

**PORTADA**

**archivo Freehand**



## OBSTÁCULOS Y ESTRATEGIAS DE REFORMAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA

**Objeto del trabajo:** Este documento, elaborado por encargo de Naciones Unidas y el CLAD, tiene por objeto la identificación de los principales obstáculos, dificultades y resistencias para la implantación efectiva de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (en adelante, Carta o CIFP), así como la elaboración de un conjunto de recomendaciones útiles para la definición de estrategias nacionales de aplicación de los criterios y principios de la Carta. Su finalidad es servir de base para la discusión por parte de los Ministros y Directores de Recursos Humanos de los gobiernos iberoamericanos que se reunirán en el “Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública” durante los días 5 y 6 de mayo en México, D.F.

### EL REFERENTE: LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

#### El escenario regional en materia de función pública

La CIFP, define la función pública (equiparando en todo la expresión a la de “servicio civil”, más utilizada en ciertos países) como el “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”. Partiendo de esta noción, el panorama regional puede ser caracterizado, sin perjuicio de la diversidad antes apuntada, por una serie de rasgos predominantes.

- a) La mayor parte de los países de América Latina cuentan con servicios civiles de carrera, ya sean generales o parciales, plasmados formalmente en reglas escritas y generales, pero la observancia práctica de dichas reglas, en materia de ingreso, remuneración, promoción y despido de los servidores públicos es frecuentemente débil (Heredia, 2002, pág. 15).
- b) El funcionamiento efectivo de los subsistemas de gestión del empleo y las personas en el sector público se caracteriza por una fuerte discrecionalidad de las decisiones, que da lugar con frecuencia a prácticas arbitrarias o de clientelismo político.
- c) A consecuencia de ello, es constatable en general un déficit significativo de profesionalización del empleo público.
- d) El exceso de discrecionalidad coexiste con elementos de rigidez en los procedimientos de organización del trabajo, asignación de tareas, movilidad o desvinculación, de los que derivan serios obstáculos para implementar con eficacia las políticas públicas y adaptarse a los cambios.
- e) Las estructuras, procesos y capacidades internas que caracterizan una gestión eficiente del capital humano del sector público adolecen de carencias significativas.

Estas disfunciones, si bien pueden ser consideradas como rasgos comunes, aparecen en un grado notablemente desigual cuando se analizan realidades nacionales diferentes (BID, 2005).

#### Cuadro I

##### El mérito en el Servicio Civil peruano

El bajo índice de mérito asignado a las entidades bajo régimen público y a las carreras profesionales corresponde claramente al hecho de que el reclutamiento, la selección y la promoción del personal no corresponden a criterios técnicos y de mérito

profesional, sino a consideraciones políticas, a la arbitrariedad de los directivos y también al sistema de favores vinculados a las redes clientelares y al nepotismo.

Paradójicamente, son las entidades adscritas al régimen laboral público las que logran acercarse en mayor medida al ideal de un sistema de carrera basado en el mérito. Pese a que dicho régimen no exige un sistema de concurso de méritos para la contratación de personal, tanto la SUNAT como el SAT realizan anualmente procesos de reclutamiento y selección de profesionales que incluyen el análisis del curriculum vitae de los postulantes, una prueba de suficiencia profesional, una prueba psicológica y una entrevista con un panel de funcionarios. En ambos casos, los candidatos seleccionados deben aprobar un curso de formación intensiva, luego del cual deben además pasar a través de un período de prueba de por lo menos tres meses antes de ser nombrados. Cabe señalar que los concursos que realizan ambas entidades cuentan con gran prestigio y gozan de una elevada reputación como procesos transparentes y limpios. Por otra parte, ambas entidades recurren también de manera importante a la contratación de servicios no personales. Pero, a diferencia de lo que ocurre en las entidades regidas por el régimen público, las personas contratadas pueden libremente postular a través del procedimiento anual establecido y ganar una plaza. En estos casos, el imperio de criterios técnicos y de mérito para la selección, promoción y retribución del personal responden a las convicciones de los directivos a cargo de dichas entidades y a las prácticas que ponen en vigencia, más que al marco legal que los rige. Esto indica que los logros que estas entidades han obtenido en términos de organizar una carrera meritocrática no son sólidos y no necesariamente se mantendrán en el tiempo. Los cambios políticos y la rotación de directivos pueden conducir a estas entidades a una situación de arbitrariedad y nepotismo similar al del resto de las entidades públicas.

Es claro que el grado en que los criterios de mérito rigen el sistema de servicio civil peruano no depende tanto del marco legal que lo rige (detalladas leyes para las carreras docente y de salud no han logrado que dichos criterios sean los que imperen en la práctica). Las prácticas gerenciales impuestas por la tradición o la simple convicción de los directivos han demostrado ser más efectivas, aunque probablemente sean poco sostenibles en el tiempo.

*Extractado de Cortázar, J.C (2002): "Evaluación del Sistema de Servicio Civil en el Perú".  
Informe Final para la Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública/BID.*

### **Significado y propósito de la Carta**

Este es el escenario sobre el que se proyecta la CIFP, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en junio de 2003, y convertida en documento oficial de Naciones Unidas por su Asamblea General. La Carta incorpora, según su Preámbulo, "un conjunto de bases comunes sobre las que debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos". Su vocación es, pues, la de constituirse en referente común para la orientación de iniciativas y reformas que concreten, en la forma y con el alcance requeridos por cada entorno nacional, mejoras significativas en la gestión del empleo y los recursos humanos del sistema público.

Es importante señalar que la propia CIFP asume una visión no formalista de la función pública que, como indica su apartado 4, "...trasciende la dimensión jurídica de la misma" y persigue una articulación efectiva, en la práctica social, de los mecanismos que hacen posible una Administración profesional. Como decíamos antes, y se refleja en la experiencia peruana del cuadro 1, no siempre los marcos legales son los medios más eficaces para garantizar los cambios.

Por ello, conseguir que los gobiernos se adhieran formalmente a la CIFP e incluso que las legislaciones nacionales acojan explícitamente sus principios, siendo avances importantes, no serían suficientes para garantizar el propósito de la Carta. La reflexión debe ir más allá, y abordar las dificultades y orientaciones necesarias para que los principios y criterios de la CIFP se encarnen en la realidad. Dicho de otro modo, para la finalidad de este trabajo, la implantación de la Carta es equivalente a la realización de reformas capaces de mejorar, de forma efectiva y sostenible en el tiempo, los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en los países latinoamericanos.

### El modelo de función pública de la Carta

Desde el punto de vista de su aplicabilidad, el núcleo de elementos que la CIFP considera integrantes de un modelo adecuado de función pública admite, de manera coherente con la diversidad de los escenarios institucionales, una pluralidad de posibles desarrollos. Su epígrafe 57 recoge expresamente la posibilidad de diseñar, en el marco de la Carta, distintos modelos nacionales de gestión del empleo público en lo que se refiere –sin pretensión de exhaustividad– a la tipología de las garantías de profesionalidad, la organización de la carrera de los empleados públicos, la escala de administración del sistema o los marcos de relaciones laborales.

Desde el punto de vista de sus contenidos, la orientación de la CIFP apunta a la combinación, en el diseño de los sistemas de función pública, de dos tipos de ingredientes:

a) Los que involucran las garantías propias de un sistema meritocrático, esenciales para preservar la profesionalidad de la Administración. Estos elementos combaten la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político.

b) Los que persiguen introducir mayor flexibilidad en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, para hacer posibles Administraciones receptivas a las prioridades políticas de los gobiernos, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables. Estos elementos sustentan la mayor parte de las orientaciones de cambio en los sistemas de función pública de las democracias avanzadas (Longo, 2004, págs. 153 y ss.), y se oponen específicamente a la burocratización, el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas.

Una característica importante de la Carta es que asume esta orientación bifronte de manera simultánea, y no secuencial. Esto es, no considera que las reformas de la función pública deban proceder necesariamente por fases, de modo que hubiera que crear primero burocracias meritocráticas de tipo weberiano para impulsar sólo después las reformas de signo flexibilizador. Por el contrario, asume que ambas dimensiones deben desarrollarse en paralelo y retroalimentarse, encarnándose en arreglos institucionales que hagan posibles los avances en ambos sentidos.

