

La situación laboral del personal de la administración pública

Enrique Saravia*

INDICA QUE LAS EXIGENCIAS DE ENCARAR PROFUNDAS REFORMAS EN LA MAQUINA ESTATAL, ASI COMO LA NECESIDAD DE FLEXIBILIZAR LA FUNCION PUBLICA Y ORIENTAR LA DISCUSION CONTEMPORANEA SOBRE LOS SISTEMAS DE EMPLEO, REQUIERE INTRODUCIR MODIFICACIONES EN LA FORMA DE ADMINISTRAR EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Reforma del Estado y de la Administración Pública. Situación del funcionario

"Si el servicio al Estado es profundamente honorable es ante todo porque hace participar en las responsabilidades más elevadas que pueda haber, las del poder público, a quienes pertenecen al Estado, pero también porque a través del Estado se sirve de forma direc-

ta y desinteresada a la colectividad humana y nacional".

Charles De Gaulle, 1963.

"Hay una gran dosis de incertidumbre y desorientación, acompañada de profunda indagación, sobre la ética del servicio público, sobre roles y responsabilidades. Hay un fuerte sentimiento de que las tradicionales creencias sobre lo que significa ser un servidor público están desmoronándose rápidamente, a pesar de algunos esfuerzos de retaguardia para reforzarlas. En esta crisis de confianza y legitimidad no hay líderes que quieran o estén en condiciones de ayudar a articular una nueva imagen adecuada a las circuns-

* Profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil. Profesor Asociado de la Universidad de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Ex-Director del Programa Regional de Naciones Unidas para la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

tancias y que tenga credibilidad externa e interna".

Les Metcalfe, 1990.

La idea de flexibilización

La práctica de la función pública ha sufrido, desde comienzos de la década de los ochentas, dos grandes desafíos: la necesidad de reducir el déficit presupuestario y, en general, los gastos públicos y las políticas de disminución de la máquina estatal. Todo ello se entrelaza con las transformaciones de los sistemas productivos y la consecuente mudanza de las formas de empleo.

La ineficacia creciente del Estado muestra la necesidad de introducir modificaciones en la forma de prestación de sus actividades. La exigencia de cuadros eficientes y capacitados hace necesario encarar profundas reformas de la máquina estatal y de las personas que desempeñan las diversas funciones públicas. La necesidad de flexibilizar la función pública orienta la discusión contemporánea sobre los sistemas de empleo del Estado.

Según la OCDE, el concepto de flexibilización comprende el conjunto de medios destinados a mejorar la eficacia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ellas trabajan.

Implica el abandono de métodos "universalistas, reglamentarios y centralizados" en favor de una actividad orientada hacia resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto.¹

Muchos gobiernos han encarado procesos de flexibilización. En Europa ellos van desde condiciones de empleo menos rigurosas hasta la eliminación de algunas reglas presupuestarias como ocurre en los proyectos de servicio (Francia) y los "proyectos-piloto" o "proyectos-objetivos" (Italia). Otros ejemplos son la adaptación del reclutamiento al mercado de trabajo (Alemania), la agilización de las formas de selección (España, Portugal), la ampliación del concurso abierto para el acceso a los puestos superiores, inclusive el reclutamiento de dirigentes a través de métodos semejantes a los del sector privado (Irlanda, Gran Bretaña), el desarrollo de la contractualización (Dinamarca), la agilización de las reglas sobre carrera (Luxemburgo, Portugal, Alemania). Otro aspecto importante es la introducción de nociones de productividad y de eficiencia (inclusive de mérito) en el sistema de remuneraciones, a través de la implantación de sistemas de evaluación de desempeño (Dinamarca, Irlanda, Italia, Holanda). Las formas de gratificación también se tornan flexibles como ocurre con el aumento de salario, primas o ventajas individuales (Dinamarca, Irlanda, Italia, Portugal), o el "retorno colectivo de

1. OCDE. *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*. París, 1990, p. 122.

Acepciones del término flexibilidad del trabajo

- flexibilidad numérica o externa: libertad de los empleadores de modificar sus efectivos de personal y de contratar trabajadores a título temporario o a tiempo parcial.
- flexibilidad del tiempo de trabajo: de la jornada, del tiempo parcial, de la duración máxima de la jornada y de la semana, organización del año, personalización de los horarios y flex-time, eliminación de las restricciones al trabajo nocturno y a los períodos de reposo obligatorio.
- flexibilidad funcional: organización interna de la empresa: no fragmentación, no división de la mano de obra, movilidad interna.
- flexibilidad de la remuneración.
- flexibilidad de la gestión.

TREU, Tiziano. La flexibilité du travail en Europe. *Revue Internationale du Travail*, vol. 131, 1992, No. 4-5, pp. 533.

modernización" previsto en Francia por la circular Rocard.²

Todos esos casos de introducción de nuevos métodos de gestión debieron enfrentar, al mismo tiempo, la rigidez de leyes y reglamentos y la resistencia que opusieron los funcionarios.

Existe consenso generalizado sobre la necesidad de ir adelante a pesar de las dificultades. Los ministros de la función pública de los veintisiete países miembros de la OCDE, reunidos en París en junio de 1996, coincidieron en que las restricciones presupuestarias generalizadas exigen la reducción del sector público y que ello requiere

examinar críticamente sus actividades y aumentar su productividad. "Además, señalan, nuevas aptitudes y actitudes son requeridas para entender y reaccionar constructivamente a las cuestiones provocadas por la globalización, la tecnología y el ajuste social. Las estructuras administrativas necesitan estar preparadas para un cambio continuo si ellas quieren enfrentar los desafíos que encaran. Más aún, así como las sociedades envejecen también lo hace la fuerza de trabajo del sector público. Por ello, muchos países deberán encarar problemas de capacitación, reclutamiento y retención del servicio civil".³

2. Henry-Meining, Marie-Christine. Avant-propos. *Revue Française d'Administration Publique* No. 55, juil.-sept. 1990, p. 381; Maguire, María & Wood Robert. Private Pay for public work? *The OECD Observer* 175, Apr./May 1992.

3. OCDE. *Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March 1996*. Paris, 1996. p. 29.

El modelo weberiano

En el rechazo a la rigidez e ineficacia de la administración pública subyace una crítica al modelo weberiano

"La totalidad del cuerpo de funcionarios se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales (...)*, los cuales:

1. personalmente libres, de deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
2. en jerarquía administrativa-rigurosa.
3. con competencias rigurosamente fijadas.
4. en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre elección según
5. calificación profesional que fundamenta su nombramiento —en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación—;
6. son retribuidos en dinero con sueldos fijos.
con derecho a pensión las más de las veces;
son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (...) pueden también ser revocados por parte del que manda;
su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del "decoro estamental".
7. ejercen el cargo como su única o principal profesión.
8. tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
9. trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
10. y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Max Weber, *Economía y Sociedad*. p. 175. & 4.

que describió, en su momento, las condiciones de una burocracia eficaz. Es importante recordar los trazos fundamentales de la elaboración de Max Weber porque si bien él no se propuso establecer modelos prescriptivos, las administraciones públicas se compararon tradicionalmente con aquel modelo ideal en una suerte de intuitivo *benchmarking*.

Weber contrapone su modelo, inspirado en varias administraciones europeas de la época pero muy especialmente en el Estado prusiano, al

modelo patrimonialista anterior en el que se confundían el patrimonio del Estado con el del funcionario y en el que se estaba muy distante de una sociedad pluralista, democrática, igualitaria, celosa del Estado de Derecho. Una de las medidas más importantes de la Revolución Francesa fue establecer una serie de principios precursores de una administración racional: la igualdad de los franceses para el acceso a los cargos públicos, la supresión del patrimonialismo de los organismos estatales y el sistema de compra y venta de los cargos.

Es interesante verificar que los postulados weberianos se mantienen vigentes en el discurso y en la práctica. Y ver como muchos de ellos nunca estuvieron presentes en el estilo latinoamericano de administración.

El tipo ideal weberiano merece algunas reflexiones. La primera observación es que el tipo ideal weberiano tiene raíces muy profundas en la tradición y en la cultura de Prusia. Mannheim recuerda⁴ que las reformas universitarias que ese país ejecutó en los siglos XVIII y XIX estuvieron encaminadas esencialmente a preparar a grupos de funcionarios. La burocracia prusiana era una amalgama de tipos sociales heterogéneos, *junkers* adiestrados en el ejército, plebeyos de formación universitaria y emigrados franceses de espíritu aventuroso. La amalgama produjo un tipo especial de funcionario público desinteresado, con su propia ética y tradición, apoyados por la ortodoxia luterana.

Las democracias que Mannheim llama marítimas podían permitirse una evolución más lenta por razones de una mayor seguridad militar, "lo limitado de las oportunidades" y las tradiciones jurídicas diferentes. "En la Gran Bre-

taña, por ejemplo, los abogados prominentes eran hombres de recursos propios, que se habían preparado para interpretar las leyes, bajo sus compañeros de mayor edad y experiencia, en el *King's Bench* mejor que en la universidad". Los principios del servicio civil británico precisados por sus reformadores hace más de ciento cincuenta años, suponían en el alto funcionario un nivel cultural y una formación familiar propias de la clase alta, que lo colocaban en un plano casi de igualdad con la aristocracia.⁵

La segunda observación es la reacción frente al patrimonialismo y a su expresión más amenazadora, el sistema de despojos —*spoils system*— practicado y defendido por los políticos norteamericanos, especialmente el Presidente Jackson que, en 1829, hizo la apología del sistema. Es el caso que Weber critica con más frecuencia: "La administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionarios profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform. Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración. En Europa, el funcionalismo profesional basado en la división de trabajo ha surgido gradualmente en una evolución de medio milenio".

En efecto, ya en 1883 los Estados Unidos registran la primera reacción

4. Mannheim, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México, Fondo de Cultura Económica, 1953, p. 167. Las reformas combinaban en diversos grados las ciencias jurídicas y las sociales, inclusive la *Kammeralwissenschaft* (cameralismo), o versión alemana del mercantilismo. Hacia 1740 se introdujeron en Prusia los exámenes ("el sistema de méritos"); en 1770 se creó una "comisión de funcionarios"; Austria tomó medidas similares durante la segunda mitad del siglo XVIII.

5. ID, *ibid.* pp. 167-169.

legislativa al sistema de despojos a través de la Ley Pendleton que dio origen al sistema de méritos en el Civil Service. Se estableció, entonces, el Merit System Protection Board. Osborne y Gaebler relatan⁶ que en 1890, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson y Louis Brandeis declararon guerra a las máquinas políticas y "en 30 años transformaron el gobierno de los Estados Unidos. Contra la distribución de empleos gubernamentales: servicio público con concurso, escalas salariales y protección contra la admisión y despido arbitrarios. Contra la interferencia política en las obras públicas, especialmente puentes y túneles: autoridades públicas independientes. Para limitar el poder de los jefes locales: división de las funciones administrativas, alcaldes y gobernadores fuera del proceso de nombramiento para cargos importantes; elección de administradores, jueces y comisarios de policía. Contra la influencia política en la administración municipal: administradores urbanos profesionales. Esfuerzo para evitar que políticos y burócratas amenazaran el interés colectivo o los recursos de la comunidad".

