y la rapidez de circulación de la información, constituyen factores de fuerte gravitación sobre su desempeño y dan lugar a una compleja interdependencia. Así, grandes cuestiones como la paz, el medio ambiente, el hambre, la droga, escapan a la capacidad de control de estados individuales,¹ dando lugar a revisar el concepto tradicional de la soberanía del Estado nacional, así como también a profundizar las tendencias a la integración en regiones y subregiones como sistema apropiado de inserción en la comunidad internacional. Lamén-

* **Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.**

1. Ver Enrique Saravia, "Las escuelas e institutos de administración pública en América Latina frente a la crisis del Estado. Situación actual y perspectivas de transformación". Documentos Debate N° 1, CLAD, Caracas, 1996. También Naciones Unidas "Informe del Grupo de Expertos en materia de administración y finanzas públicas", de octubre de 1995. Reproducido en Documentos Clave N° 1, CLAD, Caracas, 1996.

tablemente, ninguno de estos aspectos, que parecieran estar indicando progresos en las condiciones de vida de la humanidad, han permitido disminuir la gravedad de la cuestión social en la amplia mayoría de los países.

El cambio de los patrones y la variación de su ocurrencia (Dror los ha denominado "ultracambios"), supone serios desafíos para la acción de gobierno, que enfrenta situaciones cuya complejidad y dinamismo amplían la incertidumbre en que las decisiones sobre políticas son adoptadas. Estos fenómenos han relativizado el valor de la planificación tradicional, exigiendo de tomadores de decisiones, tanto gobernantes como gerentes, públicos o privados, una gran capacidad de adaptación, reflejos para la respuesta (responsabilidad) y fuertes dosis de intuición y creatividad.

Dentro de estas condiciones, en los años recientes, ha sido común en la región latinoamericana la referencia a la existencia de una crisis del Estado, pero también fuera de ella, incluyendo al denominado mundo desarrollado. Naturalmente, las circunstancias reconocen marcadas diferencias, pero en todos los casos los sistemas políticos se ven enfrentados a una crisis de gobernabilidad, producida por el incremento de las demandas sociales y su atención con medios cada vez menos eficaces, donde el monto de los recursos requeridos por el sector público para atender sus cometidos aumentó a mayor velocidad que los ingresos. (Rosenthal, 1990) Ante ello se planteó

la disyuntiva de obtener más recursos de la colectividad, reducir las prestaciones estatales o cambiar de manera radical la eficiencia del sistema. (Crozier, 1990) La llamada "revolución gerencial" iniciada desde principios de los años ochentas en el Reino Unido, como la consigna a favor de un gobierno que haga mas y gaste menos; en los Estados Unidos desde el comienzo de la presente década, se inscriben entre las iniciativas de los gobiernos para dar respuesta a los desafíos planteados.

Ante la sobrecarga de demandas dirigidas al Estado, la tendencia mas frecuente ha sido redimensionar tanto su tamaño como su rol, ajustando aquellas demandas a la verdadera capacidad de respuesta. Así se fue disminuyendo la presencia del Estado en la economía como productor de bienes y servicios en favor de un incremento del papel regulador, de establecimiento de políticas, de mediador de conflictos y de elaboración de consensos, planteándose la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia en la realización del gasto social y convirtiéndose el equilibrio fiscal y el presupuesto en instrumentos de control de la viabilidad de las políticas. En esa perspectiva, quedan reservadas al Estado el ejercicio de la violencia legítima, la administración de justicia, la protección del medio ambiente, las políticas compensadoras y de generación de condiciones propicias para el desarrollo, todas las cuales requieren del trabajo responsable de la administración pública.

De todos modos, la revisión de la agenda de compromisos del Estado no se compadece con una disminución de su presencia, porque, como lo señala Crozier (1990), todo parece indicar que la complejidad creciente de las relaciones humanas y de los mercados exige más organización y no más *laissez-faire*. La prédica política de estos últimos años ha confundido, en gran medida, la imagen del Estado deseable con la de un Estado pequeño y ausente, cuando por el contrario las nuevas circunstancias exigen un fortalecimiento de su rol en las áreas en que su actuación es indispensable, disponiendo de la capacidad de sancionar normas que regulen la actividad social y de la autoridad para hacerlas cumplir. Por ello la orientación de un proceso de reforma requiere de un marco conceptual apropiado que permita distinguir cuales son las tareas que le competen al Estado, para redimensionar aquellas en las cuales su rol puede no ser excluyente y adaptando los modos de gestión a la naturaleza de las actividades.

Las reformas emergentes y el Servicio Civil

Ahora bien, ¿cómo fue planteada la revisión crítica al modelo de gestión estatal responsabilizado de la crisis? Para responder a esta pregunta, es conveniente diferenciar la dimensión macro de la reforma estatal, que bas-

tante tiene que ver con la reforma económica, de aquélla que apunta a la organización y funcionamiento del aparato estatal, es decir, a la administración pública, porque es la que tiene consecuencias específicas para el desempeño del servicio civil.

La reforma y modernización de la función pública, si bien no puede plantearse en el presente como un tema nuevo, en los últimos quince años se presenta en una dimensión y contexto distinto, fuertemente influida por el modelo neoconservador de cambio que en los años ochentas se manifestó en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, que procura invertir las tendencias intervencionistas del Estado en el dominio económico, a partir de una crítica sistemática de la eficiencia de la administración pública. Las medidas para concretar estas propuestas, inscriptas en la dicotomía política-administración, estuvieron siempre dirigidas a la disminución del tamaño del gobierno, a la reducción del personal del sector público, al mejoramiento del desempeño gerencial y a la privatización de las empresas estatales. (Savoie, 1994)

El cuestionamiento al modelo del Servicio Civil

La carrera administrativa como modelo de organización del personal público, se sustenta en principios como el ingreso y promoción por mérito, asignándose puestos de trabajo

con tareas especificadas de acuerdo a las calificaciones de los postulantes, con estabilidad laboral basada en el buen comportamiento y el rendimiento satisfactorio e independencia respecto de la política partidista (K. Kernaghan, 1991), que Wilson expresara mediante la dicotomía entre política y administración.