## LOS OBSTÁCULOS A LA IMPLANTACIÓN DE LA CARTA

### Precisiones conceptuales

Este apartado del documento se dedica al examen de los principales obstáculos existentes para la implantación de la Carta. Entenderemos por implantación la adopción, por parte de los gobiernos, de reformas o iniciativas de diferente ambición, intensidad, amplitud y escala, orientadas a hacer operativos los principios y criterios de la CIFP en un sistema nacional de función pública. Al hablar de obstáculos, incluiremos tanto los de carácter subjetivo o resistencias, esto es, las diversas formas de oposición a los cambios, expresadas por actores individuales o colectivos, como los de carácter objetivo, considerando como tales las dificultades originadas en datos y elementos del contexto, no atribuibles a la actuación de sujetos específicos.

### Naturaleza de los problemas

“Nada hay más difícil de llevar a cabo, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. El reformador encuentra enemigos en todos aquéllos que se benefician del viejo orden, y sólo tibios partidarios en aquéllos que podrían beneficiarse del orden nuevo”

Maquiveb, El Príncipe.

Los obstáculos a la Carta no deben ser vistos, en lo fundamental, como problemas de naturaleza técnica, esto es, aquéllos que se pueden resolver eligiendo los medios recomendados por el “saber hacer” existente en un área determinada del conocimiento disponible. En su mayor parte, son problemas que deben ser abordados en clave de gestión del cambio organizativo y de economía política de las reformas institucionales. Estos enfoques, más aptos para escenarios complejos, obligan a explorar los intereses, incentivos, pautas implícitas de pensamiento y conducta, y valores afectados por los procesos de transformación que la implantación de la CIFP implica.

## Cuadro 2

### *La reforma del Servicio Civil brasileño: escenario y principales actores*

---

La relación de Bresser con los sindicatos de funcionarios fue ambigua y compleja. En general, los sindicatos se opusieron a sus planes de reforma. Su oferta para fortalecer la carrera en los núcleos estratégicos le permitió obtener el apoyo y la cooperación de las élites burocráticas... La maquinaria gubernamental estaba dividida con respecto a la reforma. Los altos funcionarios la apoyaban, aunque la mayoría de los situados en el estrato más bajo estaban en contra.. Había una fuerte oposición de las burocracias judicial, del ministerio público, el Congreso, el Tribunal de Cuentas, los estados y los municipios...

Los partidos políticos no estaban muy interesados en el debate sobre la reforma administrativa... La izquierda se oponía a la reforma, pero su resistencia tenía una importancia limitada ya que sólo controlaba el 20% de los escaños del Congreso. La oposición más fuerte provenía de políticos tradicionales que participaban de la coalición presidencial..

El poder judicial era el otro gran oponente a la reforma. Su burocracia ni asimiló ni aceptó las principales ideas de la nueva política de recursos humanos. La propuesta de establecer límites a los salarios simultáneamente en los tres poderes fue duramente contestada por el Tribunal Supremo bajo el argumento de que estaba en contra de la independencia judicial... Bresser sabía que la mayor oposición a la reforma vendría de los abogados y los jueces especializados en derecho constitucional y administrativo...

Es interesante considerar que Bresser logró obtener un apoyo considerable de los medios de comunicación y el público en general. Mantuvieron un contacto regular con los medios.... Se reunieron, debatieron y negociaron con sindicatos, gobernadores, expertos y académicos. Bajo el liderazgo de Bresser la reforma administrativa se convirtió en un asunto público y nacional, no limitado a la interioridad del gobierno... Incluso algunos líderes empresariales se interesaron, aunque tuvieron un papel menor en el debate...

Convencer al mismo gobierno, sin embargo, fue una de las tareas más duras para el MARE. Ministros clave, algunos muy próximos al Presidente, no se adhirieron a la reforma. Otros que eran clientes clave de la misma no se comprometieron activamente en la implantación. Áreas como educación y salud no asimilaron las nuevas formas organizativas propuestas y consideraron las nuevas ideas peligrosas y amenazantes. Los ministerios económicos no proporcionaron un apoyo efectivo para el desarrollo de una cultura gerencial en el sector público porque no querían asumir compromisos financieros en un entorno de constantes recortes presupuestarios.

*Extractado de Heredia, B. y Gaetani, F. (2002): “La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso”. Documentos del Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. BID.*

---

Desde estas perspectivas, podemos distinguir entre:

**a) Problemas que plantea, con carácter general, la gestión de procesos de cambio.** Podemos incluir aquí problemas característicos de la acción colectiva, como el free riding o comportamiento oportunista de quienes se aprovecharán de los cambios sin asumir los costes de involucrarse en producirlos. Relacionado con ello, está el problema que recuerda la cita clásica de Maquiavelo, consistente en la diferencia entre el carácter concreto de la amenaza percibida por los adversarios y la naturaleza difusa de los beneficios percibidos por los potenciales ganadores.

Igualmente, podemos contabilizar en este apartado los problemas detectados por la psicología social, y especialmente los de “ansiedad del aprendizaje”, derivados del stress que produce a los afectados la percepción de amenaza y la ruptura del equilibrio emocional que implica el cambio de los modelos mentales en los que se sustenta la conciencia de identidad de los grupos sociales (Husenman, 2003, págs. 175 y ss.).

**b) Problemas específicos de las reformas de la función pública.** El empleo público es un recurso político cuyo control incrementa el poder de quien lo ejerce. Para las clases políticas, ofrece la posibilidad de constuir clientelas y cimentar lealtades; para otros actores –burocracias públicas, sindicatos y corporaciones de funcionarios, por ejemplo– permite robustecer y estabilizar su posición en el sistema. Si los incentivos para el cambio no son muy importantes, estas consideraciones de poder tenderán a hacerse prevalentes. Ello hace que el análisis de las posiciones previsibles de los diferentes actores afectados resulte imprescindible (v. cuadro 2, sobre las reformas en Brasil).

Por otra parte, los expertos han constatado que en situaciones de fuerte inequidad social, como siguen siendo las de la Región, la demanda social de bienes particulares (empleo para mí o para mi grupo social) supera en intensidad a la de bienes públicos generales (profesionalización del empleo público), lo que estimula a los gobernantes a la provisión de los primeros, más bien que a la de los segundos.

Aunque, como hemos dicho, los obstáculos a la reforma no son predominantemente de índole técnica, no es menos cierto que la existencia de déficit de desarrollo institucional y de capacidad organizativa deben ser también contabilizados entre aquéllos, y afrontados específicamente por las estrategias de reforma, como se indicará en el apartado correspondiente de este documento.

### Los intereses opuestos o divergentes

La existencia de actores interesados en el mantenimiento del statu quo, así como sus previsibles resistencias a los cambios constituyen el primero de los obstáculos que deben tenerse en cuenta. Estas resistencias se expresarán a veces activamente, mediante acciones de oposición explícita, y en otros casos en forma pasiva, omitiendo la realización efectiva de actividades de cambio, de un modo que puede ser incluso compatible con una aceptación formal de las reformas. Este último tipo de resistencias resulta a veces de mayor eficacia, ya que pueden resultar más difíciles de detectar, y hacen menos visibles los intereses, más o menos legítimos, que subyacen al comportamiento de los actores.

El elenco de afectados que puede oponer resistencias fundamentadas en intereses contrapuestos a lo que representa la CIFP es amplio. Como es lógico, la activación de estas resistencias dependerá de factores propios de cada contexto institucional y social. Sin perjuicio de ello, los estudios sobre experiencias de reforma de la función pública han detectado evidencias de comportamientos resistentes en una serie de actores, entre los que se cuentan:

#### a) Las clases políticas gobernantes

Para los políticos de gobierno, el principal motivo de discrepancia con las reformas de signo profesionalizador del empleo público es el que Barbara Geddes (1996) ha llamado “dilema del político”, que puede expresarse así: para quien gobierna, el desarrollo de competencia burocrática no debe hacerse al precio de perjudicar sus intereses políticos. Dicho de otro modo, cuando para el gobernante son mayores los costos de renunciar al clientelismo que los beneficios de introducir un sistema meritocrático, se inclinará a oponerse a esta clase de reforma.

Por eso, el gobernante reformador encuentra a veces los principales obstáculos en sus propios compañeros de gabinete, como pone de manifiesto el caso brasileño reseñado en el cuadro 2. De igual modo, cuando hablamos de reformas de alcance global impulsadas por los gobiernos centrales, cabe prever posibles resistencias de análoga naturaleza en los gobiernos subnacionales –estaduales, provinciales o locales– cuando aquéllas amenacen prácticas arraigadas de patronazgo político.