La crítica al tipo ideal weberiano

Todos estos logros se tornan, a la larga negativos. Osborne y Gaebler critican el cambio porque, afirman, "al dificultar el desvío de dinero, tornó imposible administrarlo; al adoptar exámenes de selección, introdujo la mediocridad en la fuerza de trabajo; al imposibilitar la demisión de funcionarios, proporcionó estabilidad a los mediocres. Al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el gobierno con un *ethos* especial: gobierno lento, ineficiente, impersonal".⁷

Similar crítica viene de Francia, donde se denuncia las prácticas que han tornado rígido el sistema: compartimentalización de servicios, mal uso de las competencias, desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, falta de responsabilidades, diálogo social insuficiente, mal conocimiento de las necesidades.⁸

Debe recordarse, sin embargo, que uno de los presupuestos del tipo ideal weberiano era la de una situación de bienestar económico que permitiera la adecuada remuneración del servicio civil. Como bien recuerda Theobald, si bien Weber ha prestado mucha atención a la gradual penetración de procedimientos y formas de pensamiento racionales en la organización social e industrial, también insistió en que las ideas no arraigan sino hay un cambio económico subyacente. "Consecuentemente, la racionalización de las estructuras administra-

6. Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Addison-Wesley, 1992, p. 14.

7. ID, *ibid*, p. 15.

8. Le Floch-Fournier, Janine. La modernisation de la fonction publique. In: Colloque de Cergy. Le service public? La voie moderne. Paris, L'Harmattan, 1995, p. 167.

tivas sólo puede ser consolidada cuando existen ciertas condiciones materiales: un criterio clave es la habilidad del centro para apropiarse a través de la tributación de montos substanciales de riqueza material. Para Weber y otros, se alcanza un punto crucial del desarrollo administrativo cuando el centro puede pagar a los servidores públicos un salario regular. Sólo se puede institucionalizar firmemente la disciplina y el control asociados con el servicio público profesional cuando esta condición ha sido alcanzada".⁹

Los desafíos al modelo en cuestión son de toda índole: tecnológicos,

económicos, políticos. Ello conduce a los cambios estructurales: disminución de las jerarquías intermedias, recalificación de los empleos en contacto con el público, rol diferente de los cuadros superiores.

La nueva gerencia pública y los obstáculos para su implantación

Los postulados del plan de reforma del gobierno americano fueron ampliamente difundidos entre los agentes públicos y son los siguientes:

ESTADOS UNIDOS REINVENTANDO EL GOBIERNO PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN

El Presidente Clinton y el Vicepresidente Gore piden a los trabajadores federales que reinventen el gobierno a través de:

- o Poner a los clientes en primer lugar.
- o Eliminar procedimientos burocráticos.
- o Dar poder a los empleados para obtener resultados volviendo a lo esencial.

Este es nuestro plan de acción. Vamos a:

- o Crear un claro sentido de misión.
- o Timonear más, remar menos.
- o Delegar autoridad y responsabilidad.
- o Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.
- o Reemplazar regulaciones por incentivos.
- o Elaborar presupuestos basados en resultados.
- o Inyectar competitividad en todo lo que hagamos.
- o Buscar el mercado y no las soluciones administrativas.
- o Medir nuestros éxitos por la satisfacción del cliente.

9. Theobald, Robin. Globalization and the resurgence of the patrimonial state. *International Review of Administrative Sciences* No. 3, Sept. 1995, vol. 61 (1995), 424.

Puede afirmarse que ellos son una síntesis simplista de todos los enunciados de la moderna administración pública. La idea general subyacente es que la eficacia del sector público puede ser aumentada por la aplicación de técnicas y valores del sector privado, tales como reducir el peso de reglas y procedimientos para permitir una mayor iniciativa, aumentar la responsabilidad de los escalones subordinados y la influencia de los clientes.¹⁰

Según Peters, en algunos países las técnicas de *management* han sido aplicadas como es el caso del programa Next Steps del Reino Unido, del programa de mejoras de la gestión financiera (*Financial Management Improvement Programme*) de Australia, el programa del Canadá (*Improving Managerial Authority and Accountability*) y la *corporization* de Nueva Zelanda.¹¹

El mismo autor afirma que ello no ha ocurrido en los Estados Unidos donde los obstáculos para la introducción de técnicas de *management* en la administración pública están dados por la cultura política (la administración no tiene mucha autonomía en la fijación de objetivos y determinación

de medios; no se reconoce la utilidad de la administración para resolver problemas sociales; se considera que la administración es muy influida por intereses particulares y que sus decisiones no se inspiran en el "interés público"); el control minucioso del Congreso sobre la administración federal (las comisiones y subcomisiones del Congreso perderían gran parte de su poder si se adoptasen las técnicas modernas de presupuestación; el Congreso no ayuda a la administración: en el programa para la alta gerencia pública (SES), sólo se autorizó el 10% del dinero necesario para la mejora de las remuneraciones); el presidente y sus auxiliares interfieren en los detalles de la gestión de los organismos públicos.¹²

El problema radica en que la racionalidad y la propia esencia de la actividad estatal difiere de la gestión de empresas. La relación de las organizaciones gubernamentales con sus públicos no es la de un proveedor y un cliente, advierte Metcalfe.¹³ La gerencia pública abarca dependientes, ciudadanos, proveedores, reclusos, contribuyentes, receptores de beneficios y subsidios así como clientes. La proximidad no es siempre una característica deseable para estas relaciones. La cuestión importante para la gerencia pública es diseñar apropiados relacionamientos entre las organizaciones y sus públicos.

Przeworski tiene una visión similar cuando afirma que "las burocracias públicas son diferentes de las firmas privadas en un aspecto fundamental

10. Peters, B. Guy. L'échec du "managérialisme" dans une société managériale: la gestion du secteur public aux Etats-Unis. *Revue Française d'administration publique* No. 70, avril-juin 1994, p. 284.

11. Id., *ibid*, p. 285.

12. *Ibid*, p. 287.

13. Metcalfe, Les & Richards, Sue. *Improving public management*. London, European Institute of Public Administration/Sage, 1990, p. 53.

que abre la posibilidad de una más efectiva supervisión. Los servicios del Estado son producidos y ejecutados por una burocracia cuyos miembros son indicados por políticos. De allí que el control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo pueda ser indirecto, pues las instituciones democráticas no contienen mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. A lo sumo los ciudadanos pueden considerar el desempeño de la burocracia cuando sancionan a los políticos electos. (...) Por lo tanto, aunque se supone que la burocracia estatal proporciona servicios a los ciudadanos, ella es responsable ante los políticos (u otros cuerpos indicados por políticos, tales como los tribunales o las agencias de supervisión administrativa).¹⁴

En la relación agente-principal, el principal de los burócratas es el político y no el ciudadano. Osborne coincide con ello cuando señala que en el gobierno la prueba definitiva para los administradores no es un producto o una ganancia sino la reacción favorable de los políticos electos. Como éstos tienden a ser motivados por grupos de interés, los administradores públi-

cos, al contrario de los gerentes de empresas, precisan incluir los grupos de interés en su ecuación.¹⁵

Ciertas técnicas, como la planificación estratégica son de difícil aplicación a la gerencia pública pues ella presume una racionalidad diferente a la que existe en el gobierno. Generalmente, señala el mismo autor, los políticos poco se preocupan con lo que va a ocurrir después de la próxima elección. "Como dijo cierta vez un asistente del alcalde de Nueva York: planificación de corto plazo es el titular del *New York Post* de esta tarde; el de largo plazo, el titular del *New York Times* de mañana".¹⁶

De allí que un gobierno democrático y abierto tenga movimientos más lentos, comparados a los de las empresas cuyos administradores pueden tomar decisiones rápidamente a puertas cerradas. "La misión fundamental del gobierno es "hacer el bien", no "hacer dinero".¹⁷

Ya en 1976, Oscar Oszlak planteaba certeramente la forma en que la burocracia adopta decisiones respecto a las demandas provenientes de la sociedad civil. Según ese autor, el proceso decisorio se halla sujeto a restricciones normativas, estructurales y comportamentales, las que constituyen premisas para la acción vinculadas entre sí por ser desagregaciones racional-formales del "interés general" de la sociedad. Este se traduce en un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales. La burocracia, como institución mediadora entre el

14. Przeworski, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p. 19.

15. Osborne, *op. cit.*, p. 21.

16. *Ibid.*, p. 257.

17. *Ibid.*, p. 22.

interés general encarnado en el Estado y los intereses particulares de la sociedad civil, se estructura y comporta en función de aquellos elementos del sistema normativo que le son aplicables.¹⁸

Agreguemos a ello el tono político contemporáneo que proporciona Mario Cuomo, gobernador de Nueva York cuando prescribe: "La obligación del gobierno no es prestar servicios al público, sino garantizar que ellos sean prestados".¹⁹

Crterios para la reforma

Cuáles serían, entonces, las pautas para la acción que nos proporciona la experiencia comparada? En primer lugar, definiciones precisas, como los que proporciona el Parlamento británico para poder exigir y evaluar la acción de los órganos gubernamentales.

Ello se completa con nociones de gerencia pública moderna como las que aporta Metcalfe:

Gerencia responsable (accountable management): Si administrar es asumir la responsabilidad por el desempeño de un sistema, los gerentes pueden delegar las responsabilidades de implementación pero no pueden, legítimamente, abdicar de la responsabilidad. Los gerentes no sólo ope-

Eficacia (effectiveness) es la definición de objetivos, la medición del progreso en la consecución de dichos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzar objetivos.

Eficiencia (efficiency) es la minimización de insumos para el programa en relación con sus resultados, una vez dados los objetivos y los medios escogidos para perseguirlos.

House of Commons. *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service Third Report of the House of Commons Select Committes on the Treasury and Civil Service*. London, HMSO, 1982.

ran en un marco de objetivos; como orientadores (*pathfinders*) y solucionadores de problemas (*problems-solvers*), ellos participan en definir lo que es alcanzable y en aceptar responsabilidades por alcanzar resultados. "Si la gerencia, en general, significa hacer cosas a través de otros, gerencia pública quiere decir hacer cosas a través de otras organizaciones. Conducir las actividades de sistemas compuestos de varias organizaciones interdependientes es uno de los desafíos distintivos de la gerencia pública".²⁰

Responsabilidad: Los gerentes públicos "operan en un marco de responsabilidad destinado a asegurar que la autoridad y los recursos son adecuadamente utilizados. Esa función no puede ser librada a las buenas intenciones y al espíritu público de ministros y funcionarios. En términos generales, la función de responsabilidad (*accountability*) es mantener el

18. Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1984, p. 269.