Este modelo fue cuestionado en base a investigaciones que permitieron establecer que los funcionarios están fuertemente vinculados a la toma de decisiones políticas, dado que estas abrevan, son preparadas y llevadas a la práctica por la función pública. Al reconocerse la existencia de un poder burocrático que no es indiferente a la adopción de posiciones en procura de sus propios objetivos sociales y políticos, porque el funcionario hace de consejero político, se explica que nuevos políticos quieran cambiar de colaboradores en carácter de altos funcionarios. La función pública se viene entonces a politizar para evitar resistencias burocráticas, aumentar la motivación de los asesores e, incluso, para agradecer a las personas su actividad política. (Leemans, 1987)

La legitimidad de los principios del servicio civil fue acosada en varios países, como Inglaterra y Nueva Zelanda, que pasaron a convertir a directores de los servicios civiles en ejecutivos independientes, contratados para alcanzar resultados,² consa-

grando el influjo del "managerialismo" (G. Wilson, 1991; N. De Montriecher, 1991); las críticas se reflejan también en la clásica perspectiva que resalta las connotaciones negativas de la burocracia (Osborne - Gaebler, 1994).

El gerencialismo como alternativa: balance y perspectiva

Keraudren (1993) manifiesta que la reducción del Estado a consecuencia de las privatizaciones, contractualizaciones y una merma importante del personal, presenta el gasto público en una progresión ascendente, y que si bien la lucha contra el despilfarro y la racionalización de ciertos costos han tenido resultados significativos, no hay indicaciones de que la gestión del Estado se haya tornado más eficaz. Para este autor, la promoción del "gerencialismo" como clave de la modernización de la administración pública en Inglaterra, más que un proyecto coherente de transformaciones administrativas, es una mezcla de conocimientos de gerencia, elementos ideológicos de la nueva derecha y conclusiones extraídas de un aprendizaje político empírico. En su apreciación, el fracaso relativo parece haber sido confirmado por los propios inspiradores de la reforma, cuando decidieron el establecimiento de agencias gubernamentales para impulsar las políticas de eficacia de los servicios públicos. (Keraudren, 1993)

2. Véase, *Gurus in government*, en *The Economist*, may 20th 1995, pp. 21-22.

Coincide en esto Savoie (1994) cuando señala que el mensaje que se desprende del conjunto de estas medidas no queda claro, y no se puede decir si el enfoque "gerencial" se aleja o se aproxima al modelo *weberiano*. En su punto de vista, la revolución de la gerencia, independientemente de que se considere como exitosa o como inacabada, trajo aparejadas consecuencias indeseables, porque existen múltiples indicios que muestran un sentimiento de frustración entre los funcionarios, y se aprecia un deterioro en la valoración de la función pública, en beneficio del sector privado. Dado esto, se pregunta si las administraciones públicas están en condiciones de asumir y de superar los retos planteados por las exigencias crecientes de un entorno social caracterizado por la incertidumbre, y por la difusión de las tecnologías informáticas, que imponen nuevas prácticas y procedimientos. (Savoie, 1994)

Evaluando los resultados del pago por desempeño (performance related pay - PRP), uno de los instrumentos empleados para incrementar la eficiencia gerencial, al margen de observar que los resultados no incidieron directamente en un mejoramiento del desempeño, Keraudren (1994) expresa que el fracaso de la iniciativa evidencia las debilidades que se presentan en la modernización de la administración, tanto de índole "estructural", que conciernen a las condiciones para la aplicación de las innovaciones, así como "conductual", relacionadas con el comportamiento de los funcionarios. Las
enero-diciembre/1995

causas de fondo de este fracaso deben buscarse en la "cultura" administrativa, que no fue tomada en consideración. Este es un importante ejemplo a considerar en la implantación de procesos de cambio, especialmente cuando se procura obtener mejoras en el desempeño del servicio civil.

Pese a toda la experiencia de cambio desarrollada en el Reino Unido, no ha sido posible definir en cada caso el sentido del servicio civil, cómo se distingue un buen y un mal servicio, y cómo hacer para que tales definiciones resulten operativas. (Plowden, 1993) De todos modos, la necesidad de un adecuado reclutamiento de los oficiales públicos, de ascenso por mérito, de buena paga y condiciones de servicio y de capacitación sistemática para todos interviene en la obtención de objetivos de rendimiento; y así como el servicio civil debe ser sensible a las necesidades del gobierno y de los políticos, éstos deberían abstenerse de manipularlo arbitrariamente, de manera que pueda ser confiable para la ciudadanía.

Para Butler (1993), luego de la "revolución gerencial", la continuidad de la agenda de cambios se centra en los siguientes aspectos: a) la necesidad de mantener un cierto grado de cohesión en el Servicio Civil como un todo; b) el deseo de mantener un Servicio Civil no político con un sentido compartido de los valores y de la ética esenciales para el funcionamiento del sistema; c) la vigencia del concepto del servicio civil como una carrera. Uno de los grandes desafíos que tiene ante sí

el Servicio Civil Británico es el de combinar la eficiencia, la flexibilidad y los estándares de servicio resultantes de los cambios gerenciales ocurridos en los últimos veinte años, con la conservación de la integridad, la probidad y la cohesión tradicionales. Asimismo, el servicio civil debe preservar su calidad de buen empleador, al menos en el campo de la igualdad de oportunidades y del sentido de la equidad.

En un contexto diferente, el gobierno federal de los Estados Unidos ha debido enfrentar la disminución de la capacidad de enrolar y de retener una fuerza de trabajo altamente formada y entrenada, debido a remuneraciones insuficientes, declinación del prestigio del funcionario ante la opinión pública y prácticas gerenciales obsoletas. (Johnston, 1994) Algo similar ocurre en Canadá, cuya función pública por su prestigio atrajo a los mejores a sus filas, pero su prestigio comenzó a desvanecerse, junto con la credibilidad de la administración.