**b) La oposición política**

El primer interés contrapuesto de los políticos de oposición es, obviamente, el de evitar que triunfen iniciativas del adversario político. Forma parte de la lógica política al uso el que las reformas se reclamen a veces desde la oposición para combatir las después en sus iniciativas o manifestaciones concretas. De hecho, eludir o minimizar estas resistencias requiere escenarios institucionales que favorezcan mínimamente el consenso político, así como estrategias inclusivas de reforma, a las que se aludirá más adelante.

**c) Los aparatos de partido**

Los funcionarios de los aparatos partidarios se cuentan entre los resistentes más previsibles. Los gobernantes, confrontados con la necesidad de hacer funcionar eficazmente la maquinaria administrativa, se hacen en ocasiones permeables a las necesidades de profesionalización del empleo público. Los políticos de oposición pueden haber vivido antes experiencias similares, y adoptado por ello actitudes menos opuestas. En cambio, los funcionarios de partido tienden a pensar predominantemente en clave de mercado electoral, acostumbran a ser a menudo los gestores interpuestos de las prácticas de clientela, y tienden a percibir por ello el control del empleo público como un recurso de poder irrenunciable.

**d) Las tecnoestructuras horizontales y órganos de control**

En ocasiones, las instancias que asumen funciones de planificación y control de la acción del ejecutivo pueden oponer resistencias a las reformas. Entre estas instancias, pueden encontrarse:

- Las burocracias fiscales y los órganos de administración presupuestaria, cuando temen que las reformas impliquen incremento o relajación de los mecanismos de control del gasto. (Este tipo de resistencias compromete la viabilidad de los cambios de un modo especialmente grave).
- Las propias unidades centrales de Personal, acostumbradas a una administración burocrática o rutinaria, y que pueden ver amenazada su posición en el sistema o cuestionada su capacidad para adaptarse a un nuevo papel.
- Las contralorías, cortes de cuentas y otros órganos internos o externos de control de la regularidad de los procedimientos pueden disentir activamente de aquellos aspectos de las reformas más conectados con la introducción de flexibilidad en la gestión del empleo público, viendo debilitada su capacidad para fiscalizar procesos y decisiones.

**e) Los empleados públicos**

Diferentes tipos y colectivos de empleados pueden reaccionar de maneras muy distintas, en función de cuáles sean los contenidos específicos de las reformas y la situación de partida. Desde luego, cuando la aplicación de la Carta se enmarque en reformas que impliquen políticas de ajuste y reducción de efectivos, es más que previsible que susciten la oposición de amplios sectores de empleados, especialmente aquéllos que se puedan sentir su empleo amenazado más directamente. Por otra parte, cabe considerar posibles resistencias de dos tipos:

- La dimensión meritocrática de la introducción de la CIFP (acceso reglado, incompatibilidades, promoción por mérito..) puede ser rechazada por aquellos grupos y colectivos que, conscientes de haber accedido a la función pública de un modo irregular o clientelar, vean amenazado su empleo por las nuevas regulaciones.
- La introducción de flexibilidad en la gestión de recursos humanos (polivalencia de los cargos, evaluación del rendimiento, movilidad funcional..) puede ser vista como un perjuicio por sectores y colectivos acostumbrados a un entorno de trabajo rutinario, protector y de baja exigencia.

**f) Los sindicatos de empleados públicos**

Lo dicho sobre los empleados públicos resulta, en general, de aplicación, a los gremios, asociaciones y sindicatos funcionariales, si bien debe considerarse que el poder de estos actores es sensiblemente desigual en los diferentes países de la Región. En términos generales, hay que prever que se opondrán sobre todo:

- a las amenazas, reales o percibidas, de reducción de empleos,

- a las reformas que lleven consigo la privatización de la gestión de ciertas actividades,
- a las que afecten a los niveles inferiores del empleo público –más sindicalizados, en general– o a colectivos profesionales de fuerte afiliación,
- a los cambios de signo flexibilizador que tienden a la personalización de las relaciones de trabajo y, por tanto, al debilitamiento de la dimensión colectiva de aquéllas, en la que los sindicatos cifran su poder.

En particular, la resistencia gremial será especialmente fuerte en aquellos entornos nacionales donde el grado de control sindical del empleo público o de partes del mismo sean significativamente altos.

#### **g) Los directivos y mandos medios**

Las actitudes de los directivos públicos frente a las iniciativas de aplicación de la CIFP pueden ser de diferente signo. En algunos casos –como mostraba el cuadro 2– se podrá contar con ellos entre los aliados de los cambios. El fuerte énfasis de la Carta en la profesionalización de la función directiva será vivido, según los casos, como una oportunidad o una amenaza.

Por otra parte, deberá contarse con probables resistencias de los directivos y mandos allí donde el componente meritocrático de la CIFP sea percibido como una limitación a su control discrecional sobre parcelas del empleo público.

#### **h) Otros actores**

Resulta imposible una previsión pormenorizada de todos los posibles afectados por las reformas de los que quepa prever resistencias significativas. En las experiencias documentadas son constatables resistencias del poder judicial (v. cuadro 2), de los parlamentos, de determinados sectores del mundo académico, de las corporaciones y colegios que aglutinan a ciertas profesiones. La realización de un análisis político de los afectados será imprescindible, como se indicará más adelante, para elaborar un mapa de los intereses lesionados o amenazados en cada contexto institucional.

### **Los factores de orden cultural**

Una parte no pequeña de las resistencias se desarrollará en un territorio menos visible, pero no por ello menos trascendente: el de la cultura de los grupos sociales, integrada por las “...convicciones tácitas, aprendidas y compartidas, en las que las personas basan su comportamiento cotidiano” (Schein, 1999, pág. 24). Hablamos de valores, creencias y modelos mentales que configuran patrones de conducta colectiva basados en una determinada percepción de lo que es apropiado y lo que no lo es.

Estas normas no escritas son estables y resistentes al cambio. Las rutinas de pensamiento y acción se basan en aprendizajes de los que cuesta desprenderse para afrontar escenarios nuevos. Estos escenarios aparecen inevitablemente, en un cierto grado, como más caóticos e inciertos, y producen una sensación de amenaza y ansiedad. Ello obliga a los gestores del cambio cultural a combinar, como se indicará más tarde, los estímulos y presiones para cambiar con las medidas de reducción del *stress* y la incertidumbre.

La consideración de los factores culturales es imprescindible para acertar con las estrategias de reforma. Cuando las resistencias al cambio son de origen básicamente cultural, ni la reforma legal ni la modernización tecnológica, por ejemplo, por buenos que fueran su diseño y su potencial transformador, cambiarían sustancialmente el *statu quo*, si no se afrontaran con eficacia aquéllas.

También aquí resulta imposible prescindir del análisis contextual de cada escenario nacional. No obstante, pueden considerarse como obstáculos culturales significativos en los procesos de aplicación de la CIFP, entre otros:

- a) Los valores propios de las culturas sociales –frecuentes en América Latina– que contemplan como función de los gobiernos la generación directa de empleo para la población, lo que está en la base de los modelos de patronazgo y clientela.
- b) La sobrevaloración, por la cultura política, de los criterios de confianza o lealtad política y personal como requisitos determinantes de la idoneidad de los administradores públicos.
- c) El descrédito social de las clases políticas, la desconfianza sobre sus intenciones y capacidad, y la baja credibilidad de sus iniciativas de reforma.

- d) Los patrones culturales propios del modelo burocrático, que conducen a preferir el orden a la eficacia, así como a vincular la práctica de las organizaciones públicas con el seguimiento de rutinas administrativas, más que con el logro de resultados.
- e) Las visiones colectivistas que llevan a entender las relaciones entre empleadores y empleados en clave de reparto o confrontación de poder, y que implican modelos de relaciones laborales y prácticas sindicales muy resistentes a los cambios.
- f) Los modelos mentales que tienden a leer la realidad preferentemente desde el ángulo de las regulaciones formales, lo que lleva a la incapacidad para entender la lógica de los cambios que es necesario producir.