19. Tolchin Martin. More cities paying industry to provide public services. *New York Times* 28/05/85, p. D17.

20. Metcalfe, *op. cit.*, p. 37.

desempeño organizacional de acuerdo a las normas".²¹

Y, finalmente, plantear rumbos precisos de acción, como los que surgen de los debates sobre la función pública en Italia.²² En ese país, se tomaron medidas destinadas a actuar contra las debilidades tradicionales de la administración: falta de eficacia y baja productividad, rigidez y burocracia en la gestión de personal, distribución irracional de efectivos entre sectores de la administración y áreas geográficas, predominio del espíritu burocrático en la cultura y en el rol de los dirigentes, tendencia de la esfera política a invadir el campo de las decisiones administrativas. Para contrarrestarlas, las normas y los convenios colectivos han establecido medidas destinadas a:

- o Introducir algunos elementos de gestión privada en el sector público, tales como el trabajo a tiempo parcial (con reducción de la remuneración), y el abandono de la tradicional desconfianza hacia los "contratados", así como la movilidad de los empleados entre diferentes sectores de la administración y la vinculación de las remuneraciones a la productividad.
- o Revisar los efectivos en base a las necesidades funcionales reales, a fin de estimular la eficiencia y la productividad. En este sentido, se

han implementado y financiado proyectos-objetivo y proyectos-piloto en dominios particulares de la administración: catastro, rentas, jubilaciones, medio ambiente, bienes culturales, etc.

- o Reformar el perfil de los dirigentes procurando que dejen de ser jefes burocráticos y pasen a ser gerentes. Para ello se otorga a los directores generales poderes extensos de gestión de personal y atribuciones plenas y autónomas en materia de gastos. A ello se vincula un sistema de evaluación de gestión confiado a grupos internos o a las agencias especializadas externas. Si el resultado es negativo, el dirigente puede ser suspendido temporariamente o separado del cargo.

Los impactos sobre el cuerpo de agentes públicos

En todos los ejemplos mencionados, la acción incidió básicamente sobre los agentes públicos, sea para motivarlos, sea para despedirlos.

En los Estados Unidos, los agentes públicos fueron el primer blanco del programa "Reinventando el Gobierno" que estableció una meta de reducción del empleo público de 252.000 agentes, luego elevada por el Congreso a 272.900, lo que equivale a alrededor de 1/8 de los efectivos. El Servicio Civil Británico se redujo aún más, cerca del 30%, en los quince

21. *Ibid*, p. 42.

22. D'orta, Carlo. *Italie: la modernisation de la fonction publique. Revue Française d'Administration Publique*, No. 55, Juil./Sept. 1990, p. 447.

años de las reformas Thatcher-Major. Las reformas a menudo condicionaron la estabilidad e introdujeron recompensas financieras. Cambio la propia naturaleza del trabajo gubernamental y, en el proceso, la moral de los empleados del gobierno sufrió con frecuencia.

El modelo británico y el de Nueva Zelanda, exigieron mejores resultados junto con incentivos para alcanzarlos y transfirieron muchos programas gubernamentales al sector privado o a nuevas agencias del gobierno. Las viejas perspectivas de un solo sistema de servicio civil para la totalidad del gobierno, dieron lugar a sistemas más flexibles con responsabilidad delegada por la agencia central del servicio civil a los administradores de cada agencia. Trabajo individualizado y contratos de desempeño reemplazaron los sistemas basados en la norma y el proceso. En Gran Bretaña los sindicatos de trabajadores gubernamentales cambiaron el foco de la representación amplia hacia la defensa del lugar de trabajo.²³

El Australia, la reforma del servicio civil ha sido mucho más central y ha focalizado "desarrollar el principal recurso del servicio público: su gente".

23. Kettl, Donald F. The global revolution: reforming government sector management. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p. 54.

24. Australia, Public Service Commission. *A framework for human resource management in the Australian public service*. p. 1.

El sistema "procura poner el foco en el desempeño individual y adicionar valor a lo que ellos hacen, ayudando así a que las personas alcancen el objetivo de su agencia y mejoren permanentemente el desempeño de la misma".²⁴ Se estableció una distinción entre "hacer que los administradores administren" y "permitir que los administradores administren". Los australianos se concentraron en mejorar las capacidades de sus gerentes a través de la capacitación y reformular el sistema de Servicio Civil para incentivar el desempeño.

La novedad que surge con perfiles claros, es la de un espacio público intermedio entre el Estado y el individuo. Muchas funciones que el Estado se había reservado tradicionalmente son asumidas progresivamente por asociaciones civiles que cumplen finalidades públicas. La transformación de la función pública debe tener en cuenta esa realidad, pues las actividades públicas no son más área exclusiva del Estado. Como afirma Theobald, "cuanto más nos aproximamos a la era industrial, más la sociedad civil se expresa a través de organizaciones formales altamente institucionalizadas tales como sindicatos, asociaciones profesionales, partidos políticos independientes, grupos de interés y otras asociaciones voluntarias. Dichos grupos jugaron un rol crucial no sólo en el surgimiento de la democracia moderna como en el del estado capitalista de bienestar —un sistema en el cual el Estado, al proponerse asegurar el nivel de vida de las

masas, genera confianza en el carácter público del Estado: que el estado existe para servir a la sociedad. Un estado patrimonialista o neo-patrimonialista, por el contrario, sólo sirve los intereses que son lo suficientemente poderosos para conquistar el control sobre él".²⁵

El perfil exigido del funcionario público no tiene, en verdad, nada de nuevo. Sus características están explícitas en el tipo ideal weberiano; cambió el contexto de actuación pero su responsabilidad sigue igual o aumentada. Nada más actual que las palabras con que Greaves calificaba, en 1947, las características requeridas "las cualidades que más urgentemente se necesitan en el funcionario del Estado del siglo XX" son: "iniciativa y espíritu emprendedor, originalidad y una mente constructiva, comprensión humana e ideas democráticas, preparación científica y ciertos conocimientos en ciencias sociales".²⁶

Concepto de función pública

Noción de función pública

Uno de los conceptos más sólidamente afianzados en la tradición de los ordenamientos legislativos es el de

función pública. Como veremos, también esta noción está en debate.

Entiéndase por función pública el conjunto de personas que ocupan a título profesional un empleo asalariado al servicio de personas públicas y están sujetas a un estatuto de derecho público.²⁷

Según Auby es posible diferenciar cuatro aproximaciones a dicho concepto: 1) en sentido orgánico: conjunto del personal de la administración; 2) también en sentido orgánico, conjunto de agentes que no están sometidos al derecho laboral común y que están sujetos a un estatuto de derecho público, o aun de la categoría más estricta de funcionarios civiles; 3) en sentido formal: régimen jurídico aplicable al conjunto del personal administrativo (si éste comprende a los estatutarios y a los sujetos al derecho laboral; o conjunto de reglas aplicables a los agentes de derecho público) 4) en sentido material: actividad consistente en colaborar de manera permanente y a título profesional con la acción de las personas públicas de la administración.

En la tradición jurídica latinoamericana todos esos puntos de vista son aplicados al cuerpo de funcionarios públicos y a su función, aunque la última —actividad de colaboración con la administración— es la que se utiliza más frecuentemente.

Obsérvese que, en general, el concepto de función pública excluye a todos los servidores que no están bajo régimen estatutario. En este punto radica la discusión contemporánea: si

25. Theobald, op. cit. p. 426.

26. Greaves, H. R. C. *The Civil Service in the Changing State*. Londres, 1947.

27. Auby, J. M. y J. B. *Droit de la fonction publique*. Paris, Dalloz, 1991, p. 3 y ss.

las funciones públicas pueden ser ejercidas por instituciones o personas ajenas a la propia estructura estatal, cabría incluir a dichas personas en el concepto de función pública. Ello tiene importancia, entre otros aspectos, en lo que hace a la responsabilidad del Estado por los actos que cumplen las organizaciones y personas que actúen en su representación.

Concepto de funcionario público

Tradicionalmente se ha considerado funcionario público²⁸ a todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.²⁹ Se trata de una definición amplia, no siempre aceptada por las legislaciones nacionales suelen restringir el concepto al personal estatutario. Excluyen, así, a los contratados y a los que están sujetos al régimen de derecho laboral común.

Según Sayagués Laso, los elementos esenciales de la figura son: "a) ejercicio de funciones públicas (administrativas, legislativas o jurisdiccionales, agentes políticos, funcionarios de carrera, transitorios y accidentales,

mediante retribución o meramente honorarios; b) la actividad debe prestarse en entidades estatales, es decir, incorporados a ellas (por designación, elección, etc.); c) la prestación debe realizarse en una entidad estatal".

De estas definiciones, y teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior, surge que este concepto —aun plenamente vigente en la legislación y en la jurisprudencia— es discutible.

En el siglo XIX ya se efectuaba la distinción entre agente público y agente privado según se ejercieran funciones de autoridad con poderes de comando (estatuto de derecho público) o funciones de gestión (derecho privado).³⁰

La Ley francesa del 14 de setiembre de 1941 establecía que no serían ocupados por agentes públicos: los empleos que no correspondan al objeto propio del servicio público o, en otras palabras, los empleos que por su naturaleza son análogos a los empleos privados. Los auxiliares del Estado, categoría que incluye al personal de limpieza porteros, choferes, ascensoristas, obreros, pasaron a ser estatutarios por decreto del 1º de abril de 1946.

En Francia, la jurisprudencia y, más recientemente, la Ley permite establecer la calificación de funcionario de conformidad a cuatro criterios fundamentales: nombramiento por acto administrativo unilateral; integración a un cargo permanente; titularidad de un grado de la jerarquía administrativa; participación directa en un servicio pú-

28. Utilizamos indistintamente, y como sinónimos, los términos funcionarios público, servidor público, agente público y empleado público. La legislación de los países de América Latina usa esas palabras con significados algunas veces diferenciados.

29. Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. vol. I, 6a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, p. 262.

30. Auby, *op. cit.*, p. 28-31.

blico. El Artículo II de la Ley del 11 de enero de 1984 da esa denominación a las personas nombradas en un cargo permanente, a tiempo completo y como titulares de un grado de la jerarquía administrativa.

Ello coincide con el concepto elaborado en Alemania donde se considera que los principios estructurales del funcionariado profesional datan de la ley imperial de 1873: relación de servicio fundamentada en un acto de soberanía, prueba de aptitudes por medio de examen, estabilidad vitalicia, obligación de cumplir las atribuciones de la función y obligación de discreción profesional, prohibición de ejercer otras actividades, derecho al tratamiento, al rango y al título.³¹

Esas son las características que inspiraron a Max Weber para construir su tipo ideal:

"Frente a todo (sistema patrimonial-feudal) se sitúa ahora el desarrollo del funcionariado moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio

tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.

La administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform.

Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración. En Europa, el funcionariado profesional basado en la división de trabajo ha surgido gradualmente en una evolución de medio milenio".³²

Para la doctrina brasileña, son servidores públicos "todos aquellos que mantienen con el poder público relación de trabajo, de naturaleza profesional y carácter no eventual, en vínculo de dependencia". Ese concepto comprende al personal estatutario y a los sujetos al derecho laboral común. Los funcionarios son los ocupantes de cargos creados por Ley en los órganos de administración central y en las entidades descentralizadas dotadas de personería jurídica de derecho público. Los empleados son, principalmente, los servidores de las empresas

31. König, Klaus, Von Oertzen, Hans Joachim & Wagener, Frido. *L'administration publique en République Fédérale d'Allemagne*. Paris, Economica, 1983, p. 323.