En 1989 fue presentado el Proyecto PS 2000, cuyos objetivos fueron la promoción y estímulo de la función pública, previendo que los escenarios del futuro serán más difíciles y complejos que los actuales, donde los funcionarios deberán enfrentar el cambio, la incertidumbre y la ambigüedad, mejorar su capacidad de escuchar y comunicarse con el público y deberán ser

elegidos no por su capacidad de realizar un determinado trabajo, sino por su consistencia en la adopción de los ideales y valores necesarios para el servicio. El Proyecto PS 2000 no enfrentaba los desafíos planteados a la función pública en la esfera del desarrollo de políticas, sino que denota una preocupación casi exclusiva por la eficiencia, la economía y el "management", mientras que existen síntomas de que en el nivel federal las habilidades en materia de políticas públicas se han erosionado, tanto de parte de los partidos políticos como de las instancias administrativas. (Manion, 1991)

Existen reivindicaciones de la carrera administrativa, como las manifestaciones de apoyo reciente en el Reino Unido a un servicio civil no partidario para "servir efectiva y eficientemente a los gobiernos de cualquier partido político", sin que ello obste para que los salarios pasen a depender de la contribución y no del puesto y el ascenso, que continúe el reclutamiento externo en los niveles medios de la carrera, etc.³

El análisis de estas apreciaciones invita a juzgar con prudencia la incorporación de cambios que se presentan como paradigmáticos para reestructurar el Servicio Civil en vistas a lograr una mayor eficiencia, pero también preguntarse hasta que punto las prácticas vigentes para la función pública en la región reflejan un modelo burocrático consistente. Debiera tomarse en cuenta los condicionamientos derivados de la "cultura admi-

3. En *"The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change"*, citado en *Civil Service Reform, Sweetening the mandarins*, *The Economist*, January 28 1995, p. 25.

nistrativa" para concebir el cambio, sin por ello reivindicar la perspectiva corporativista.

Patrimonialismo, burocracia y gerencia

En la organización administrativa del Estado contemporáneo en América Latina, sin ignorar las particularidades nacionales, es posible observar algunos rasgos típicos que puede ayudar significativamente a la reflexión sobre las capacidades de actuación de la organización estatal.

El patrimonialismo ha tenido una importante vigencia en el modo de relación entre el gobierno político y la organización administrativa estatal, esfumando la frontera entre lo público y lo privado, solapando los intereses de la clase dirigente con los asuntos del Estado, tomando los cargos públicos como prebendas e instrumentos de pago de favores políticos, en un contexto de falta de normas o de garantías de cumplimiento de éstas, dando lugar a variadas formas de corrupción. Si bien debe destacarse la correlación entre el patrimonialismo y la ausencia de democracia política, cuando esta es débil o la división y equilibrio de poderes que hacen posible el control de los actos de gobierno no están vigentes, ejecutivos poderosos y arbitrarios se desenvuelven con desenfado. Dictaduras y autoritarismos de diversa especie modelan una organización estatal de tipo patrimonialista.

No obstante, también ha sido posible observar gobiernos autoritarios que introdujeron elementos modernizadores en la organización estatal (O'Donnel, 1982), cuando su ideario se construyó desde el rechazo a formas de democracia política desprestigiadas por prácticas demagógicas, como las resultantes de la vigencia del *sistema de despojos*. En estos casos se ensayaron variantes burocráticas o tecnocráticas orientadas a separar el dominio público del privado, por ejemplo procurando despolitizar el reclutamiento de cuadros para el ejercicio de la función pública.

En condiciones como las señaladas, o bajo el imperio de formas democráticas de gobierno, la administración burocrática ha sido representada de acuerdo al clásico modelo *weberiano*, en el que constituye el sistema administrativo del tipo de dominación racional: se ha caracterizado por establecer estructuras jerárquicas, especialización en las tareas mediante la departamentalización, procedimientos escritos y profusa normativa formalizada en instrumentos legales (leyes, decretos, reglamentos), sistemas objetivos para el ingreso de personal, servicio administrativo profesional o especializado, empleos estables, sistemas de supervisión y control y, por lo tanto, mayor transparencia. (Weber, 1964) Tempranamente destacó Merton (1980) "...que la disciplina necesaria para obtener en un marco burocrático, el comportamiento estandarizado juzgado indispensable para la realización de objetivos buscados

implica en los funcionarios un desplazamiento de los fines, que los lleva a considerar como un objetivo lo que tan sólo tendría que ser un medio y a adoptar un comportamiento ritualista y rutinario... De este modo, la visión optimista de Max Weber deja paso a una visión casi determinista (y pesimista) del fenómeno burocrático...⁴

Así como estas características de la administración burocrática encontraron su legitimidad en terminar con los abusos, tuvo por defecto la ineficiencia y la inclinación por atender más los intereses corporativos que el servicio al ciudadano. Si bien el gobierno debe proveer un sistema administrativo separado de las presiones políticas, también los servidores públicos tienen responsabilidades hacia el gobierno y los ciudadanos; cuando esta relación se hace de una sola vía, la burocracia se convierte en una organización auto-referenciada, en favor del beneficio excluyente del funcionariado.

En una etapa de mayor madurez democrática, el amplio acceso de la ciudadanía a la educación y la información produce mayores expectativas de participación por parte de la sociedad civil en los asuntos públicos. El cliente, objeto pasivo de trato por la burocracia, deja lugar al ciudadano usuario de bienes y servicios provistos por el Estado, con deberes y derechos, que reclama procedimientos transparentes y sencillos. Del burócrata no se espera sólo que aplique adecuadamente normas y procedimientos, sino que sea

eficaz, eficiente, respetuoso y creativo; es evaluado por su capacidad de dar respuesta oportuna, económica y de calidad. Este modelo se hace presente acompañando el proceso de desarrollo de las funciones económicas y sociales del Estado, en un contexto de desarrollo tecnológico y globalización de la economía mundial. Las condiciones para su afianzamiento como modelo, resultan del énfasis que se pone en la necesidad de formular con precisión los objetivos a ser alcanzados, así como en disponer de autonomía para aplicar los recursos que se tienen a disposición, controlando posteriormente los resultados.

El modelo gerencial se asemeja al burocrático en su profesionalismo y despersonalización, pero se tiende a establecer una diferencia con la burocracia que, desplazando los fines, asimila el interés público con los intereses corporativos, direccionando parte importante de las actividades y recursos a atender sus propias "necesidades", diferentes a las demandas sociales y a los requerimientos del desarrollo de las políticas públicas. En contraposición, la administración pública gerencial se concentraría en la gestión de las políticas públicas, el logro de resultados y la atención al ciudadano, empleando formas flexibles de gestión, descentralizando funciones e incentivando la creatividad

Estos tres modelos de organización del aparato administrativo representan de algún modo un escenario en evolución, en el que los protagonistas centrales se desplazan: el protagonis-

4. Tomado de Quermonne (1995), p. 22.

ta en el patrimonialismo es el gobernante, en el burocratismo el funcionario y en el gerencial, la sociedad civil. Seguramente hay una evolución irremediable en el sentido descrito, porque al removerse los obstáculos a la participación de la sociedad en los procesos de las políticas que la involucran, demandará del gobierno una respuesta cualitativamente diferente a la que resultaba incontestable o satisfactoria en el pasado. La falta de interés en los procesos electorales esenciales al sistema democrático, manifiesto en la baja en los índices de concurrencia a las urnas, o la falta de confianza en las instituciones y sus representantes, debe ser un llamado de atención para los sectores políticos, que deben abrir honestamente los canales de participación si aspiran a evitar el empobrecimiento de la legitimidad del sistema de gobierno.