### Los problemas derivados del diseño institucional del sistema político

Un enfoque habitual en los textos sobre economía política de la reforma institucional basados en la aproximación teórica conocida como “elección racional”, ha sido asociar la probabilidad de la reforma de los sistemas públicos de personal a ciertos rasgos de diseño del sistema político. De acuerdo con ello, los escenarios que hacen más viable el éxito de las iniciativas de reforma vendrían caracterizados por:

- a) el equilibrio entre las fuerzas políticas en cuanto a su capacidad de acceso a los recursos derivados del manejo de clientelas;
- b) un sistema bipartidista;
- c) el presidencialismo, combinado con aparatos de partido disciplinados;
- d) la concurrencia electoral (en lugar de procesos electorales dispersos) y los distritos uninominales;
- e) un alto grado de control del ejecutivo sobre el parlamento;
- f) el bajo nivel de fragmentación política.

Sin negar frontalmente que tales rasgos puedan favorecer la viabilidad de las reformas y que, por el contrario, sus opuestos (pluripartidismo, debilidad presidencial, fragmentación política, etc.) puedan ser considerados, bajo ciertas premisas, como obstáculos dignos de ser tenidos en cuenta, los estudios empíricos sobre experiencias de reforma en la Región no parecen aportar evidencias que sustenten aquellas afirmaciones. De igual modo, la realidad desmiente una supuesta superioridad de los regímenes autoritarios para la implantación de estas reformas, poniendo de manifiesto que tales sistemas tienden a crear su propio repertorio de obstáculos.

No parece existir, pues, un elenco de rasgos de diseño del sistema político que constituya condición necesaria –y mucho menos suficiente– para esta clase de cambio institucional. Los estudios contabilizan iniciativas fracasadas en escenarios supuestamente favorables y a la inversa. Como se ha dicho, hablando del poder presidencial, más que la concentración de poder en el presidente, es importante la voluntad reformadora de éste, lo que plantea un problema de motivación, más que de diseño político (Heredia, 2002, pág. 23)

Lo que convendría, no obstante, tener en cuenta son las resistencias potencialmente derivadas de ciertos contextos. Así, parece claro que el número de puntos de veto, formales o informales, que deben sortear las iniciativas de reforma es una variable significativa, ya que un elevado número de actores tiende a elevar los costes de transacción de aquéllas. En este sentido, por ejemplo, la constitucionalización de materias propias de la gestión del empleo público –que caracteriza a algunos países latinoamericanos– puede introducir dificultades adicionales a las iniciativas de reforma legal necesarias para la aplicación de la CIFF. Cabe añadir que, en ocasiones, el mismo clientelismo incrementa el número de puntos de veto dentro del sistema, como se ve en el caso uruguayo (v. cuadro 4).

Otro obstáculo importante a las reformas es el constituido por la inestabilidad política. Así, se ha analizado cómo los escenarios de transición política estimulan las prácticas de clientela y dificultan por ello los cambios de signo opuesto (Geddes, 1994, págs. 194 y ss.). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las reformas que implica la implantación de la Carta exigen

períodos de diseño, maduración, ejecución e institucionalización que trascienden el ciclo electoral ordinario, y encajan por tanto difícilmente en coyunturas de precariedad del ejecutivo.

### Los déficit de liderazgo político

El liderazgo es una variable crucial del éxito de los procesos de cambio. La existencia de un liderazgo político comprometido con los cambios que implica la implantación de la CIFP es un presupuesto básico de viabilidad de aquéllos. Por el contrario, su debilidad compromete seriamente el éxito de las reformas.

Factores que pueden contribuir a debilitar el liderazgo necesario son, entre otros:

- a) *El carácter secundario de las reformas de la función pública en la agenda gubernamental.* Los numerosos obstáculos y resistencias que se han ido apuntando ponen de manifiesto la necesidad de un propósito político articulado y firme, más allá de la retórica. Es frecuente que este tipo de cuestiones consten formalmente en las agendas reformadoras de los gobiernos, sin que luego se dedique a las mismas una atención significativa. Cuando ello ocurre, los déficit de liderazgo acaban por destruir el impulso reformador necesario.
- b) *La primacía de otras visiones.* Como antes se dijo, la CIFP se asienta en una determinada concepción acerca de cómo deberían diseñarse y funcionar los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en el sector público. Si en lugar de aquélla, predominasen en el gobierno otras visiones, el liderazgo preciso quedaría dañado. Piénsese, por ejemplo, en la eventual primacía de enfoques orientados al mero ajuste presupuestario acompañado por la reducción de efectivos, o de visiones burocráticas y legalistas sobre el servicio civil.
- c) *La escasa implicación presidencial.* Los casos de éxito en esta clase de reformas aparecen vinculados al compromiso activo del Presidente en su impulso y desarrollo. Con frecuencia, la figura presidencial será requerida para arbitrar controversias entre actores, de cuya resolución dependerán señales cruciales para el éxito de los cambios. La falta de apoyo a éstos en momentos significativos puede hundir irreversiblemente la credibilidad de los procesos, que constituye, como se verá más adelante, un atributo imprescindible de los mismos.
- d) *Las diferencias y rivalidades en el seno del gobierno.* Los conflictos de intereses y puntos de vista, así como las disputas de poder o de protagonismo en el interior de los equipos gobernantes son, asimismo, factores de debilitamiento del liderazgo político (v. cuadro 3).

### Las carencias de capacidad interna

Algunas de las restricciones y obstáculos pueden corresponder a limitaciones de capacidad interna para poner en marcha las innovaciones que la implantación de la CIFP lleva consigo. Dependiendo de su naturaleza y magnitud, tales dificultades pueden limitarse a complicar o retrasar la aplicación de las reformas, dilatando en el tiempo su eficacia e incrementando las demandas de liderazgo, esfuerzo reformador y tenacidad, o bien constituirse en verdaderos impedimentos para el cambio. En este último caso, el subsanarlas vendría a ser un prerrequisito de viabilidad.

Resultaría imposible el enunciado de todas las posibles carencias de capacidad que podrían comprometer el éxito de la implantación de la Carta. No obstante, cabría considerar entre ellas las siguientes:

- a) La indisponibilidad o debilidad de algunas infraestructuras o elementos de base: sistemas elementales de información, etc.
- b) Las carencias de cualificación técnica en las áreas básicas de la gestión del empleo y las personas.
- c) La hiperfragmentación del empleo público, que podría dificultar e incluso impedir la puesta en marcha de una reforma de alcance global.
- d) La hipercentralización de las estructuras y procedimientos básicos de personal, que podría obstaculizar seriamente la puesta en marcha de aquellas innovaciones de la Carta que exigen una mínima descentralización de capacidades.

e) Los déficit de capacidad directiva para impulsar y gestionar adecuadamente la implementación de los cambios.

## CRITERIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN

“Para ser efectivo, el proceso de reforma debe reflejar la heterogeneidad de intereses, creencias y poder que rodea al proceso político. Los cambios en la organización de la burocracia son el resultado de cambios en constelaciones de intereses, recursos y alianzas”.

James G. March y Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions*

### Alcance de este apartado

La diversidad de obstáculos a la implantación de la CIFF, derivada de los diferentes entornos institucionales, exige inexorablemente la elaboración de diversas estrategias de implantación, adaptadas a aquéllos. La pretensión de este apartado no puede ser, por tanto, la definición de una estrategia, sino más bien la identificación de un conjunto de elementos integrantes de un marco de análisis útil para el diseño y puesta en marcha de estrategias nacionales de implantación de la Carta.



Figura 1. Fuente: elaboración propia

### Elementos de la estrategia de implantación

Una estrategia de reforma exige la combinación de incentivos capaces de cambiar el comportamiento de los actores básicos, de ideas sugestivas susceptibles de ser asumidas e interiorizadas por aquéllos, y de instrumentos adecuados para producir las

transformaciones necesarias. El diagrama de la figura 1 muestra los elementos que se consideran básicos para el análisis y diseño de una estrategia de cambio conducente a la implantación de la CIFF

Por una parte, considera las dimensiones básicas del cambio necesario, que son:

- La *movilización*, o activación de las presiones, externas o inducidas, necesarias para impulsar las iniciativas y reformas pertinentes en cada caso. Contendría las respuestas a las preguntas: ¿por qué cambiar?, y ¿con quién cambiar?
- La *visión* u horizonte del cambio, que deberá incorporar una imagen del punto de llegada de las reformas. Respondería a las preguntas: ¿qué y hacia dónde cambiar?
- La *capacidad* de todo tipo, necesaria para impulsar, producir y consolidar los cambios. Supondría las respuestas a la pregunta: ¿cómo cambiar?