32. Weber, Max, *op. cit.*, p. 1068.

estatales. Habrá empleados cuando haya contratados para ejercer funciones temporarias.³³

El polémico Régimen Jurídico Único de los Servidores Públicos Civiles del Gobierno Federal, Entidades Descentralizadas y Fundaciones Públicas Federales (Ley 8.112 del 11 de diciembre de 1990), que el Congreso Brasileño sancionó en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución de 1988 establece que "servidor es la persona legalmente investida en cargo público" (Art. 2) y que "cargo público es el conjunto de atribuciones y responsabilidades previstas en la estructura organizacional que deben ser confiadas a un servidor" (Art. 3).

La reforma constitucional que fue aprobada por la Cámara de Diputados con fecha 9 de abril de 1997 elimina la obligación de un régimen único para todos los funcionarios. Cada esfera de gobierno podrá adoptar más de un régimen, inclusive el del derecho laboral común.

Sistemas de empleo público

Las formas elegidas por los diversos países para organizar sus cuadros administrativos pueden ser agrupadas en dos grandes sistemas:³⁴

- *Sistema de empleo*: se recluta al funcionario para ocupar un puesto determinado en el que se mantendrá, en principio, tanto tiempo como dure su servicio en la administración pública. La persona es escogida en función de las cualidades que supone dicho empleo. Implica un análisis del puesto de trabajo, de las tareas a realizar y de las responsabilidades del agente. Está vinculado a la administración por contrato y su situación es precaria porque depende de la suerte reservada al empleo. En principio no hay carrera.
- *Sistema de carrera*: el funcionario no es reclutado para un empleo determinado sino para un cuerpo donde podrá ocupar varios empleos. Consecuencias: reclutamiento, en principio, por concurso; el agente está en una situación objetiva, legal y reglamentaria, es decir, no contractual; su situación evoluciona a lo largo de la carrera, a través de ascensos, mejoras de remuneración, etc. Esta concepción de manera que el funcionario dedique toda su vida profesional a la administración y aporta un mínimo de garantías en cuanto a estabilidad en el empleo y posibilidades de promoción.

33. Dallari, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. Sao Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992, pp. 14-15.

34. Para una más amplia descripción de los sistemas de empleo público ver: Larzul, Tanne-guy. *La fonction publique*. Paris, La Documentation Française/ Documents d'études, 1992 y Quermonne, Jean-Louis. *La organización administrativa del Estado*. Barcelona, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1995.

Los Estados Unidos utilizan el sistema de empleo. La calificación requerida para ocupar el puesto debe responder a una *job description*. Este análisis lo realiza el jefe de servicio bajo el control de la Office of Personnel Management. La complejidad de las administraciones ha hecho necesario el reagrupamiento de los empleos en clases que a su vez son agrupadas en series. Cada clase o serie estará afectada por un coeficiente de remuneración, cada empleo una vez clasificado se corresponde con una remuneración determinada. El Office of Personnel Management elabora estos niveles salariales que son adoptados por el Congreso, teniendo como referencia empleos comparables del sector privado.

La especialización de las tareas no siempre impide el acceso a otro puesto, sobre todo a nivel de altos funcionarios. La reforma de 1978, que instituyó el Senior Executive Service, introdujo un factor de evolución.³⁵

De acuerdo con Osborne, en la práctica se observan comportamientos habitualmente imputados al sistema de carrera. Así, por ejemplo, nota que la mayoría de los sistemas de personal del gobierno americano derivan del Estatuto Federal del Servicio Público Civil, de 1883. El Manual Federal de Recursos Humanos tiene 6000 páginas. Los cargos en el servicio público civil son clasificados según un plan de carrera, en el cual el pago

se relaciona con la antigüedad y no con el rendimiento. Las promociones son controladas por el departamento de personal y no por el administrador y muy raramente guardan alguna relación con el desempeño del empleado.³⁶

Debe agregarse que la importancia de los gobiernos municipales y estatales en el contexto del funcionamiento público norteamericano es decisivo. Se considera que el 80% de los agentes públicos trabajan fuera de la administración federal.

El sistema de carrera ha sido adoptado por la mayoría de los países europeos y latinoamericanos, así como por el Japón.

En Francia, el agente público, una vez ingresado, se convierte automáticamente en miembro de un cuerpo o de un grado jerarquizado, con vocación de ocupar empleos de diferente nivel en los que transcurrirá su vida profesional, superando diferentes grados y ocupando diferentes puestos. Implica que el funcionario sea contratado en base a ciertas cualidades específicas: tener un mínimo de vocación, superar un concurso, poseer una formación apropiada, tener sentido del interés general. Establece la distinción entre grado y puesto.³⁷ El grado es el título que confiere a sus beneficiarios atributos para ocupar uno de los empleos que le está reservado. Pero no todos los empleos están reservados a titulares de un mismo grado. El grado pertenece al agente y el puesto a la autoridad administrativa.

35. Quermonne, *op. cit.*, p. 124.

36. Osborne y Gaebler,

Ello genera algunas rigideces que perjudican la eficiencia del sistema: la preeminencia estatutaria del grado sobre el empleo, que banaliza las funciones realmente ejercidas y hace difícil la emergencia de oficios; la ausencia de un verdadero sistema de sanciones y recompensas que permita retribuir, de manera transparente, los desempeños individuales; el desarrollo de la carrera que escapa largamente de la voluntad del responsable jerárquico directo pues responde a las exigencias de organización de los Cuerpos.

En Francia se ha propuesto reservar el sistema de carrera a los que realizan funciones típicamente estatales (defensa, policía, diplomacia, justicia, finanzas) y dejar el resto en el sistema de empleo.

En Alemania se establece una distinción entre los "funcionarios de por vida" (de carrera) y los "temporales", "en práctica" y contractuales. Estos últimos constituyen la mitad de los efectivos federales.

En España el sistema está regido por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2/8/1984.

El Japón dispone de una dependencia nacional, el *Jinji In* compuesta

de tres miembros, limitado al dominio jurídico reglamentario y asuntos de remuneración. Organiza los concursos y tiene una acción limitada en materia de capacitación y estímulo.

En este país no se aplican controles de calidad a la administración pública pues se considera que éstos no toman en consideración el interés del cliente y se correría el riesgo de replegarse a concepciones corporativas. Se prefieren las prácticas tradicionales de participación. Cada ministerio administra su personal. Cada uno recluta de la lista de resultados de los concursos de la *Jinji In* y administra su carrera funcional.

Según Crozier, las características del sistema japonés son la unidad de las reglas que se aplican a los funcionarios, la independencia de la autoridad que las aplica, el principio de carrera, el reclutamiento por concurso, la estabilidad del empleo y la neutralidad de los funcionarios.³⁸

La carrera es, pues, una característica inherente a este sistema. Puede definirse como el "itinerario específico y personal que recorre un empleado del estado tras su ingreso en el servicio público mediante un procedimiento de concurso, recorrido que se efectúa gracias a una serie de sucesivos ascensos o promociones sujetos a reglas generales e impersonales contenidos en textos legales y reglamentarios".³⁹

El Reino Unido tiene un régimen propio en el que es posible verificar elementos de los dos sistemas. Los

38. Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 29, 83 y 84.

39. Álvarez Álvarez, Julián. La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia. In: *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América Latina*. Memoria del Seminario Internacional. Quito, Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, 1986, p. 141.

principios básicos del Civil Service son: acceso abierto y transparente, promoción por mérito, integridad, objetividad e imparcialidad; y no-politización.

Sobre esta última característica, Metcalfe considera que "la noción de que los servidores públicos son políticamente neutrales, anónimos y agentes sin poder de la voluntad ministerial está muy lejos de la realidad de la vida administrativa contemporánea".⁴⁰

Esa constatación pone de relieve la paradoja en que se debaten los cuadros de la administración pública. Como bien se ha señalado, "la democracia genera el dilema de la burocracia y de los burócratas que la manejan, porque las reglas democráticas son contradictorias en sí y ponen a la burocracia en una doble amarra. De acuerdo a esas reglas, se espera que la burocracia sea al mismo tiempo independiente y subserviente, responsable por sus propias acciones y sujeto a responsabilidad ministerial, politizada y no politizada al mismo tiempo".⁴¹

El régimen estatutario

Estatuto del funcionario público

Uno de los elementos esenciales del sistema de carrera es la existencia

40. Metcalfe, *op. cit.*, p. 47.

41. Etzioni-Halevy, Eva. *Bureaucracy and Democracy*. London, Routledge & Kegan Paul, 1985. Cit. por Metcalfe, p. 42.

42. Siedentopf, Heinrich. *La fonction publique*. In: König, Klaus et alii, *op. cit.*, p. 323.

de una norma, o conjunto de normas, que regulan la situación funcional y la actividad profesional del servidor público. Las definiciones básicas y la reglamentación de sus derechos y obligaciones son la materia primordial del estatuto. El mismo introduce una distinción clara con el resto de los trabajadores del país que están sujetos habitualmente a las normas y principios del derecho laboral o derecho del trabajo.

La idea de un estatuto general comienza en Alemania en el siglo XVIII cuando el "servidor del señor" se transforma en "servidor del Estado". La codificación del derecho prusiano de 1794 contiene por primera vez las reglas esenciales de la situación jurídica de los funcionarios: fija las condiciones de reclutamiento, de ejercicio de las funciones, las fronteras del ejercicio de los derechos y obligaciones privados, así como la protección contra el despido arbitrario. Esta codificación contiene la primera descripción general de la misión de los funcionarios: ellos están encargados de asegurar "la seguridad, el orden y la prosperidad del Estado"; son objeto "de una obligación particular de lealtad y obediencia hacia el jefe de Estado". La Ley Imperial de 1873 refuerza esos principios cuando el gobierno de Bismarck se impone en el *Reichstag* a una mayoría liberal que quería suprimir el estatuto de los funcionarios y reemplazar el principio de subordinación por los de responsabilidad y madurez de cada funcionario.⁴²

El estatuto de la función pública no es, pues, un accidente legislativo, una simple peripecia, es el soporte de una tradición de cerca de mil años que instituye una función pública de esencia teocrática cerrada a la diferenciación individual.⁴³

Los antecedentes franceses son la Ley del 19 de marzo de 1834 sobre la situación de los oficiales de los ejércitos de tierra y mar, la Ley de Finanzas del 22 de abril de 1905 y la Ley del Estatuto General de los Funcionarios del Estado del 19 de octubre de 1946. Este se completa con la ordenanza del 4 de abril de 1959 que lo adecúa a la nueva distribución de competencias legislativas y reglamentarias establecida por la Constitución del 4 de octubre de 1958.