En la realidad latinoamericana las prácticas patrimonialistas y burocrático-corporativas han sido predominantes, mientras que la perspectiva gerencial sólo se desarrolló marginalmente. Las prácticas mixtas caracterizan el comportamiento real en la administración gubernamental, como es el caso de decisiones de reclutamiento basadas en lealtades personales dentro de esquemas burocráticos o gerenciales, sacrificando la idoneidad; cuando en las decisiones públicas predominan los intereses privados de grupos o empresas; cuando las estructuras se diseñan en función de sus ocupantes, cuando la sobrecarga de los puestos "de confianza" es agobian-

te, etc. Pero el patrimonialismo no es, indudablemente, un modelo arqueológico o inherente a dictaduras pretéritas, sino que está presente todas las veces que intereses particulares subordinan el interés público.

El modelo burocrático se manifiesta en sus aspectos negativos cuando se desvía del principio de racionalidad organizativa, confundiendo el interés público con las manifestaciones históricas de la organización administrativa del Estado, que se convierte en un valor sustancial. A partir de allí, el resguardo del *statu quo* inmoviliza la actitud proactiva de la que el Estado debe estar dotado. Por esta vía, el acceso a privilegios que diferencian y distancian a la administración de la sociedad, pasa a ser el lugar común: inmovilidad de empleos, retiros ventajosos, exoneración de pagos y contribuciones, mecanismos cerrados de promoción gerencial; y como mecanismos de defensa, complicación de los procedimientos, amparo en la jerarquía y ausencia de responsabilidad.

Puede concebirse el modelo gerencial como resultado de la inviabilidad de un autoritarismo avasallante o de una burocracia ignorante de las demandas ciudadanas. Emergente en espacios estatales que demandaban modelos de organización privada para alcanzar rangos mínimos de competitividad en condiciones de mercado, incluyendo mayor autonomía en las decisiones y aplicación de recursos, el desarrollo de las capacidades de articulación y transmisión de demandas de la sociedad al Es-

tado hizo necesario el despliegue de una estructura más responsiva, responsable y eficiente, sujeta al control social y de los medios de comunicación.

La Reforma de la Función Pública en América Latina

Son varios los países de la región que han encarado reformas orientadas a modernizar el servicio civil en los últimos años, parte importante de las cuales está inserta en los programas de reforma estructural antes aludidos.

Bolivia ha emprendido una serie de programas de reforma y ajuste tendientes a modernizar la administración del Estado, incluyendo un proceso de modernización de la estructura funcional del aparato estatal, a través de la puesta en marcha del Programa de Carrera en la Administración Pública, conocido como Programa del Servicio Civil –PSC–. El objetivo era incorporar y conservar el personal más calificado al servicio de la función pública, mediante la adopción de un sistema integral de administración de las estructuras organizativas y de los recursos humanos, que incorpore criterios de racionalidad técnica a cambio de la discrecionalidad política existente en la administración y en la gestión públicas. Para poder cumplir con los objetivos del programa de reforma, se

han desarrollado tres regímenes de administración: 1) administración de estructuras organizativas, que tiene por objeto la definición de los puestos necesarios en las estructuras institucionales; 2) administración de recursos humanos, que se encarga de la incorporación a la carrera administrativa del personal adecuado para cada una de las instituciones comprendidas en el sistema del servicio civil; y 3) administración de remuneraciones, que tiene como cometido la jerarquización de la función pública mediante la aplicación de una escala de salarios uniforme para todo el sector público. La viabilidad del Programa está sujeta a su factibilidad financiera en el mediano plazo. (Valdez, 1993)

En el transcurso de 1995, en Uruguay se modificó el Reglamento Orgánico Funcional de la Oficina Nacional del Servicio Civil asignándosele el asesoramiento en administración de personal y racionalización administrativa, actuando como órgano de control e incluyendo el asesoramiento en el diagnóstico, aplicación y evaluación de la política de administración de personal y capacitación de funcionarios públicos. Le corresponde proyectar las normas para selección y designación de funcionarios por concurso de oposición o de méritos, asesorar en sistemas de clasificación y descripción de cargos; intervenir preceptivamente en la redistribución de los funcionarios; proponer normas de carácter general para calificaciones y promociones del personal y controlar su debido cumplimiento.⁵ Está en proceso de creación

5. El Decreto 188/95 del 23-05-95 modificó el Reglamento Orgánico Funcional de la Oficina Nacional del Servicio Civil del Uruguay. Diario Oficial. Montevideo.- Tomo 359 N° 24303, Junio de 1995.

un escalafón gerencial al que se accederá por concurso y se ha establecido un sistema de evaluación de cumplimiento que premia económicamente a los desempeños destacados. Para racionalizar el sector de recursos humanos se prevé un sistema de reconversión laboral para funcionarios excedentes e incentivos para el retiro de los mayores de sesenta y cinco años. (Correa Freitas, 1996)

En Chile se llevó a cabo una fuerte reestructuración de la administración pública en el período 1974-1991, y el empleo público sufrió una reducción de más del 57%. Un conjunto considerable de servicios públicos fueron descentralizados y privatizados, en distintos grados. Por otra parte, los sueldos de los empleados públicos, que se habían deteriorado entre 1973 y 1985, mejoraron sensiblemente. En la actualidad se destaca la importancia de crear una adecuada capacidad gerencial para la reforma y para la gestión del servicio civil, la persistencia de los esfuerzos para mantener la efectiva reducción del empleo y la conveniencia de manejar adecuadamente las po-

líticas salariales, especialmente por la estructuración de un conjunto de incentivos gerenciales que garanticen la asignación eficiente de los recursos en el marco de las normas de equidad. (Reid, 1992)

Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica iniciaron un programa de profundos cambios en Argentina a partir de la grave crisis en 1989.⁶ Se privatizaron las empresas en manos del sector público, se transfirieron a los gobiernos provinciales servicios de educación y salud que eran prestados por la administración nacional, se desreguló gradualmente la economía reduciendo la intervención del Estado en los mercados y se inició una reforma administrativa orientada a la modernización y la desburocratización. Esto llevó a la supresión de organismos públicos, a una reducción significativa del personal empleado en el Estado⁷ y habilitó la organización de un sistema de recursos humanos poniendo en funcionamiento el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.⁸ Partiendo de la valoración de los puestos y tareas en seis niveles en los que se desarrolla la carrera con hasta diez grados (Bonifacio, 1995), el nuevo diseño de carrera administrativa establece el proceso de selección de personal para el ingreso y la cobertura de puestos, la evaluación del desempeño individual, la capacitación permanente, la promoción relacionada a la capacitación y la evaluación y la jerarquización salarial. También establece un régimen de cargos con funciones ejecutivas para los

6. Se trata de las Leyes Nº 23.696 de Reforma del Estado y Nº 23.697 de Emergencia Económica.

7. Más de 122.000 cargos por disoluciones, racionalización, transferencias y retiros voluntarios, disminución de plantas transitorias y disponibilidades (no se incluyen privatizaciones).

8. El Decreto 435/90 produjo una drástica reducción de estructuras, se completó con el Decreto 2476/90 que implicó racionalización de personal y se fijó el objetivo de organizar la carrera administrativa, luego establecida por el Decreto 993/91.

niveles gerenciales, que se concursan otorgando la titularidad por cinco años, finalizados los cuales se hace una nueva selección.

El Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil se promovió a partir de 1995 la profesionalización del administrador público, estructurando una carrera de medios y altos administradores generales y financieros, llamados a ocupar los principales cargos administrativos y financieros de todos los ministerios. La política de carreras se apoya en concursos públicos anuales, programas de educación continua permanentes y se introduce en el sistema burocrático una cultura gerencial basada en la evaluación del desempeño. En las autarquías prestadoras de servicios monopolistas se instrumentan laboratorios para reorientar resultados, alcanzar flexibilidad administrativa y autonomía de gestión, con indicadores de desempeño. También se propone el plan de reforma eliminar la obligatoriedad del régimen jurídico único de los trabajadores públicos, permitiendo regímenes diferenciados para cada esfera de gobierno. La nueva política de recursos humanos prevé un sistema de remuneración que estimule el desempeño por medio de incentivos, conjugar el comportamiento ético con el desempeño eficiente, reforzar el sentido de misión y compromiso del servidor público con la prestación de servicios de mayor calidad.

En Colombia el gobierno propuso en 1995 el Plan de Promoción del Ta-

lento Humano al Servicio del Estado, formulado y ejecutado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que comprende el Plan Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público y un Sistema de Estímulos y Evaluación del Desempeño. El Plan de capacitación busca interiorizar a los funcionarios hacia una cultura de gestión orientada a resultados; el Sistema de Estímulos y Evaluación tiene el fin de establecer criterios de evaluación y promoción en base a los resultados de gestión de los funcionarios, frente a los objetivos de su institución, así como generar incentivos para estimular a quienes sobresalen en su desempeño. También en 1995 el gobierno presenta un Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública, que prevé exhortar a las entidades a formular metas y compromisos de elevación de sus estándares de funcionamiento, que deberán hacerse públicos y ser monitoreados, dando lugar a reconocimientos e incentivos. También se crea una Unidad de Eficiencia para asistir a unidades seleccionadas para elevar su nivel de desempeño en la prestación de servicios.

Los cambios en el Estado, las nuevas tareas de la administración pública y el papel del Servicio Civil

Los programas de reforma que se llevan a cabo en la región, reconocen

en el diagnóstico de algún tipo de crisis de Estado su punto de partida, y las políticas desarrolladas para neutralizarla y proyectar lo que en el futuro presentan; además, importantes puntos en común. La crisis es enfocada como un problema de gobernabilidad, y a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por aquellos programas para removerla, los principales problemas de fondo de las sociedades se mantienen vigentes, como es el caso de la pobreza y el desempleo. La observación de situaciones de este tipo llevaron a Dror (1994) a señalar que con frecuencia se habla de modo incorrecto de ingobernabilidad, cuando el problema real es la incapacidad de gobernar, habida cuenta de que se trata del fracaso de los gobiernos en dar las respuestas adecuadas, lo que reclama esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar en vez de inculpar a las sociedades de ingobernables.

Muchos de los programas de reforma han seguido un patrón determinado por la necesidad de obtener un equilibrio fiscal, y si bien esta estrategia tiene la capacidad de golpear drásticamente las malas prácticas de un Estado prebendario, paternalista o benefactor, inviable como tal o inadecuado en las nuevas condiciones globales, no tiene la capacidad de alterar en un acto la cultura estatal vigente y responsable de provocar, entre otras cosas, la debilidad de la sociedad civil, la escasa competitividad empresarial o la ineficiencia gubernamental. En estas condiciones, se requiere prudencia al predicar la necesidad de un Estado

enero-diciembre/1995

mínimo, siendo más apropiado establecer un programa de revisión de las competencias estatales. De ello se seguiría, por ejemplo, que la delegación de competencias a gobiernos estatales o municipales, incluso la devolución a la sociedad de tareas asumidas por el Estado, se hiciera atendiendo al interés, vocación, capacidad y poder de las partes involucradas en asumir la gestión, sin desentenderse de la responsabilidad de asegurar el orden en las relaciones sociales y preservar el bien común de la colectividad.

La puesta en práctica del principio de subsidiariedad que se sugiere, no es satisfecha con una delegación de tipo pasivo, limitada a descentralizar y transferir para reducir el Estado. La sola reducción de intensidad de la acción estatal, su no intromisión en aquello que está en manos de los privados, dejando los resultados de la acción social al mercado, no es apropiada para dar respuesta a los problemas que se han descrito. Tales exigencias pueden ser atendidas sólo si existe una actitud proactiva, tendente a mejorar de modo permanente las condiciones para el desenvolvimiento de una sociedad civil activa, coadyuvando al desarrollo de las capacidades de las organizaciones menores. En este contexto, la aceptación de la iniciativa por parte de grupos, asociaciones o empresas, tampoco suponen renunciamiento a la acción estatal: la sociedad se apoya en unas tramas de solidaridad que, si se diluyen, quitan razón de ser al Estado. Cuando las relaciones son desiguales, entre débiles y fuertes,

la libertad se puede convertir en un instrumento de opresión, que requiere de la ley para hacer posible la igualdad o, al menos, la disminución de las desigualdades. El Estado no sólo está habilitado, sino obligado a ejercer la discriminación positiva para proteger a los débiles de la sociedad, permitiendo la verdadera ciudadanía.