A su vez, contempla la secuencia del proceso de cambio, adoptando para ello la formulación clásica de Kurt Lewin (1947), que considera en él tres fases o estadios:

- La *descongelación*, o producción de una tensión que conduce al cuestionamiento de la realidad vivida, necesario para abrir paso a nuevos patrones de funcionamiento.
- El *cambio*, en sí mismo, o ejecución de las operaciones necesarias para transformar la realidad preexistente.
- La *recongelación*, que implica la consolidación del cambio y su interiorización en los nuevos patrones de conducta.

A continuación, se aborda el marco de análisis de la estrategia, ordenado de acuerdo con las tres dimensiones mencionadas. Dentro de la exposición correspondiente a cada una de ellas, se hará referencia a sus relaciones con las diferentes fases de la secuencia de cambio.

## LA MOVILIZACIÓN DE LAS REFORMAS

### La presión para el cambio

Toda la literatura sobre gestión del cambio coincide en la necesidad de que se produzca, entre los afectados, una percepción de necesidad y urgencia. Esta tensión desestabilizadora es el agente principal de la fase de descongelación, y resulta necesaria para que los poderosos obstáculos y resistencias que inevitablemente se producirán puedan ser superados. Entre los detonantes de esta presión hacia las reformas pueden encontrarse dos grandes factores críticos, que no se excluyen entre sí, y cuya combinación tendería a incrementar las probabilidades de que el cambio se pueda iniciar.

- El primero de estos factores es la existencia de una **crisis social de confianza** en el funcionamiento de la Administración. A esta percepción se puede haber llegado por múltiples vías: evidencias de mala gestión, deterioro de los servicios, casos de corrupción... No necesariamente tiene por qué ir acompañada de un descrédito de lo público. Por poner un ejemplo, la sociedad uruguaya es una sociedad profundamente estatista y al mismo tiempo muy crítica con el funcionamiento del Estado (Filgueira y otros, 2002, pág.15).

La extensión e intensidad de estas percepciones negativas es una variable que favorece, de entrada, la creación de esta necesidad de urgencia. Como ha visto Horn (1995, págs. 16 y ss.), los factores específicos que han impulsado la construcción de burocracias profesionales han variado mucho entre países y períodos, pero en términos generales el detonante más importante ha tendido a involucrar crisis de credibilidad capaces de amenazar la supervivencia de los políticos. En otras palabras, diríamos, son necesarias presiones que incentiven a las clases políticas a superar el “dilema del político”, anteriormente mencionado.

- El segundo factor de importancia para la construcción de esta sensación de necesidad y urgencia es la **crisis fiscal**. Como se indicará después, las necesidades de ajuste presupuestario no son en sí mismas condición suficiente para esta clase de

reformas, pero sí acostumbran a ser –al menos cuando no son endémicas y por tanto no se hallan, por así decir, “descontadas” por la sociedad– un detonante crucial de escenarios que favorecen, si se saben utilizar, la producción de aquéllas.

En algunos casos, las presiones inducidas por la crisis fiscal pueden ser intensificadas por las posiciones de los acreedores externos, a quienes los sistemas de personal público no les interesan demasiado en sí mismos, pero cuyas exigencias de reducción del déficit público introducen presiones sobre el sistema que activan muchas de las reformas estructurales, incluidas las de los sistemas de personal (Heredia, 2002, pág. 15)

Desde el ángulo de las estrategias de implantación de la CIPP, lo más importante en este punto es destacar que las presiones indicadas, y en general las demás que puedan existir, deben ser, para que produzcan los efectos pretendidos, detectadas y aprovechadas por los reformadores. Corresponde a éstos

- a) reconocer los elementos de presión utilizables, divulgarlos y publicitarlos por los canales más adecuados,
- b) profundizarlos y estimularlos (por ejemplo, promoviendo o utilizando encuestas de diferente tipo, y fortaleciendo a grupos externos capaces de presionar para los cambios),
- c) asociar a todo ello a los creadores de opinión, internos y externos al sistema público.
- d) sobre todo, relacionar los factores críticos con el propósito de las reformas, esto es, la necesidad de profesionalizar el empleo público, y concentrar en dicho foco las presiones existentes.

### **Cuadro 3**

#### ***La división del liderazgo en la reforma del Servicio Civil mexicano***

---

Desde el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, dos grupos de funcionarios empezaron a trabajar en paralelo en las reformas orientadas a mejorar la eficiencia y calidad del personal gubernamental. Los grupos en cuestión estaban situados en dos dependencias diferentes –SHCP y SECODAM– y tenían –en parte como resultado de ello– intereses y visiones distintas sobre el problema. La Unidad de Servicio Civil (USC) (SHCP) tenía como prioridad y encomienda central el reducir el gasto vinculado a servicios personales, rubro que para 1995 absorbía casi la mitad del gasto público total... Los funcionarios responsables dentro de la Secretaría de la Contraloría venían trabajando, también desde el comienzo de 1995, en la elaboración de una propuesta de reforma de la administración pública.. Dicha propuesta incorporaba muchos elementos de la nueva gerencia pública, así como de los modelos de reforma centrados en promover la transparencia y la rendición de cuentas...

Las ideas y valores que orientaban a Hacienda y SECODAM eran muy distintas. La primera privilegiaba la necesidad de transparentar y reducir el gasto en salarios y favorecía esquemas de control centralizados en la propia SHCP. La segunda se manifestaba en contra de introducir rigideces adicionales y demandaba formas de control y evaluación por resultados, menos centralizadas y discrecionales. En suma, Hacienda tenía como primera prioridad la reducción del gasto en salarios y abogaba por un esquema de servicio civil clásico. La SECODAM, por su parte, impulsaba un modelo de reforma de orientación gerencialista.

A las diferencias ideológicas entre las dos dependencias, habría que agregar la fuerte rivalidad burocrático-política entre ellas. En toda burocracia suele haber competencia entre las distintas unidades y agencias que integran el gobierno. En el caso mexicano, sin embargo, el monopolio electoral del PRI y la hiperconcentración del poder en la rama ejecutiva hicieron de la burocracia la arena central de la lucha por el poder político y tendieron, por tanto, a magnificar notablemente la importancia e intensidad de dichas rivalidades...

El conflicto y la competencia ideológica, burocrática y política entre Hacienda y SECODAM alargaron y complicaron el proceso de negociación de la reforma. El impasse al interior del ejecutivo impidió presentar la iniciativa de ley correspondiente antes de las elecciones de 1997 cuando el PRI contaba aún con la mayoría absoluta en el Congreso...En 1998 y ante la ya, para

ese momento, clara imposibilidad de sacar adelante el proyecto de ley de servicio civil, la USC concentró sus esfuerzos en sacar adelante las reformas más importantes por la vía administrativa...

*Extractado de Heredia, B. (2002): "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90". Documentos del Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. BID.*

### El papel del liderazgo reformador

"Del mismo modo que el emprendedor privado puede vender provechosamente un nuevo producto para el que no existía anteriormente demanda, el emprendedor político puede proponerse con éxito la provisión de un bien público para el que los ciudadanos no han expresado demandas previas" (Geddes, 1994, pág. 38). La cita ilustra sobre el papel central que corresponde al liderazgo político en la movilización de las reformas del empleo público que implica la implantación de la CIFP.

Esta noción autoexigente del liderazgo reformador implica asumir la necesidad de empezar por construir demanda social allí donde esta no existe o donde existe sólo de un modo incipiente. Para ello, la claridad del propósito de reforma y su anclaje en un sistema de valores y creencias sobre la Administración pública y su papel son un presupuesto fundamental.

¿Quiénes son los líderes reformadores de la función pública? ¿De dónde cabe esperar el surgimiento de estos liderazgos? Las experiencias documentadas no son concluyentes en cuanto a la posible existencia de posiciones que, dentro del sistema político-administrativo, habiliten especialmente para el desempeño de este papel. Lo que resulta en todo caso imprescindible es que se trate de un liderazgo concentrado, sin divisiones como las que se dieron en la experiencia mexicana del cuadro 3.