La legislación vigente sólo se aplica a "las personas que, nombradas en un empleo permanente son titulares de un grado de la jerarquía de las administraciones centrales del Estado, de los servicios exteriores, o de los establecimientos públicos del Estado" (esto significa más o menos 2/3 de los agentes del Estado). Está compuesta por la Ley del 13 de julio de 1983 sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios, las Leyes del 11 de enero de 1984 (función pública del Estado), 26 de enero de 1984 (función pública territorial) y 9 de enero de 1986 (función pública hospitalaria), que constituyen

43. Santo, *op. cit.*, p. 71.

44. Auby y Ducos-Auder, *op. cit.*, p. 65; Larzul, *Op. cit.*, p. 2 y ss.

45. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/1987 del 11 de junio. BOE del 26/6/87.

46. Weber, *Op. cit.*, p. 722.

los títulos II, III y IV del Nuevo Estatuto General.⁴⁴

En España el Tribunal Constitucional estableció la necesidad de una ley reguladora de la relación de empleo público que establezca normas sobre adquisición y pérdida del empleo, promoción en la carrera, derechos y deberes, responsabilidad, situaciones, régimen disciplinario, creación de cuerpos y escalas y provisión de puestos de trabajo.⁴⁵

La crítica generalizada a la figura del estatuto radica en dos puntos principales: la uniformidad del sistema jurídico que obstaculiza las diferencias y su orientación excesiva hacia la protección del servidor público frente a los abusos del poder político, sin que se procure conciliar ese objetivo con la necesidad de eficacia de la administración.

El propio Weber critica la rigidez que el estatuto aporta a la administración pública: "Como es natural, el término medio de los funcionarios aspira a la posesión de un "estatuto de funcionarios" que, con la seguridad material en la vejez, aumenta las garantías contra la privación arbitraria del cargo. No obstante esta aspiración tiene sus límites. Un fuerte progreso del "derecho al cargo" dificulta, naturalmente, la provisión de vacantes de acuerdo con las consideraciones de utilidad técnicas, así como pone trabas a las posibilidades de carrera de los candidatos afanosos".⁴⁶

En Gran Bretaña no hay estatuto. La aparición del *Civil Service* puede remontarse al informe Northcote-

Trevelyan de 1853. La definición más conocida es la de la Comisión Tomlin, 1931, "los que sirven a la Corona además de los titulares de cargos políticos o judiciales, empleados por su condición de civiles y remunerados entera y directamente con fondos votados por el Parlamento".

En el Brasil el sistema de concursos se instituyó en 1936. En 1963 el porcentaje de funcionarios ingresados por concurso era del 17.8%. Debería ser más del 75%.⁴⁷ El primer Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles del Gobierno Federal fue sancionado por Decreto Ley No. 1713 del 28 de octubre de 1939. El mismo reglamenta las disposiciones de las constituciones de 1934 y 1937 referidas al personal público.

Estatutos especiales

En la generalidad de los estatutos se prevé la existencia de regímenes especiales, destinados a regular la función profesional de los servidores cuya función tiene características diferentes a la de los funcionarios de la administración general. Ellos permiten adaptar el estatuto general a las especificidades de cada cuerpo de funcionarios.

Así, por ejemplo, la legislación francesa establece estatutos especiales como el de la Ley del 13 de julio de

1972 (estatuto general de los militares) y la ordenanza del 22 de diciembre de 1958 (magistrados judiciales), Dirección General de Seguridad Exterior y servicios de las asambleas parlamentarias. Todos ellos deben ser sancionados en ley. Algunos estatutos particulares, según el Art. 2 de la Ordenanza de 1959, son adoptados por decreto del Consejo de Estado. Se agrega, también, los estatutos especiales, sancionados por ley, cuyo objeto principal es restringir el ejercicio del derecho de huelga, para ciertas categorías profesionales (administración penitenciaria, personal de transmisión del Ministerio del Interior y personal de control de la circulación y seguridad aérea).

El estatuto particular no puede derogar el general, pero el Artículo 20 de la Ley del 11 de enero de 1984 admite la existencia de estatutos parciales derogatorios adoptados previo dictamen del Consejo Superior de la Función Pública del Estado. Ellos están destinados a los cuerpos reclutados a través de la Escuela Nacional de Administración, a los cuerpos de docentes e investigadores y a los cuerpos de carácter técnico como los del Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, cuerpo diplomático y consular, administración de las prefecturas y personal de la Oficina Nacional de Bosques.⁴⁸

Estatutos de los grandes cuerpos

Algunos países han organizado cuerpos especiales de funcionarios

47. Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa no era de Vargas*. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1983, p. 459.

48. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 72; Larzul, *Op. cit.*, p. 2 y ss., Quermonne, *Op. cit.*, p. 132.

que se rigen por normas estatutarias específicas.

Es el caso de Francia, donde la Ley del 11 de enero de 1984 establece que los funcionarios pertenecientes a cuerpos serán clasificados, según su nivel de contratación, en categorías. Los cuerpos agrupan a los funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular y que aspiran a los mismos grados. Se calcula que en Francia hay 1.800 cuerpos pero que 16 de ellos poseen, cada uno, más de 20.000 agentes.

Los grandes cuerpos administrativos son el Consejo de Estado, la Inspección General de Hacienda y el Tribunal de Cuentas. Los grandes cuerpos técnicos son el de Puentes y Caminos y el de Minas, compuestos generalmente por alumnos salidos de la Escuela Politécnica. Pueden asimilarse a ellos el cuerpo prefectoral y el cuerpo diplomático.

La nómina podría ampliarse con la Inspección General de Administración del Ministerio del Interior y con la Inspección General de Asuntos Sociales. También el cuerpo de ex-álumnos de la ENA y en el campo técnico, el cuerpo de ingenieros de telecomunicaciones, el de ingenieros del Ejército.

Las características de los grandes cuerpos que les aseguran autonomía son su legitimidad anclada en la historia pues son textos antiguos los que han definido sus funciones; su identificación con el interés general y el sentido del Estado; el privilegio de regirse por sus propias normas; el hecho de

que ocupan puntos estratégicos de la administración y su carácter interministerial.

En Francia los funcionarios están clasificados en tres categorías, en cuyo interior se distribuyen los diferentes cuerpos:

Categoría "A": funciones de "dirección y concepción". Cuerpos preparados por la ENA y la Escuela Politécnica, cuerpos docentes y otros como el cuerpo de agregados a la administración central y el de agregados a servicios exteriores, cuyo acceso está abierto a los candidatos que posean un título superior. Reúne 660.000 personas equivalentes al 32% de los funcionarios del Estado.

Categoría "B": funciones de "aplicación". Secretarios de administración, inspectores de impuestos y del Tesoro y varios cuerpos técnicos. Agrupa 430.000 personas que representan el 27% de los funcionarios y son contratados, en principio, a nivel de fin del secundario.

Categoría "C": funciones de "ejecución", personal de administración y obreros. Son 510.000 personas y representan 40% del total.

Cada cuerpo puede comportar uno o diversos grados, pero siempre diferentes escalas; el ascenso de grado se efectúa por mérito y el de escala por antigüedad.

En Gran Bretaña, en base al Informe Fulton de 1968, se sustituyó cerca de 1.400 cuerpos ministeriales por una docena de categorías interministeria-

les, que corresponden cada una a un cierto tipo de función (administración general, ciencias, tecnología, asesoramiento jurídico, secretariado, policía, etc.). Cada categoría puede ser subdividida en "grupos profesionales" y en grados.

En Alemania, las cuatro categorías de funcionarios, divididas en función de su nivel, están distribuidas en cuerpos según el tipo de función que realizan.

Estatuto de la alta gerencia

Una de las preocupaciones crecientes es la de otorgar un *status* especial a los funcionarios que ocupan funciones de dirección y asesoría en los altos escalones jerárquico de la administración pública.

En ese sentido se han orientado algunas experiencias latinoamericanas, particularmente en Argentina, Brasil y Uruguay. La reforma administrativa brasileña prevé categorías especiales de alta gerencia.

En Europa y los Estados Unidos la experiencia es antigua y si bien no ha sido del todo exitosa, ha permitido disminuir el éxodo de personas capacitadas, así como atraer nuevos talentos.

En Francia se considera alta gerencia al personal de los gabinetes ministeriales y de las grandes direcciones de las administraciones centra-

les del Estado que están en contacto directo y constante con los ministros. Son aquellos que cumplen una función de conversión entre el poder y político y la administración ejecutiva y que integran el llamado "círculo decisorio central".⁴⁹

En 1945 se creó el Cuerpo de Administradores Civiles que hoy cuenta con 3.000 miembros. Hasta 1972 los egresados de la ENA eran minoría. En 1982 ya eran el 57% del Cuerpo. No obstante, los cargos de director y director general han seguido siendo ocupados, en general, por los miembros de los grandes cuerpos.

En Gran Bretaña la alta función pública está constituida por 670 funcionarios que ocupan los niveles de secretarios generales, secretarios generales adjuntos, directores y subdirectores. La fuerza del grupo estriba en que su jefe —actualmente el secretario del *Cabinet Office*— controla, a través del *Senior Appointments Selection Committee*, el ingreso en dicho grupo.

Se le critica la tendencia a suplantarse el poder democrático del Parlamento, su rechazo al cambio y su profundo centralismo.

El gobierno Thatcher procuró disminuir su peso político mediante el recurso a personalidades ajenas a la administración. Por ello fue creada la *Efficiency Unit* confiada a Sir Derek Rayner. 133 investigaciones realizadas de 1979 a 1983 permitieron identificar ahorros potenciales de 400 millones de libras. Se estableció, también, una participación más activa del

49. Quermonne, *Op. cit.*, p. 140 y ss.

Primer Ministro en el proceso de selección de los secretarios. Fue suprimido el ministerio de la función pública, con traspaso de sus funciones, en 1981, a la Tesorería y al *Cabinet Office*. El secretario de este órgano fue designado, en 1983, jefe del Civil Service. Otra de las críticas que se le formulan es la de elitismo pues más del 50% de sus miembros provienen de *Oxbridge* - las universidades de Oxford y Cambridge. En los últimos años ha habido una incorporación importante de egresados de la universidad de Londres.

En Alemania existe la categoría de funcionarios políticos (*politische Beamte*) reclutados entre los altos funcionarios por criterios políticos, que ocupan cargos estratégicos en la Cancillería y los ministerios y son demisibles por parte del gobierno.

En los Estados Unidos el Servicio de Altos Ejecutivos (*Senior Executive Service -SES*) fue creado por la *Civil Service Reform Act* de 1978 y establecido en julio de 1979 durante la Presidencia de Carter.⁵⁰

En un sistema sin grados fijos en donde el *status* de carrera y salario del individuo son basados en su productividad personal y no en el puesto ocupado. Un factor importante del SES son los pagos extra por concepto de productividad superior y que llegan hasta el 20% del salario anual.

Sin embargo, el SES fue utilizado por el Presidente Reagan para hacer nombramientos políticos (10% del

efectivo total del SES) y se le negaron fondos para pagar las gratificaciones por desempeño. Todo ello hizo que entre 1980 y 1986 el 11% anual se haya retirado o jubilado.