Lo que es seguro, es que la administración pública deberá enfrentar las nuevas tareas con recursos escasos, porque el déficit presupuestario o la dificultad para financiar el gasto público seguirán siendo condicionantes del desempeño estatal. También se harán necesarios esfuerzos de reestructuración económica para sustentar los mecanismos de mercado e instituir condiciones de desarrollo, desafíos que exigen de capacidad adaptativa y aprendizaje de nuevas tecnologías de gestión. Además, es probable que las demandas de la población sigan creciendo, desafiando a la administración pública a un incremento constante de su eficiencia y eficacia, especialmente en el terreno social, donde su actuación es deficitaria ante ineludibles exigencias en el combate a la pobreza y el desempleo.

Por su parte, el gobierno político constituye una fuente de presión para mejorar el desempeño del servicio público, en la medida que su legitimidad de origen necesita de refuerzos en el plano de los procedimientos y de los resultados; por ello reclama mejoras en los indicadores del servicio público, se preocupa por la revalorización del ciudadano como cliente del gobierno y

procura la reestructuración de la maquinaria gubernamental para incrementar la eficiencia. (Manning, 1994)

Las formas que están siendo propuestas para mejorar el desempeño de la administración pública no son del todo novedosas, y se pueden sintetizar en la descentralización de la gestión, la simplificación de estructuras, el aumento de la productividad, la mejora en la calidad de servicios al ciudadano y el fomento de la responsabilidad del gestor, por ejemplo, utilizando modelos de gestión por resultados.

La profesionalización no es contradictoria con el desarrollo de modelos de gestión descentralizados y flexibles, y puede contemplar sistemas más abiertos para la contratación de personal y mayor control del rendimiento en base a la especificación de las responsabilidades del puesto. De hecho, en los niveles gerenciales se ha progresado en valorar el desempeño de acuerdo a la obtención de resultados.

El aumento de la productividad en la administración pública se puede alcanzar si se trabaja de modo sistemático en la mejora de la gestión y desarrollo de los recursos humanos. La superpoblación burocrática, la sobrevaloración de la antigüedad y la seguridad por sobre el rendimiento no ayudan, pero tampoco contribuyen los bajos salarios, la precariedad del empleo y el exceso de injerencias políticas.

Si en el campo de los recursos humanos se siguen desarrollando

prácticas disfuncionales con el sentido de la profesionalización, se afecta la capacidad administrativa. La profesionalización en la carrera no puede apoyarse en principios contrarios a la competitividad del recurso humano, la igualdad de oportunidades, la objetividad, la capacidad, la neutralidad, y no debe entenderse a estos principios como vinculados a la burocracia cerrada clásica.

Pero se debe reconocer que la gestión de recursos humanos no recibe la misma atención que otros, en especial los financieros, y de allí el rol limitado que presentan las áreas de función pública o personal. En parte se explica porque estas materias no se abordan como una política pública que debe ser formulada, planificada, implementada, monitoreada y evaluada como las otras políticas estatales. Esto puede ser así si se supera el fragmentalismo con que las cuestiones vinculadas a la gestión de recursos humanos son encaradas en las administraciones, cambiándolas por orientaciones generales acordes con los objetivos de la administración pública.

La modernización del aparato del Estado es básicamente el fruto del desarrollo continuo de sus ejecutivos, y no de reformas de tipo jurídico, o de revisiones estatutarias. En este campo, el cambio debe ser primero cultural, por lo que una visión estratégica y renovada del rol del Estado, una concepción nueva del perfil del gestor y un proceso continuo de formación constituyen una asociación insoslayable.

enero-diciembre/1995

Uno de los problemas que debe tenerse en consideración es que, más allá de reconocerse la prioridad por fortalecer la capacidad de gobierno, reorganizar las estructuras, reformar la función pública y capacitar a los funcionarios, la ambigüedad de objetivos, falta de apoyo político, resistencias burocráticas, emulación acrítica de modelos y falta de oportunidad fueron, entre otras, causas de reiterados fracasos. La reforma de la administración y de la función pública es compleja, pero la mayoría de los gobiernos cuenta para llevar a cabo la tarea una burocracia mal remunerada y de excesivo tamaño, sin reglas para el rendimiento, y con inadecuados procesos de selección y movilidad.

La administración pública debe asegurarse la atracción de los recursos más calificados, ser capaz de retenerlos y capacitarlos para las nuevas tareas, haciendo atractivos los puestos y competitivas las remuneraciones, ofreciendo perspectivas de progreso profesional. El profesionalismo, la competencia, motivación y actitud de los funcionarios son fundamentales para ejecutar con éxito las nuevas tareas. El énfasis puesto por los programas de ajuste en los costos y la reducción de las dimensiones de la función pública no ha sido atendido, incluso ha perjudicado las metas pretendidas.

La democratización creciente de las sociedades ha dado lugar también a un reclamo mayor de participación en la gestión pública, exigiendo a su vez que la administración aumente su ca-

pacidad de respuesta, sea más transparente y responsable, mejore la calidad de sus servicios y los preste con eficiencia.

Como se ha señalado, existe una gran responsabilidad de la administración en la promoción y el desarrollo social, especialmente cuando el desarrollo orientado al mercado, la mejora de la tecnología y una extrema austeridad fiscal han impactado negativamente en el desarrollo de servicios sociales, con consecuencias de marginación, pobreza y desempleo. La función del Estado en la promoción del desarrollo social es indispensable, partiendo de que no puede ser reemplazado en la tarea de realizar inversiones sociales de gran magnitud. No obstante, debe tenerse en cuenta que en el plano de las políticas sociales existe consenso en que debe aumentar su calidad, así como que su papel no debiera estar diseñado desde la necesidad de compensar el impacto de la política económica; la búsqueda de una mayor complementación entre política económica y política social es la respuesta más adecuada. Para ello se requieren capacidad en el recurso humano y eficiencia en los sistemas.