Donde sí existe coincidencia es en que se trata de un papel que exige un alto grado de poder político efectivo, lo que implica analizar su existencia en términos que van más allá del rango o autoridad formal. Aunque luego se insistirá en el asunto, cabe apuntar aquí que hay, según se desprende de los estudios existentes, dos factores reforzantes de este poder efectivo del líder: su proximidad al entorno presidencial, y la sintonía y estrechez de su relación con la instancia responsable de la política fiscal y presupuestaria.

El papel central del liderazgo atraviesa la totalidad de la secuencia de cambio, y tiende a reducirse solamente cuando el proceso de recongelación se encuentra en un estadio avanzado.

### La construcción de coaliciones

La distribución del poder entre partidarios y opositores es una variable crítica de estas reformas. El objetivo de los reformadores es sumar más poder que los adversarios. Por ello, uno de los presupuestos de viabilidad para la movilización de las reformas es la materialización de pactos entre actores involucrados en ellas. Los pactos permiten resolver problemas de resistencias activas o pasivas a las reformas cuando consiguen que las coincidencias de objetivos a medio o largo plazo primen sobre las eventuales discrepancias del corto plazo. Naturalmente, uno de los problemas centrales que esto plantea es el de conseguir que la necesidad del pacto no reduzca los objetivos de las reformas por debajo de lo que puede ser considerada como una ambición razonable del propósito.

¿Con qué actores construir coaliciones que permitan la implantación con éxito de la CIFP? No existe una respuesta categórica a esta cuestión, que dependerá claramente de cada contexto institucional. Así, por ejemplo, la incorporación de los funcionarios de carrera a las reformas parece haber jugado papeles de signo opuesto en Brasil (positivo) y en Uruguay (negativo). Lo más que puede hacerse es precisar algunos criterios para la selección adecuada de los socios. En este sentido, y siguiendo a Kotter (1996, pág.57), citaríamos cuatro criterios básicos:

- una posición de poder significativa;
- capacidad y experiencia para hacer lo que se espera que hagan;

- credibilidad e influencia; y
- liderazgo y capacidad de arrastre.

La aplicación de estos criterios es más importante que el número de socios, el cual, en sí mismo, no es significativo: Hay socios que restan, en vez de sumar.

Esta aproximación nos conduce a la necesidad de realizar un análisis político del escenario:

- a) ¿qué actores se verán afectados, en qué sentido y con qué efectos?;
- b) ¿qué intereses y puntos de vista se expresarán en el proceso?;
- c) ¿cuál es el comportamiento previsible de cada uno de los actores?
- d) ¿qué recursos se precisan de cada actor, para llevar adelante las reformas: colaboración activa, autorización, legitimidad, recursos, apoyo, neutralidad?
- e) ¿cuáles son las probabilidades de lograr lo anterior y qué acciones exige?

Sin perjuicio de la anterior afirmación sobre la inexistencia de respuestas genéricas a todas estas interrogantes, parece conveniente, por la trascendencia que pueden tener para el éxito de la estrategia de reforma, mencionar a algunos actores que deberán, en todo caso, ser tenidos en cuenta a la hora de construir la coalición reformadora.

- El carácter marcadamente presidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos tenderá a convertir la implicación presidencial en un recurso básico de la reforma. El liderazgo político de ésta deberá administrar en cada caso sabiamente este recurso, que casi nunca es ilimitado. La presencia manifiesta del presidente en la coalición de cambio resultará especialmente importante en los estadios iniciales, cuando la conquista de credibilidad se hace imprescindible.
- La mayor parte de los expertos coinciden en la importancia que tiene, para el éxito de las reformas profesionalizadoras de la función pública, la alianza de los reformadores con los responsables de las políticas presupuestarias. De hecho, en los casos en que éstos últimos han protagonizado o coprotagonizado las reformas éstas han tenido, en general éxito (Chile, Brasil..), y algo parecido puede decirse en sentido inverso (México, como indica el cuadro 3). Posteriormente, se hará referencia a las dificultades que en algunos casos ha planteado la armonización de los “discursos” de reforma.
- Actores de gran importancia para las reformas institucionales en la Región vienen siendo indudablemente los organismos multilaterales, y en especial el Banco Mundial y el BID. Contar con ellos en la coalición reformadora tiende a reforzar ésta, no sólo en recursos sino también, a veces, en credibilidad y peso político. Por ello, la interiorización por estos organismos de la CIPP –lo que no parece difícil, ya que sintoniza en contenidos con una buena parte de sus iniciativas de reforma institucional– sería un apoyo considerable.
- La oposición política deberá ser asociada a la coalición reformadora cuando la reforma se vincule a una estrategia de consenso, lo que no será siempre viable. La implantación de la Carta, con su contenido profesionalizador del empleo público, afrontará obstáculos específicos para la institucionalización de los cambios, a los que se aludirá en el apartado final de este documento. Ello convertirá en deseable, las más de las veces, el planteamiento de las reformas como operaciones de consenso interpartidario. La experiencia chilena de la ley de “Nuevo Trato”, con la creación del sistema de Alta Dirección Pública, ofrece referencias valiosas sobre estos enfoques.
- Por último, cabe referirse a la importancia que puede tener el ensanchar las coaliciones a actores y grupos externos al sistema político administrativo: organizaciones de la sociedad civil, creadores de opinión, medios de comunicación, centros académicos..El respaldo externo de los reformadores se traduce frecuentemente en ganancias de poder interno para llevar adelante las iniciativas de cambio.

### La creación de incentivos para el autocumplimiento

La determinación activa de los reformadores de llevar adelante los cambios es un recurso básico de aquéllos. Por eso, la movilización de las reformas exige activar mecanismos de premio/sanción que estimulen la adopción de comportamientos en

sintonía con los cambios. Como antes se dijo, una parte de las resistencias no se harán explícitas, sino que se traducirán más bien en la inacción, o en la magnificación de supuestas dificultades de diferente signo (reparos legales, carencias tecnológicas, etc.).

Frente a todo ello, la coalición reformadora ha de estar en condiciones, lo antes posible, pero en todo caso desde el inicio de la fase “cambiar” de la secuencia de cambio, de hacer visible alguna clase de recompensas de diferente tipo (reconocimiento, visibilidad, promoción, compensación...) para quienes se sumen activa y destacadamente a las iniciativas reformadoras, y de penalización para los comportamientos contrarios. El poder emitir señales de esta naturaleza resultará imprescindible, por una parte, para la construcción de la credibilidad necesaria de las reformas, y, por otra, para ir generando gradualmente un conjunto de automatismos que acaben por conducir a la consolidación de las reformas sin exigir un permanente monitoreo de los comportamientos.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA VISIÓN

### La visión como recurso de cambio

Disponer de una imagen del futuro deseado es imprescindible para que los cambios se produzcan, especialmente cuando hablamos de reformas complejas y difíciles. La construcción de una visión sirve a tres importantes finalidades: en primer lugar, clarifica la orientación general de los cambios; en segundo lugar, motiva a las personas a moverse en la dirección adecuada; por último, ayuda a coordinar las actuaciones desarrolladas por diferentes actores.

Pero por visión no entendemos aquí simplemente una imagen más o menos sucinta de hacia dónde se quiere ir, al modo de algunas declaraciones habituales en el entorno empresarial que se limitan a ofrecer un lema o slogan de cambio. Hablamos de construir la visión en el sentido de disponer de un discurso coherente de cambio, que responda a las necesidades de mejora de un sistema específico de función pública, relacione diferentes orientaciones de actuación con un propósito de terminado y realice una serie de opciones estratégicas fundamentales para alcanzarlo.

Algunos rasgos deseables de la visión, así concebida, en la que se debiera enmarcar el empeño de implantación de la Carta son:

- a) *Imaginable*: dibuja una imagen de futuro que puede ser visualizada por los afectados.
- b) *Deseable*: sintoniza con aspiraciones de largo plazo de los interesados.
- c) *Factible*: incluye metas que pueden ser difíciles, pero que están al alcance de los interesados.
- d) *Concentrada*: es suficientemente clara y concreta como para guiar la toma de decisiones a lo largo del proceso de cambio.
- e) *Comunicable*: resulta fácil de comunicar y puede ser explicada y comprendida con éxito sin demasiado esfuerzo.
- f) *Inspiradora*: apela a valores compartidos, aunque no se hallen efectivamente traducidos a la práctica.