La designación para el SES se hace por diversos medios:

- Nombramiento de carrera: la selección sigue el proceso de calificaciones por mérito, y la oficina presidencial tiene que aprobar las evidencias de capacidad gerencial.
- Nombramiento sin carrera: no hay proceso de mérito ni aprobación ejecutiva.
- Nombramiento por período limitado: por tres años, no renovable, para una posición general del SES.
- Nombramiento limitado, de emergencia: hasta 18 meses, no renovable, para posición nueva del SES que debe ser ocupada con urgencia.

El antecedente del SES es el California: *Career Executive Assignment Program -CEA-* de 1963. En 1974 se desligó el cuerpo CEA del sistema regular de personal del Estado.

Argentina y Bolivia establecieron una estrategia de identificación de "cargos críticos", sometidos a criterios de reclutamiento, selección, estabilidad condicionada a un sistema de evaluación anual de rendimiento, remuneración competitiva, formación y reciclaje. En Argentina se identificaron 1.500 cargos críticos; en Bolivia, 2.200 cargos claves.

50. United States Office of Personnel Management. *The Senior Executive Service*. Washington D.C., GPO, 1993.

Estatuto de agencias independientes

Una creación importante de los planes de reforma de países anglosajones son las autoridades administrativas independientes.

En verdad ellas reconocen orígenes antiguos. Ya en el siglo pasado los Estados Unidos comenzaron a crear las *Independent Regulatory Agencies*. En 1889 surge la *Interstate Commerce Commission*.

Son creadas por Ley del Congreso, el Presidente no puede revocar sus dirigentes, no están vinculadas a ministerios y disponen de una dirección colegiada que refleja el bipartidismo.

En Gran Bretaña existen las *quasi autonomous non governmental organizations* (o *non departmental public bodies*) corrientemente conocidas como *quangos*. El ejemplo más conocido es la BBC. No están integrados a un ministerio, tienen dirección colegiada y su creación se debe a una cédula real o una decisión ministerial.⁵¹

Instituciones semejantes han sido establecidas en Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

La garantía de estabilidad

La estabilidad es uno de los elementos esenciales del sistema de carrera y, en general, de todo el régimen de empleo público. La garantía contra el despido arbitrario es un requisito para la existencia de un cuerpo de funcionarios profesional, capacitado en las técnicas de gestión pública, con clara orientación hacia el interés público. La defensa contra la arbitrariedad no sólo protege la calidad de la actividad estatal. Es también una garantía a los derechos del ciudadano, a la madurez social, al desarrollo.

La idea de la estabilidad surgió como una reacción contra el sistema de despojos y contra el patrimonialismo. Weber señala que ella no es un "derecho de posesión" al cargo: cuando se han originado garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo".⁵²

No hay duda que las transformaciones contemporáneas obligan a introducir flexibilidad en la composición de los cuadros estatales con el objetivo de tornarlos más competentes y eficaces. Pero en América Latina ha prevalecido la necesidad de cortes fiscales, por lo que la flexibilidad ha llevado en la mayoría de los casos, a despidos generalizados o a suspen-

51. Mellon, Elizabeth. Executive agencies: leading change from the outside-in. *Public Money & Management*. Apr./June 1993, pp. 25-31.

52. Weber, *Op. cit.*, p. 721.

sión de la estabilidad a través de variados artificios legales. La consecuencia de todo ello ha sido un deterioro profundo del aparato estatal y la desmotivación generalizada del funcionariado público.

Es necesario, pues, establecer normas y sistemas que por un lado permitan agilizar la función pública, pero que, por otro, mantengan al servidor y a la sociedad inmunes ante la arbitrariedad y la tentación de retornar al patrimonialismo.

Varios ordenamientos jurídicos latinoamericanos establecen la estabilidad. Las constituciones uruguayas de 1952 y 1967 consagran el derecho a la carrera y a la estabilidad. La jurisprudencia del Tribunal en lo Contencioso Administrativo extiende el derecho a la carrera, no a la inamovilidad, a los empleados de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.⁵³ Pero es tal vez el caso más extremo de rigidez legislativa. En efecto, la Constitución establece que el funcionario estable sólo puede ser destituido por ineptitud, omisión o delito, comprobados mediante sumario, oyéndose previamente al funcionario inculpado, para que tenga oportunidad de defenderse. Completado el expediente, si se considera que hay causa para la destitución, debe solicitarse venia al Senado o la Junta Departamental, según se trate de funcionarios nacionales o municipales. Estos tie-

53. Correa Freitas, Ruben, *La reforma del Estado en el Uruguay*. Montevideo, ONSC, 1988, p. 67.

54. Sayagues Laso, *Op. cit.*, p. 369.

55. Osborne, *Op. cit.*, p. 136.

nen 90 y 40 días, respectivamente, para expedirse; vencido el plazo se considera concedida la venia.⁵⁴ Ese largo y complicado trámite impide que, en la práctica, se registren dimisiones aun cuando haya justas causas para el despido.

Aun en sistemas que no consagran la estabilidad, como el de los Estados Unidos, resulta casi imposible despedir a los servidores públicos. En los pocos casos en que se han implementado cortes de personal, permanecen los servidores con más tiempo de servicio.⁵⁵

En general se considera que las causales de cesación de la estabilidad de agente público deben ser establecidas previamente por norma legal. Ellas son:

Imputables al agente:

- Mal desempeño (inidoneidad) o mal comportamiento (faltas administrativas o comisión de delitos). Su determinación requiere sumario previo con derecho a la defensa.
- Aplicación de la pena de inhabilitación del Código Penal.
- Ingreso a un segundo cargo público incompatible.
- Nombramiento que transgrede el orden jurídico.

No imputables al agente:

- Supresión de empleo, si es que no es factible la reubicación.

- o Razones reales de racionalización o economía administrativa.
- o Agente en condiciones de obtener la jubilación ordinaria.

Los casos de supresión de empleo y racionalización administrativa dan derecho a indemnización.⁵⁶

La legislación francesa prevé dos causales de despido: a) supresión de empleo en virtud de una disposición legislativa que prevea las condiciones de preaviso y de indemnización de los interesados; b) por insuficiencia profesional determinada con las formalidades prescriptas en materia disciplinaria y mediante pago de una indemnización equivalente al 75% de los emolumentos de los últimos meses multiplicado por el número de años de antigüedad. Sólo es posible si el funcionario no puede ser reclasificado en otro cargo.⁵⁷

En el Brasil, el Art. 41 de la Constitución de 1988 confiere estabilidad sólo a los funcionarios nombrados por concurso público, después de dos años de efectivo ejercicio. La estabilidad se procesa automáticamente: no depende de cualquier acto declarativo o constitutivo. De acuerdo con el Supremo Tribunal, el derecho a la esta-

bilidad es respecto al servicio público y no respecto al cargo. La constitución, por lo tanto, otorga derecho a la estabilidad y no a la promoción.⁵⁸

La disponibilidad figura en el § 3º del art. 41 de la Constitución de 1988: "Extinguido el cargo o declarada su falta de necesidad, el servidor estable quedará en disponibilidad remunerada, hasta su adecuado aprovechamiento en otro cargo".

La reforma constitucional en curso prevé nuevas causas para la cesantía: insuficiencia de desempeño (con indemnización de medio salario mensual por año trabajado) y exoneración por exceso de cuadros (con indemnización de un salario mensual por año trabajado). Una vez decidida la exoneración, los respectivos cargos serán automáticamente extintos y no podrán ser recreados durante cuatro años.⁵⁹

Motivación y participación del personal técnico

Uno de los elementos más importantes de la moderna gerencia es la motivación del personal. Ello es aun más importante cuando se encaran reformas profundas.

Los ministros de la función pública de los países de la OCDE así lo apuntan claramente: "hay un desafío de motivar y envolver a los servidores públicos. Ellos deben interesarse y para ello debe diseñarse un conjunto de incentivos para la innovación y la

56. Herrera de Villavicencio, Blanca A. *La estabilidad del agente público*. San Miguel de Tucumán, Fondo de Cultura Jurídica, s.d., p. 64.

57. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 128.

58. Dallari, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. Sao Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992, pp. 81, 89 y 95.

59. Bresser Pereira, Luiz Carlos, *A estabilidade revista*. *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 1/3/96, p. 9.

buena administración y sistemas adecuados de responsabilidad, junto con desestímulos para el desempeño insuficiente. Más ampliamente, los funcionarios deben entender por qué los cambios son efectuados y participar del proceso. Ellos tienen sus propios derechos y sentido de misión, y no son necesariamente obstructivos. El cambio exitoso debe llevar en consideración a las personas afectadas y reflejar una clara comprensión de sus historias, valores, esperanzas y expectativas".⁶⁰

Aunque totalmente válido, el desafío no es simple pues aún no se han encontrado fórmulas eficaces de motivación que no sean las de la responsabilidad profesional y dedicación a la tarea. Crozier señala que en Suecia, Japón y Estados Unidos "todas las tentativas de control y estímulo del personal por medio de una reforma global de los estatutos inspirada por una idea modernista tomada del sector privado, igualmente han fracasado" y que "las fórmulas de interés y participación menos formales pero sistemáticas, como los controles de calidad, encuentran poco eco".⁶¹

En Estados Unidos, durante la presidencia de Carter se procuró dar a los funcionarios federales carreras más abiertas, estímulos eficaces y garantías contra el favoritismo. Para ello se creó la National Personnel

Authority —NPA—. Se considera, no obstante, que es un sistema demasiado complejo y burocrático y que los procedimientos de calificación son complicados y no confiables. Los estímulos financieros, por otra parte, fueron muy limitados para tener efecto.

Metcalfe relata que gran parte del éxito de la reforma administrativa en el Reino Unido se debió a un tratamiento adecuado de la motivación de los funcionarios. Además de darles amplia e irrestricta participación en los procesos de reforma, se desarrolló una acción sistemática para contrarrestar lo que él denomina "el sistema de descreencias" (*disbelief system*). Este "define lo que los sostenedores de un conjunto de creencias debe ignorar o rechazar. Es una defensa psicológica contra propuestas que amenazan la estabilidad del sistema de creencias. El sistema contiene tres elementos básicos: uno es el escepticismo frente a formas alternativas de organización o reestructuraciones, pues se considera que ellas tienen poco que ver con la eficiencia administrativa o la buena gerencia y son hechas por razones cosméticas o para crearle un puesto a algún político influyente. El segundo es que las reformas tienen vida corta y fracasan. El tercero es la recusa a tomar en serio conceptos gerenciales como gerencia estratégica o diseño organizacional que se consideran como un palabrerío sin sentido".⁶²

Existe una cultura organizacional, propia de la burocracia, que es un conjunto de valores, conocimientos, creencias, tradiciones y prácticas que

60. OECD, *Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March 1996*. París, OECD, 1996, p. 19.

61. Crozier, Michel. *Op. cit.*, p. 28.

62. Metcalfe, Les, *Op. cit.*, p. 18.

no se puede ignorar. Muy por el contrario es necesario conocerla, dinamizar sus aspectos negativos y tratar adecuadamente su lado negativo. En la estructura gubernamental hay un acervo considerable de capacidad, experiencia y buena voluntad que deben ser movilizadas en favor del cambio. La mejor forma de aprovechar todo ello es a través de la participación, permanente o estructurada en función de los proyectos de modernización.