El Estado podría mejorar mucho la eficiencia de los servicios y programas sociales, para lo que un cambio en los modos de gestión es lo indicado, especialmente dando participación a la gente desde el mismo momento en que se hace la detección de las necesidades, pasando por la ejecución y, especialmente, el control y la evaluación. Todo

parece indicar que en este y otros planos, los gobiernos deben progresar mucho para asociarse al sector privado a fin de asegurar el interés público. El presupuesto puede jugar un importante papel, no sólo de responsabilización y de gestión, sino para la mejora en la formulación de proyectos, atendiendo a su sustentabilidad y ejerciendo un control por resultados.

Más allá del *quantum* de Estado a que se aspire, las responsabilidades y competencias resultantes, para ser efectiva, eficaz y eficientemente conducidas, requieren de una capacidad de gestión apoyada en recursos humanos, financieros y organizativos que en su concierto deberán asegurar la realización de las políticas públicas. Es evidente que el desarrollo científico-tecnológico, el crecimiento económico y la eliminación de ineficiencias institucionales, no han aparejado de modo automático la mejora de la calidad de vida de las sociedades, cuyos males parecen agravarse constantemente. Las demandas que se originan en este escenario, exigen una capacidad de respuesta que todavía dista de ser satisfactoria, y que afecta la credibilidad de los gobiernos, erosionando su legitimidad en el plano de los resultados que de su actuación se esperan. Ese deterioro tiene, naturalmente, impactos negativos en términos de gobernabilidad, que se expresan en el agravamiento de la conflictividad social, la apatía ante los procesos electorales y el desencanto con el gobierno.

Muchos de estos problemas podrían disminuir si los gobiernos dispusieran, haciendo una política consistente de esta cuestión, de un aparato administrativo con mayor capacidad para formular programas adecuados y ejecutarlos eficaz y eficientemente.

Notas para una estrategia de transformación

Para articular una estrategia de transformación, Bresser Pereira (1996) distingue cuatro sectores al interior del Estado, a los que denomina núcleo estratégico (conducción superior que define las políticas); el sector de actividades exclusivas, que incluye servicios que sólo el Estado puede realizar (reglamentación y fiscalización, subsidio a la educación, control del medio ambiente); servicios competitivos, donde el Estado actúa junto a otras organizaciones no estatales y privadas, pero donde está presente el interés público (salud y educación); finalmente, está el sector que produce bienes y servicios para el mercado, que es el área de actuación de las empresas.

En el núcleo estratégico, donde reside el poder del Estado con una administración tanto burocrática como gerencial, es relevante la efectividad de las decisiones, que sean cumplidas. En cambio, en el núcleo de actividades exclusivas o competitivas es funda-

mental el criterio de eficiencia, y su administración debe ser necesariamente gerencial, volcada a resultados; pero mientras que en el primero la propiedad es estatal porque ejerce el poder del Estado, ello no ocurre en el otro, donde el poder del Estado no es ejercido, pudiendo haber participación de la sociedad y resolverse la gestión en un marco de autonomía mayor que la que permite el Estado. En el sector de producción de bienes y servicios para el mercado, la eficiencia es el principio administrativo y la administración gerencial la más indicada; dada la posibilidad de coordinación por el mercado, la propiedad privada sería la regla, justificándose la estatal en caso de monopolio natural o ausencia de capital. La propiedad privada debe acompañarse de un seguro sistema de regulación.

Dada la crisis del Estado y la inviabilidad de la propuesta neoliberal del estado mínimo, el Estado se debe reconstruir no sólo para asegurar los contratos, sino para complementar al mercado en la coordinación de la economía y en la promoción de una mayor igualdad social. Reformar al Estado es más que mejorar la organización y el personal, sino también las finanzas y el sistema institucional-legal, permitiendo una relación armónica con la sociedad civil. Es garantizar una mayor capacidad de gobierno y mejores condiciones para implementar políticas públicas; tornar más eficientes las actividades exclusivas del Estado, a través de la constitución de agencias autónomas y más eficientes los servi-

cios sociales competitivos transformando las organizaciones públicas en organizaciones sociales.

Finalmente, Bresser Pereira sostiene que los objetivos globales de la reforma estatal deben permitir aumentar la capacidad administrativa de gobernar con efectividad y eficiencia volcando los servicios del Estado para atender a los ciudadanos. Por otra parte, limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias, reservando los servicios competitivos para la propiedad pública no estatal y la producción de bienes y servicios para el mercado a la iniciativa privada.

Un abordaje para aumentar la capacidad gerencial del Servicio Civil

Sin obviar la pertinencia de asegurar la profesionalidad del servicio civil de carrera, cuando este parte de la cultura administrativa del aparato del Estado, en los países, especialmente en el sentido de que existe un sistema de reclutamiento de los capaces con reglas transparentes, los medios para retenerlos (ambas cuestiones remiten a una política salarial competitiva en el mercado de trabajo) y otorgando condiciones de relativa seguridad en cuanto a una carrera laboral estable, con acceso a la capacitación y bajo reglas de evaluación del desempeño, el desarrollo de un estamento directivo-gerencial-superior de la administración

puede ser compatible, pero requiere de una política particular.

Distintos países de la región han desarrollado con éxito un modelo con apropiada capacidad de impacto en términos de mejorar las capacidades de gestión en la administración. Inspirado en la experiencia de la ENA francesa, a mediados de los años ochentas en Argentina se estableció el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, y por convenios con la institución europea iniciaron una experiencia similar en Uruguay y Brasil. Sólo en el primer caso se proyectó en el tiempo e institucionalizó en un Cuerpo de Administradores Gubernamentales, constituido con los graduados de cuatro promociones del Programa, que completaron el número de doscientos agentes. Ellos superaron un exigente proceso de selección en tres ruedas de pruebas anónimas cuya calificación se dio a conocer en actos públicos, incorporándose los más destacados, todos profesionales de diversas disciplinas, a un programa de formación de dos años de duración, incluyendo seis meses de pasantía en un organismo público, con dedicación exclusiva y un salario. A su graduación fueron incorporados al Cuerpo con un compromiso de permanencia por cinco años, y su sistema de empleo reconoce la estabilidad, remuneraciones competitivas con el mercado, rango o nivel equivalente a directores nacionales, con exigencias de capacitación permanente y sometidos a evaluaciones de desempeño. Su dependencia es a través de

la Secretaría de la Función Pública, del Presidente de la Nación, y desarrollan funciones por períodos de distinta duración bajo la figura de "destinos" en organismos de toda la administración que los solicitan, individualmente o en grupos, para el desarrollo de proyectos determinados. Han tenido responsabilidades de importancia, como privatizaciones, dirección de empresas, trasferencias de servicios a provincias, etc.