Hasta cierto punto, la CIFP contiene una visión, un discurso transformador cuyas características fueron precisadas en la primera parte de este documento. Por eso, la difusión internacional de la Carta, su conocimiento y conversión en un referente de buen gobierno para los países de la región, constituirían apoyos muy importantes. No obstante, este hecho no ahorra a los reformadores, a la hora de implantarla, la totalidad del esfuerzo de construir una visión orientadora de sus iniciativas de cambio.

En otras palabras, el propósito explícito de los cambios no puede ser, sin más, la aplicación de la Carta. Conseguir un efecto movilizador exige relacionar los rasgos del modelo de función pública propuesto por la CIFP con las características de cada entorno institucional específico, y con los problemas y disfunciones puestos de manifiesto por un diagnóstico del sistema nacional en cuestión. Es sobre todo ello que podrán construirse las coaliciones de actores favorables que se apuntaban en el apartado precedente. Así contextualizada, la Carta puede, en efecto, constituirse en un referente de gran utilidad, que facilite extraordinariamente el trabajo.

El modelo de gestión del empleo y los recursos humanos que la CIFP despliega es compatible con diferentes visiones más amplias de las reformas de la gestión pública, que vayan más allá de las cuestiones relativas al personal. Frecuentemente, además,

los esfuerzos de implantación de la Carta deberán enmarcarse en esta clase de propósitos. Más adelante se volverá sobre este punto, al abordar las cuestiones relativas al argumentario de las reformas.

### La cuestión de la escala de las reformas

¿Debe contemplarse la implantación de la CIFP como un proceso gradual de cambios incrementales que se van desarrollando a medida que se produce la maduración de las circunstancias, o más bien como una reforma implantada de manera discontinua, en ruptura con las rutinas precedentes, y fuertemente dotada de una guía superior? ¿Cabe una estrategia de extensión progresiva, que se inicia en ámbitos seleccionados mediante la puesta en marcha de experiencias piloto y se va desarrollando a partir de las mismas, o debe ser concebida como una reforma global, que afecta a la totalidad del sistema y a todos los sectores del empleo público?

Estas cuestiones no son fáciles de contestar prescindiendo del contexto en que las reformas se estén planteando, el punto de partida en que se encuentren los cambios necesarios, el conocimiento de las capacidades del sistema y otras variables. Diferentes estrategias pueden conseguir buenos resultados si se adaptan a tales circunstancias.

Dada la dificultad del empeño, es consistente la tentación de segmentar el ámbito de aplicación de los cambios, buscando escenarios más reducidos y abarcables y puntos de mayor presión, prioridad política más alta o menor resistencia, y rehuir o posponer las reformas globales, mucho más complejas y de resultados dudosos. De hecho, algunas reformas del empleo público en la Región han optado por estos enfoques, dando lugar a “enclaves de excelencia” (Heredia y Gaetani, 2002, págs. 8 y ss.), en los que han arraigado prácticas meritocráticas y avanzadas de gestión de los recursos humanos (caso del Instituto Federal Electoral en México, o de algunos bancos centrales), o cuando menos “áreas protegidas de la arbitrariedad” (como la Aduana en Bolivia, los contratos de alta especialización en Uruguay o, hasta cierto punto, el escalafón SINAPA, en Argentina, entre otros posibles ejemplos).

En realidad, las intervenciones de escala limitada tienen su propio repertorio de dificultades, entre las que se hallan:

- a) Las dificultades para generalizarse a otros entornos donde no se daban las especiales circunstancias que motivaron su introducción (el caso del IFE mexicano es característico en este sentido).
- b) Un alto índice de reversión, que denota evidentes problemas de sustentabilidad.
- c) Un déficit, en ocasiones, de legitimidad, derivado del carácter elitista de las intervenciones y la percepción de inequidad que suscitan, lo que puede acabar por conducir al fracaso de aquéllas (un caso paradigmático fue el del Instituto Superior de Economistas de Gobierno, creado en Argentina por el Ministro Cavallo a principios de los años 90)

En general, por todo ello, las reformas de signo profesionalizador de la función pública parecen encontrarse entre las que aconsejan la adopción de enfoques sistémicos y globales, sin perjuicio de que la implementación de los cambios pueda ser desigualmente gradual y progresiva. Sólo estos enfoques les atribuyen la legitimidad que les permite institucionalizarse.

### La cuestión de la reforma legal

Cuestión distinta, aunque conexas con la anterior, es la del instrumental de implantación y el papel que en el mismo desempeña la reforma legal. Sin duda, la implantación de la CIFP exigirá en muchos casos, en especial si se sigue la vía de la reforma global, la modificación de las regulaciones vigentes sobre el empleo público. Nada hay que objetar, siempre que dicha reforma se perciba como un instrumento entre otros de los que se incorporan a la estrategia de reforma, y no se confunda, por tanto, con la reforma misma.

El problema es que, en la cultura social y política de América Latina, existe una tendencia a identificar las reformas con las leyes que pretenden implantarlas, lo que la realidad se esfuerza tercamente en desmentir. Durante las últimas décadas, se han

producido numerosas reformas legales del servicio civil. Sólo desde los primeros años 90 hasta la actualidad, una mayoría de países de la Región ha aprobado leyes de reforma, las más de ellas de alcance global. Sin embargo, muchas siguen siendo inaplicadas o tergiversadas en su aplicación real.

Como antes se dijo, implantar la CIFP no es equivalente a reproducirla en una nueva ley. La construcción de una visión de la reforma debe situar las reformas legales necesarias en sus justos términos. Las modificaciones normativas deberán ponerse al servicio de propósitos claros de mejora de la situación de partida, y articularse solamente cuando dichas mejoras lo exijan. Si se hace así, se descubrirá que con alguna frecuencia la reforma legal es más útil como instrumento para “recongelar” los cambios que para movilizar los impulsos reformadores, lo que aconsejaría en ciertos casos ubicarla en la parte final de los procesos de reforma, más que en el preámbulo de los mismos.

### La cuestión del “perfil” de la reforma

La experiencia uruguaya documentada en el cuadro 4 nos ilustra sobre otra opción de la estrategia de implantación de la CIFP, relacionada con la construcción de la visión de cambio: la elección de un determinado perfil para la reforma.

La elección, para la implantación de la Carta, de una reforma de perfil alto implica optar por:

- a) Ubicarla entre las iniciativas de alta prioridad en la agenda política del gobierno.
- b) Dotarla de un grado alto de visibilidad entre los afectados y la opinión pública.
- c) Elaborar un discurso reformador de clara discontinuidad, que enfatice los elementos de ruptura con la práctica existente.
- d) Optar por instrumentos de clara repercusión externa: libros blancos, reforma legal, etc.
- e) Incrementar la participación de actores en el proceso.

Las ventajas de este tipo de enfoque se encuentran sobre todo en su mayor potencial movilizador. También, al multiplicar los actores, tiende a incrementar los costes de transacción. Será preferible cuando los elementos de presión inicial para el cambio sean escasos, cuando el punto de partida inicial de las transformaciones sea muy bajo, y cuando la construcción de la coalición para el cambio aconseje una ampliación de la visibilidad y el impacto externo de las reformas.

#### Cuadro 4

##### *El bajo perfil político de la reforma del Servicio Civil en Uruguay*

El segundo gobierno de Sanguinetti se planteó encarar una reforma sistemática y coherente de la Administración Central con un doble propósito. Por un lado, racionalizarla, eliminando o resolviendo las disfuncionalidades e incoherencias que se habían ido acumulando; por el otro, transformarla en función de adecuarla a las nuevas demandas y exigencias. La reforma no parte de la elaboración de un diagnóstico sistemático y explícito de los problemas y defectos a solucionar. Los entrevistados sostuvieron que se partió, más bien, del conocimiento existente producido por la experiencia acumulada en el funcionamiento corriente de la administración pública uruguaya. Tampoco hubo un gran debate político sobre los problemas de la Administración Central ni sobre el proyecto de su reforma. De hecho todo parece indicar que el gobierno se planteó como estrategia el evitar que los problemas y la reforma de la Administración Central se constituyeran en un problema de debate político...

La participación de actores sociales en el proceso de reforma también fue baja. En 1995, cuando comenzó el proceso de elaboración de la reforma, fue creado un organismo consultivo, la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado. Este organismo estaba constituido por los representantes de todos los Ministerios, dos delegados de los empleados públicos y un delegado de las empresas privadas. Pero los representantes de los trabajadores y los del sector empresarial terminaron retirándose de la Comisión..