La participación permanente existe en varios países. Es interesante el caso de Francia donde los funcionarios participan por intermedio de sus delegados integrantes de los organismos consultivos en la organización y el funcionamiento de los servicios públicos, en la elaboración de normas estatutarias y en el examen de las decisiones individuales relativas a su carrera. Participan también en la definición y gestión de la acción social, cultural, deportiva y de esparcimiento de que ellos disfrutan u organizan (Art. 9 de la Ley del 13 de julio de 1983).

La participación está estructurada en la siguiente forma: en cada cuerpo de funcionarios existe una o varias comisiones administrativas paritarias que comprendan, en igual número, representantes de la administración y

representantes del personal. Los miembros que representan al personal son elegidos por sistema proporcional. Las listas de candidatos son presentadas por los organismos sindicales. Estas comisiones son consultadas sobre las decisiones individuales que interesan a los miembros del cuerpo (Art. 14, Ley del 11 de enero de 1984).

En todas las administraciones del Estado y en todos los establecimientos públicos estatales que no tienen carácter industrial o comercial existe uno o varios comités técnicos paritarios. Estos comités se ocupan de los problemas relativos a la organización o al funcionamiento de los servicios, al reclutamiento del personal y a los proyectos de estatutos particulares. Comprenden, en número igual, representantes de la administración y representantes de las organizaciones sindicales de los funcionarios (art. 15 de la misma ley).⁶³

Como señala Kettl cuando comenta la reforma en los países anglosajones, "cualquiera sea la estrategia utilizada, resolver el problema de los recursos humanos requiere enfrentar el problema de la motivación y percibir que los incentivos monetarios no pueden por sí solos proveer la dirección que precisan los trabajadores. En todo el mundo, los mejores empleadores privados ven a sus empleados no como costos sino como activos. Ellos centran su atención en las personas como la más importante herramienta para cumplir su misión".⁶⁴

63. Auby, Op. cit., p. 15.

64. Kettl, Donald F. The global revolution: reforming government sector management. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p. 15.

Capacitación

En ese esfuerzo de motivar los cuadros administrativos para facilitar la reforma, la capacitación es un instrumento indispensable.

El programa norteamericano de modernización plantea a la capacitación como una etapa fundamental. El enunciado es muy claro.

Enunciados tan enfáticos demuestran la creciente convicción de que la capacitación es una herramienta indispensable para el buen funcionamiento de la administración pública y, sobre todo, para su reforma.

El desarrollo de políticas para una mejor administración y la implementa-

ción de las mismas, señala Metcalfe, depende de adaptaciones significativas de las políticas de personal. Algunos de los cambios necesarios ya están siendo hechos a través del análisis y revisión de las políticas de personal y del uso más consciente de la capacitación para apoyar la modernización. Los movimientos en esta dirección no significan un cambio general del ethos y la práctica de la administración del personal público. Pero envuelve sí la incorporación de nuevos valores y expectativas que anteriormente había recibido poca indulgencia de los funcionarios más antiguos.⁶⁵

Refiriéndose a Gran Bretaña, el mismo autor indica que "los desarro-

ESTADOS UNIDOS: NATIONAL PERFORMANCE REVIEW

Etapa 3: Dar a los trabajadores federales las herramientas que precisan para realizar sus tareas

Capacitación de los empleados

Después de dos décadas de organizarse para la calidad, las empresas tienen una certeza: potencializar a las personas requiere nuevas habilidades: trabajo en equipo, nuevos programas de computación, saber interpretar información financiera y estadística, cooperar con otras personas y saber adaptarse.

Acción: la administración otorgará a las agencias flexibilidad para financiar necesidades de capacitación. Otorgaremos a las agencias un cuarto de los ahorros que efectúen al descentralizar sus cuadros y reducir los costos operativos, para invertir en capacitación, evaluación del desempeño y *benchmarking*. También se les permitirá solicitar préstamos a los fondos de innovación para financiar la capacitación esencial.

Acción: el gobierno federal promoverá capacitación en tecnología de la información para todos los empleados.

Acción: eliminar las restricciones mezquinas a la capacitación de empleados para ayudar a desarrollar una fuerza de trabajo polivalente.

65. Metcalfe, *Op. cit.*, p. 222.

llos que requiere la administración de recursos humanos dependen del cambio de las actitudes y de la práctica, en dos sentidos. El más importante y difícil es el cambio cultural en los conceptos y valores de la burocracia que han denigrado el profesionalismo y despreciado la capacitación".⁶⁶

Sindicalización, negociación colectiva y derecho de huelga

Varios acuerdos de la Organización Internacional de Trabajo asegurarán los derechos de los servidores públicos de asociarse en sindicatos, realizar negociaciones colectivas referidas a sus condiciones de trabajo y ejercer el derecho de huelga dentro de las limitaciones que impone el interés

66. *Ibidem*, p. 223.

67. Cullen, Donald E. Les tendances récentes de la négociation collective aux Etats-Unis. *Revue Internationale du Travail*, vol. 124, No. 3, mai-juin 1985, p. 336. De acuerdo con AFL-CIO, el porcentaje de trabajadores susceptibles de afiliarse a un sindicato o ya afiliados era alrededor de 45% en 1954 y del 28% en 1985. En porcentaje de la población económicamente activa: 35% en 1954; 19% en 1985 (The changing situation of workers and their unions. A report by the AFL-CIO Committee on the evolution of work. Washington, 1985).

68. Según la revista *Time* (Jun. 13, 1994, p. 40), el número de miembros de los sindicatos norteamericanos aumentó en 200.000 durante 1993, llegando a 16.600.000 y contrarrestando 14 años de disminución. La participación de los sindicatos en la fuerza de trabajo era de 35.5% en 1945, se estancó en ese nivel alrededor de 1960 y comenzó a caer año a año. La militancia así como el número de miembros está en alza.

69. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 188.

público. Sin embargo, muchos países signatarios de esos acuerdos no reconocen por lo menos uno de esos derechos.

El mundo asistió, durante las últimas décadas, a la disminución de los efectivos sindicalizados. El sector donde menos se notó el decrecimiento fue el de los trabajadores del sector público, en los países en que ese derecho está permitido. En los Estados Unidos, donde el porcentaje de mano de obra sindicalizada era del 31% en 1970, 23% en 1980 y 19% en 1984, el sector público tenía el 33% en 1970, el 36% en 1980 porcentaje que se mantenía igual en 1984.⁶⁷

Ese fenómeno parece haber entrado en reflujo: percíbese un aumento de los afiliados a los sindicatos, especialmente en los países industrializados.⁶⁸

En Francia todos los agentes públicos tienen, en principio, el derecho de asociación y el derecho sindical. Este último no es concedido a los miembros del cuerpo de prefecturas y a los militares. Los sindicatos representan a los trabajadores en Comités técnicos paritarios, el Consejo Superior de la Función Pública y el Comité Consultivo Interministerial de Servicios Sociales.⁶⁹

En Italia, como se afirmó anteriormente, la negociación colectiva se ha desarrollado en los últimos años, utilizando mecanismos que permiten la discusión entre dos partes con características muy propias, como son el Estado y los funcionarios públicos. La Ley General de la Función Pública

No. 93 del 29 de marzo de 1983 establece los aspectos de la función pública en que es posible la negociación colectiva. Así, la organización de los servicios y la reglamentación de sus formas de constitución y de modificación o extinción de la relación laboral son de fuente unilateral (ley, decreto, reglamentos de órganos autónomos y autoridades locales). Por el contrario, la remuneración y la organización del trabajo han sido confiados, con exclusividad, a la negociación. Para ciertas materias, encuadramiento del personal, movilidad, capacitación y otras, existe concurrencia de ambas fuentes puesto que la ley establece los criterios y principios generales y deja a la negociación la aplicación y definición de detalles.

La negociación tiene lugar cada tres años y se celebra un acuerdo para cada uno de las ocho grandes divisiones administrativas (*comparti*) en que se distribuyen los funcionarios.

De acuerdo al decreto presidencial No. 68 del 5 de marzo de 1986, esas grandes divisiones son los ministerios, las administraciones autónomas del Estado, la universidad, las escuelas, los establecimientos públicos nacionales (no industriales y comerciales), los establecimientos públicos de investigación, las regiones y colectividades locales y el servicio de salud. Dentro de este último se prevé una negociación especial para el per-

sonal médico. La policía es objeto de una negociación aparte, en los términos de la ley No. 121 de 1981.

Antes del inicio de las negociaciones, también cada tres años, debe concluirse un convenio intercategorías (*accordo intercompartimentale*) que regla las cuestiones susceptibles de reglamentación única en todas las categorías (puesta en disponibilidad, licencias, permisos, derechos sindicales, etc.), así como los objetivos y criterios generales para la negociación por categoría. Por su parte, los acuerdos por categoría (*accordi di comparto*) delegan a menudo la reglamentación particular de ciertas cuestiones (organización del trabajo, trabajo por turnos, horas extra, incentivo a la productividad) a acuerdos descentralizados por administración o por área geográfica.

Finalmente, la ley regla en detalle el procedimiento de negociación y establece criterios fijos y uniformes para todos los sectores, para la composición de las delegaciones públicas y sindicales encargadas de negociar.⁷⁰

En Europa, existe negociación colectiva para el sector público en Alemania, Dinamarca, España, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Gran Bretaña.

En Estados Unidos el arbitraje para los conflictos de interés fue adoptado en 1970 por el personal del correo federal. Entre 1965 y 1977, 18 estados han recurrido a él para problemas de su personal o de las administraciones municipales, en particular policías y bomberos. En 1983 otros dos esta-

70. D'orta, Carlo. Italie: la modernisation de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique*, No. 55, Juil./Sept. 1990, p. 442.

dos (Ohio e Illinois) han votado leyes análogas. En 10 estados, la legislación prescribe el arbitraje sobre la base de una oferta final; el árbitro debe elegir una de las ofertas últimas hechas por las partes sin que esté autorizado a determinar por sí solo los términos de la sentencia.⁷¹

En lo que hace al derecho de huelga, en la mayoría de las unidades administrativas norteamericanas la huelga está prohibida así como la negociación colectiva está excluida. Se considera que son instituciones pensadas para el sector privado donde no se verifican las relaciones complejas y ambiguas que se encuentra en el sector público entre sindicatos, representantes del poder ejecutivo que realizan la mayor parte de las negociaciones, los órganos legislativos que suministran los fondos y elaboran las leyes que rigen la negociación y, finalmente, las instituciones públicas que fijan las modalidades de ejecución de algunas decisiones en materia de empleo.

No obstante, entre 1969 y 1973, ocho estados legalizaron la huelga para algunos grupos de agentes de servicios públicos y otros dos (Ohio e Illinois) lo hicieron en 1983.

En Francia, la huelga es lícita pero sólo puede ser decretada por los sindicatos más representativos. Se caracteriza como cesación del trabajo, de carácter colectivo y concertado y debe tener una finalidad profesional.