En la actualidad, Brasil ha iniciado un programa similar, en muy parecidas condiciones de formación, pero por períodos más cortos (seis meses) y especialidades: gestores fiscales y gestores públicos. Uruguay también esta reiniciando un programa de este tipo.

En ninguno de los casos se han desarrollado los programas en las universidades, pero una experiencia sectorial se inició en Argentina en 1995, para formar Economistas de Gobierno, con un patrón similar a los administradores gubernamentales, pero otorgando un programa de formación preestablecido a universidades de alto prestigio que tienen a su cargo el período de formación durante quince meses, aunque no la pasantía posterior.

En el informe final del Taller de Expertos realizado en 1991 por el CLAD (Guerrero, 1992), se señalaba que la formación de gerentes públicos, independientemente de la tradición adoptada a favor de la educación universitaria o la preparación en cursos ofrecidos por los Gobiernos, requiere

de la asociación entre la enseñanza provista por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por los Centros de Desarrollo Gubernamental. Y, si bien se reconocía que la combinación académico-gubernamental en la formación gerencial garantiza una proporción dosificada entre la enseñanza y la capacitación, la misma suele estar ausente y dicha ausencia está condicionada por la maduración de una carrera administrativa.

Las universidades podrían ocuparse en mayor medida de desarrollar programas que atiendan a las necesidades de formación del sector público (Bonifacio, 1993). No se trata de que deben ajustar la currícula para la formación de funcionarios, pero sí organizar ofertas académicas de aplicación al desarrollo del sector público, atendiendo las específicas necesidades de calificación de recursos humanos de este. Si las universidades han participado limitadamente en la formación de personal público, es porque priorizan en exceso el reclutamiento de participantes en sus propios programas de carácter académico, orientados al otorgamiento de diplomas para el ejercicio profesional.

Con modelos semejantes, se pueden asegurar recursos altamente calificados y con muy buena capacidad de impacto sobre la calidad de la gestión pública, asimilable al valor agregado de la consultoría aportada por distintos programas de cooperación técnica, pero seguramente menos costosa e incorporada a los recursos permanen-

tes de la administración. Las condiciones descritas para su desempeño lo hacen un grupo de mucha movilidad, polivalente, flexible, por medio del cual la administración pública puede disponer de un equipo de consultoría interna y asistencia a la gestión de programas críticos o en gestión de coyuntura que interviene hasta que se acomodan las capacidades de respuesta estable de las instituciones a los desafíos que enfrentan en su gestión.

Bibliografía

Bonifacio, José Alberto, *Formación de administradores y profesionalización de la carrera administrativa*. Primeras Jornadas sobre Formación de Administradores Públicos. La Plata, diciembre de 1993. Mimeo.

Bonifacio, José Alberto, *La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación*. Reforma y Democracia, Revista del CLAD Nro. 4. Caracas, Venezuela. Julio de 1995.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, "*Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado*". Brasil, Presidencia de la República. Cámara de la Reforma del Estado. Reproducido en Documentos Clave Nro. 2, CLAD, Caracas 1996.

Butler, Robin, *The evolution of the civil service : a progress report I*. - pp.

395-406 // En: Public Administration. - London. - Vol. 71 No. 3 : Basil Blackwell, (Autumn 1993)

Correa Freitas, Rubén, "El proceso de reforma del Estado en el Uruguay". Exposición realizada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de abril de 1996

Crozier, Michel, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto", en *Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*. INAP, México, 1990, pp 27-32.

Dror, Yehezkel, "La capacidad de gobernar", Informe al Club de Roma. Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.

Guerrero, Omar (comp.), *Políticas y criterios técnicos para la Modernización Curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica*. Informe final del Taller de Expertos. CLAD, Serie de Documentos Técnicos, Nº 3. Caracas, 1992.

Johnston, William B. ...[et al], Civil service 2000 : the coming crisis / - pp. 713-737 // En: *International Journal of Public Administration*. - New York. - Vol. 17 Nos. 3-4 : Marcel Dekker, (1994)

Keraudren, Philippe, *La réforme "managériale" du civil service britannique*

- nique depuis 1979 : limites pratiques I.* - pp. 129-138. Revue Française d'Administration Publique. - Paris. - No. 65, (Jan.-Mar. 1993)
- Keraudren, Philippe, *The introduction of performance related pay in the British civil service (1982-88) : a cultural perspective* - pp. 23-36 En International Review of Administrative Sciences. - Brussels. - Vol. 60 No. 1, Mar. 1994
- Leemans, Arne, *Recent trends in the carrier service in european countries.* En International Review of Administrative Sciences. Vol. 53 - Nº 1, march 1987, pp 63-88.
- Manion, John L., *La función pública en Canadá: reflexiones y previsiones.* En Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, Setiembre de 1991.
- Manning, Nick, "Improving the public service : a Commonwealth perspective". London : Commonwealth Secretariat. Management and Training Services Division, 1994. - 26 p.
- Merton, Robert, *Teoría y Estructura Social.* Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1980.
- Montricher, Nicole de, *La función pública en Francia: problemas y perspectivas.* En Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, Nº 3. IICA-INAP, Setiembre de 1991.
- Naciones Unidas, "*Informe del Grupo de Expertos en materia de administración y finanzas públicas*". Reproducido en Documentos Clave Nro. 1, CLAD, Caracas 1996.
- Plowden, William, "*La experiencia británica en la reforma de la función pública*". Pp. 55-72 // En: Estado y mercado : del enfrentamiento a la armonización / Fukuyama, Francis ...[et al]. - Buenos Aires : Editorial Universitaria de Buenos Aires; INAP, 1993. - 140 p.
- O'Donnell, Guillermo, "*El Estado burocrático-autoritario: Argentina 1966-1973*". Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del Gobierno.* Paidós, Barcelona 1994
- Quermonne, Jean-Luis *La organización administrativa del Estado.* Editado por Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1995
- Reid, Gary J., *Civil service reform in Latin America : lessons from experience* - Washington : Banco Mundial. Public Sector Management Division Latin America and the Caribbean Technical Department, 1992. - 30 p. y anexos
- Rosenthal, Gert, "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias", en *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina.* INAP, México, 1990. pp 21-26