Este derecho está reglamentado por la Ley del 31 de julio de 1963, que establece el preaviso. No está permitida a organismos de seguridad, policía, servicios exteriores de la administración penitenciaria, magistrados, controladores aéreos y técnicos electrónicos de seguridad aérea, así como a los militares.⁷²

En el Brasil, la Constitución de 1988 otorga los derechos de sindicalización y huelga a todos los servidores públicos, excluyendo expresamente a los militares (Incs. 6 y 7 del Art. 37 de la Constitución). El Art. 7 determina que "el derecho de huelga será ejercido en los términos y límites definidos por ley reglamentaria".

Bibliografía

Alvarez Alvarez, Julián. La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia. In: Administración de Personal y Carrera Administrativa en América Latina. Memoria del Seminario Internacional. Quito, Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, 1986.

Auby, J. M. y J. B. *Droit de la fonction publique*. Paris, Dalloz, 1991.

_____ y Ducos-Auder, Robert. *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1979.

Australia. Public Service Commission. *A framework for human*

71. Cullen, *Op. cit.*, p. 336.

72. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 195.

ESPAÑA: NEGOCIACION CON LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

EL PAIS - ECONOMIA (Resumen) - Sábado 20 de julio de 1996

El Gobierno anunció que en 1997 habrá "oferta de empleo público en los sectores que sea necesario". Ese anuncio fue realizado ayer tras abrirse la mesa negociadora de funcionarios por el secretario de Estado para la Administración Pública, acompañado del secretario de Estado de Presupuestos y Gasto.

Respecto a las retribuciones de los funcionarios, el Secretario de Estado de Presupuesto dijo que los aumentos salariales para este colectivo "tienen que situarse en el contexto general del país" y acordes con el cumplimiento de los criterios de convergencia y de recorte del déficit público.

A la misma hora el Consejo de Ministros decidía proponer la congelación salarial para evitar que el gasto para sueldos de los empleados públicos supere el 1%. En esa cifra hay que tener en cuenta que los deslizamientos, subida de categorías y mejora por antigüedad, suponen un aumento automático del 0.9% en el gasto.

En el encuentro entre la administración y los sindicatos _CC OO, UGT, CSLF, ELA, STV, CIG y LAB_ tan sólo se decidió el calendario y el método de negociación. En las próximas semanas se abrirán distintas mesas que trabajarán a lo largo de julio y setiembre: retribuciones y empleo; problemas del personal laboral en el exterior; acuerdo marco del personal laboral; mesas sectoriales de administración central, sanidad, enseñanza, correos y justicia; salud laboral; formación continua; análisis del Estatuto de la Función Pública, y acuerdo para la solución extrajudicial de conflictos en la administración general del Estado.

Uno de los sindicatos informó que los negociadores en nombre de la administración les han reclamado "un esfuerzo de solidaridad". La respuesta de los sindicatos es que la solidaridad debe concretarse en ese marco negociador, en temas como el empleo, la modernización de la administración, la incorporación de nuevas tecnologías, o el Estatuto de la Función Pública. Los representantes de ELA, CIG y LAB plantearon sus propias peticiones, entre ellas la descentralización de la negociación y el bilingüismo.

resource management in the Australian public service. Canberra, 1995.

Bellier, Irene. La Commission Européenne: hautes fonctionnaires ets culture du management". *Revue Française d'Administration Publique* No. 70, avr./juin 1994, p. 253-262.

Bodiguel, Jean-Luc. The civil service of the European Union. *International Review of Administrative*

Sciences, Vol. 61, No. 3, sept. 1995, p. 433-453.

Bonifacio, José Alberto. Farmação de administradores e profissionalização da carreira administrativa. *Revista do Serviço Público*, Ano 46, Vol. 119, No. 2/3. mai/dez. 1995. p. 55-75.

_____ et all. *Relaciones entre Estado y sociedad: nuevas articulaciones.* Buenos Aires, INAP, 1992.

- Boyne, George. The intellectual crisis in British public administration: is public management the problem or the solution? *Public Administration*, Vol. 74 Winter 1996 (679-94).
- Brasil. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- _____. *Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Ley 8.112 de 11 de dezembro de 1990)*. São Paulo, Saraiva, 1991.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- _____. *A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira*. Brasília. MARE/ENAP, 1995.
- _____. A estabilidade revista. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1/3/96, p.9.
- Casasse, Sabino. *Le basi del diritto amministrativo*. Torino, Einaudi, 1989.
- Cazalis, Pierre. La mutation du profil de compétences des cadres supérieurs de la fonction publique au Québec. *Revue Française d'Administration Publique*. No. 70, avrr-juin 1994, p. 309-325.
- Correa Freitas, Rubén. *Nuevo régimen jurídico de la función pública*. Montevideo, Fundación Hanns Seidel, 1990.
- _____. *La reforma del Estado en el Uruguay*. Montevideo, ONSC, 1988.
- Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Cullen, Donald E. Le tendance récentes de la négociation collective aux Etats-Unis. *Revue Internationale du Travail*, vol. 124, No. 3, mai-juin 1985.
- Dallari, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992.
- D'orta, Carlo. Italie: la modernisation de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique*, No. 55, Juil./Sept. 1990, p. 441-50.
- Drewry, Gavin & Butcher, Tony. *The Civil Service today*. Oxford, Blackwell, 1995.
- Ginneken, Wouter van. L'ajustement des effectifs dans le secteur public: quelle politique pour les pays en développement. *Revue Internationale du Travail*, vol. 129, 1990, n.4, p. 483-501.
- Girardi, Sábado Nicolau e Cherchiglia, Mariângela Leal. Relações de trabalho no setor público: alguns aspectos sobre sua regulação.

- Saúde em Debate* N. 46, março 1995.
- Giscard D'estaing, Antoine. *La gestion publique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1991.
- Grawitz, Madeleine et Léca, Jean. *Traité de Science Politique*. Vol. 4: Les politiques publiques. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- Greaves, H. R. C. *The Civil Service in the Changing State*. Londres, 1947.
- Gremion, Catherine et Fraise, Robert. *Le service public en recherche. Quelle modernisation?* Paris, La Documentation Française, 1996.
- Guglielmetti, Pedro y Guglielmetti, Alejandra. *Manual Guía sobre Relaciones Laborales para Dirigentes Sindicales de América Latina*. Santiago, 1995.
- Henry-Meininger, Marie-Christine. Avant-propos. *Revue Française d'Administration Publique* No. 55, juil.-sept. 1990. p. 379-82.
- Herrera de Villavicencio, Blanca A. *La estabilidad del agente público*. San Miguel de Tucumán, Fondo de Cultura Jurídica, s.d.
- Hood, Christopher. Public administration: lost an empire, not et found a role? In: Leftwich, A, *New developments in political science*. Aldershot, Edward Elgar, 1990.
- _____. L'évolution de la gestion publique au Royaume-Unit et la suppression des privilèges de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique* No. 70, avr./juin 1994, p. 295-308.
- House of Commons. *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service. Third Report of the House of Commons Select Committee on the Treasury and Civil Service*. London, HMSO, 1982.
- Jenkins, Hate. Civil Service reform in the United Kingdom. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário. "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*. México, UNAM, 1978.
- Kettl, Donald F. The global revolution: reforming government sector management. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Kliksberg, Bernardo. *Rediseñando el Estado en América Latina*. Caracas, CLAD, 1991.
- König, Klaus, Von Oertzen, Hans Joachim & Wagener, Frido. *L'administration publique en République Fédérale d'Allemagne*. Paris, Economica, 1983.
- Larzul, Tanneguy. *La fonction publique*. Paris, La Documentation

- Française/Documents d'études, 1992.
- Le Floch-Fournier, Janine. La modernisation de la fonction publique. In: Colloque de Cerisy. *Le service public? La voie moderne*. Paris, L'Harmattan, 1995.
- Maguire, María & Wood Robert. Private Pay for public work? *The OECD Observer* 175, Apr./May 1992.
- Mannheim, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México, Fondo de Cultura Económica, 1953.
- Mellon, Elizabeth. Executive agencies: leading change from the outside-in. *Public Money & Management*. Apr./June 1993, p. 25-31.
- Méndez, José Luis. ¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia* No. 6, julio 1966.
- Metcalfe, Les & Richards, Sue. *Improving public management*. London, European Institute of Public Administration/Sage, 1990.
- Modesto, Paulo. *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*. Brasília, MARE/ENAP, 1995.
- National Performance Review. *From red tape to results: creating a government that works better & costs less. Executive summary*. Washington D.C., GPO, 1993.
- Newland, Chester A. The American Senior Executive Service: old ideals and new realities. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 54 (1998), 625-660.
- OCDE. *Flexibilidad dans la gestion du personnel de l'administration publique*. Paris, 1990.
- _____. *Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March 1996*. Paris, OECD, 1996.
- Organización Internacional del Trabajo. *La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo)*. Ginebra, 1995.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.
- Ozaki, Muneto. Las relaciones de trabajo en la administración pública. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, núm. 3, jul./set. 1987. p. 303-328.
- _____. et all. *relaciones de trabajo en la administración pública. Países en desarrollo*. Ginebra, OIT, 1988.
- Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Pardo, María del Carmen. El servicio civil de carrera en México: un operativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*, vol. IV,

- Núm. 2, segundo semestre de 1995. pp. 277-302.
- Peters, B. Guy. *The public services, the changing state and governance*. Documento presentado en la Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México (27 al 30 de julio de 1993).
- Peters, B. Guy. L'échec du "managérialisme" dans une société managériale: la gestion du secteur public aux Etats-Unis. *Revue Française d'Administration Publique* No. 70, avril-juin 1994, pp. 183-193.
- Peters, B. Guy y Savoie, Donald J. Civil Service Reform: Misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, September - October 1994, Vol. 54, No. 6, pp. 418-425.
- Przeworski, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Quermonne, Jean-Louis. *La organización administrativa del Estado*. Barcelona, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1995.
- Richardson, Ruth. The New Zealand public sector reforms. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Santo, Viriato-Manuel et Verrier, Pierre-Eric. *Le management public*. Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Saravia, Enrique. Estabilidad del empleado público: un caso de operatividad directa de la norma constitucional. *Comercio y Justicia*. Córdoba, Argentina, 20/02/71.
- Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. vol. I, 6a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988.
- Theobald, Robin. Globalization and the resurgence of the patrimonial state. *International Review of Administrative Sciences* No. 3, Sept. 1995, vol. 61 (1995), 423-432.
- Treu, Tiziano. La flexibilité du travail en Europe, *Revue Internationale du Travail*, vol. 131, 1992, No. 4-5, pp. 533-549.
- United States Office of Personnel Management. *The Senior Executive Service*. Washington D.C., GPO, 1993.
- Wallis, Malcolm. *Bureaucracy. Its role in Third World Development*. London, Macmillan, 1989.
- Währlich, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992. Edición original: Tübinga, 1922.

Yemin, Edward. Estudio comparado de las relaciones de trabajo en la administración pública. *Revista*

Internacional del Trabajo, vol. 112, 1993, n. 4, pp. 565-587.

Zaffaroni, Emmanuela. Pubblico impiego: dalla lege quadro al decreto legislativo. *Economia Pubblica*. anno XXVI. n. 4. 1996. pp. 61-89.