De la misma manera que no existe un documento de diagnóstico, tampoco existe un documento en que se presente de manera global el proyecto de Reforma y sus objetivos. El proyecto se encuentra disperso en diversos artículos de la Ley de Presupuesto Nacional...También la implementación siguió esta pauta de baja politización. La aprobación por el Parlamento de la Ley de Presupuesto, significó la delegación al Ejecutivo de la tarea de definir el contenido específico de las transformaciones. Dentro del Ejecutivo, la conducción de la implementación se encomendó al CEPRE, cuyo accionar está fuertemente respaldada por la voluntad política del Ejecutivo. Sin embargo, su línea de trabajo es eminentemente técnica...

Esta estrategia de implementación concentra el proceso de reforma dentro del propio Poder Ejecutivo y la “aisla” con respecto al juego parlamentario y a la participación de los partidos. Este aislamiento permite al Ejecutivo controlar la reforma y limitar la influencia de los grupos sociales y las corporaciones sobre ésta. Lo que esa estrategia no consigue, sin embargo, es aislar a la reforma de los operadores por excelencia del viejo sistema de articulación entre los partidos y el aparato estatal: los mandos medios de administración central...El clásico clientelismo del sistema político uruguayo (con una estructura desagregada y horizontal en la que los dirigentes políticos de nivel medio colonizan el Estado y la dirección de las empresas públicas) afectó también de manera negativa al proceso de reforma. Básicamente, pues tendió a incrementar el número potencial de puntos de veto en virtud de su efecto fragmentador.

*Extractado de Filgueira, F. y otros (2002): “La economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: Los años 90”. Documentos del Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. BID.*

La opción por un perfil bajo implica la limitada visibilidad del proceso, la elección de un discurso de “cambio en la continuidad”, el uso de instrumentos técnicos y cambios normativos poco ruidosos, y el apoyo preferente en un número limitado de actores, preferentemente internos.

Será recomendable cuando la distancia entre la realidad y el objetivo final no sea tan alta, cuando se dé una capacidad de impulso inicial razonable, cuando exista capacidad interna suficiente para garantizar cambios sostenidos, y cuando el diagnóstico del escenario sociopolítico aconseje poner sobre todo el acento en la evitación de controversias y la reducción de los costes de transacción de las reformas.

### **La necesaria credibilidad**

La construcción de coaliciones para el cambio obliga a vencer las resistencias a la cooperación. El logro de bienes públicos, como lo es la consecución de una función pública profesional y eficaz, exige que diferentes actores cooperen en un juego nuevo y arriesgado, que sustituye a otro viejo y predecible (Geddes, 1994, pág. 34). Para que ello se produzca, la presión derivada de una percepción de necesidad y urgencia era, como se vio antes, un primer requisito. El segundo es que se consiga reducir a límites aceptables la incertidumbre sobre el futuro. La incertidumbre reduce los incentivos a cooperar, lo que plantea a los reformadores una necesidad de construir credibilidad.

La visión de la reforma debe dotar de credibilidad, tanto al propósito de cambio u objetivo final, como a la propia gestión del proceso de reforma. Para ello, serán necesarios algunos requisitos:

- a) En primer lugar, el liderazgo reformador debe ser capaz de transmitir confianza acerca de su propia involucración y compromiso con el proyecto, transmitiendo a los demás actores afectados que no se trata de una implicación coyuntural o superficial.
- b) En segundo lugar, el discurso de reforma subyacente a la visión del cambio debe ser sólido, seriamente articulado y garantizar la coherencia entre sus diversos elementos.
- c) En tercer lugar, debe generarse una percepción de poder suficiente para alcanzar los objetivos perseguidos, lo que implica hacer visible la existencia de los apoyos políticos necesarios, el acceso a los recursos imprescindibles, la dotación de capacidad técnica suficiente, etc.

Esta percepción de credibilidad es imprescindible sobre todo en la fase de descongelación y en el inicio de la de cambio en sentido estricto, y debe mantenerse a lo largo de esta última para evitar desfallecimientos y retrocesos.

### Los argumentos para el cambio

La implantación de la CIFP debe fundamentarse en una visión de futuro anclada en un discurso coherente de cambio. Frecuentemente, como se dijo antes, se tratará de discursos de reforma de la gestión pública que irán más allá de las cuestiones relativas al empleo público y encontrarán su fundamento en visiones o modelos más amplios acerca de la transformación de las estructuras y el funcionamiento de los sistemas públicos.

Hablando de América Latina, diversos trabajos sobre reforma del Estado han explorado en los últimos años estas diferencias de orientación global de las reformas, e intentado elaborar clasificaciones que ayuden a distinguirlas. Así, se ha hablado de enfoques “meritocráticos”, “gerencialistas” y “de rendición de cuentas” (Heredia, 2002, págs. 7 y ss.). Otra taxonomía ha distinguido entre los modelos “eficientista”, “contractualista” y “servicial” (Longo y Echebarria, 2001, págs. 105 y ss.). No es éste el lugar para profundizar en el alcance de estas distinciones, pero parece conveniente reflexionar sobre su relación con el propósito de implantación de la Carta.

En principio, el modelo de gestión del empleo y los recursos humanos de la CIFP parece compatible con diferentes discursos reformadores, sin perjuicio de que éstos puedan poner el acento en unos aspectos de aquél más que en otros. Lo importante será que el modelo de reforma resulte coherente con el diagnóstico del marco institucional de cada país, en un doble sentido:

- a) En cuanto al *contenido*: que aborde las disfunciones existentes y oriente las reformas necesarias, enfatizando aquellos aspectos del sistema de función pública que resulta más importante y urgente reformar.
- b) En cuanto al *proceso*: que sea capaz de movilizar a los protagonistas adecuados para formar la coalición de cambio, teniendo en cuenta que los diferentes modelos de reforma pueden tener efectos diferentes en cuanto a los beneficios y amenazas percibidos por los diferentes actores y grupos de interés.

Un aspecto extremadamente importante del discurso reformador que deba acompañar a la implantación de la CIFP es su relación con la política económica del gobierno, y en particular con dos elementos de ésta que frecuentemente aparecen asociados en los escenarios políticos de la Región:

- a) Por una parte, la lucha contra el déficit público y las políticas de ajuste resultantes de la crisis fiscal.
- b) Por otra, los desafíos de competitividad resultantes de la apertura económica y la desregulación.

Para la viabilidad de las iniciativas y reformas de implantación de la CIFP será, las más de las veces, trascendente el que ésta aparezca presentada como un requerimiento de la estabilización macroeconómica y la competitividad del país, y adecuadamente “empaquetada” junto a las iniciativas de modernización asociadas a estos objetivos: sistemas de planificación y evaluación de políticas y programas, gestión presupuestaria... Los estudios muestran la correlación de esta asociación con el éxito de las reformas (como ejemplos, cabe citar en positivo la reforma de Bresser en Brasil, y en negativo la de Zedillo en México). Las razones de esta correlación parecen bastante evidentes:

- El enorme peso del gasto de personal dentro del conjunto del gasto público.
- La importancia, para la economía de los países, de contar con burocracias eficientes en el manejo de las políticas presupuestarias, financieras y reguladoras.
- La mayor facilidad, que deriva de lo anterior, para ubicar las reformas de la función pública, en tanto afectan a dichas políticas, en un lugar preeminente de la agenda gubernamental.
- La mayor probabilidad de contar con el apoyo de financiadores multilaterales externos.
- La conveniencia (frecuentemente, la necesidad) de contar, en la coalición para el cambio, con las autoridades responsables de las políticas presupuestarias. (Lo que plantea la cuestión recurrente de si la alianza entre la modernización del

estado y la agenda económica debe producirse, o no, dentro de un único ministerio. No parece existir evidencia concluyente al respecto).

Esta vinculación de las políticas de profesionalización del empleo público y las prioridades presupuestarias no está exenta de riesgos, que los reformadores deberán tener en cuenta y evitar en lo posible. Se cuentan entre ellos:

- El de quedarse en reformas puramente orientadas al ajuste y la reducción de efectivos, que no contemplaran las mejoras cualitativas y de gestión que la implantación de la Carta lleva consigo necesariamente.
- El de ceder a la tentación de crear “enclaves de excelencia” para aquellas funciones (bancos centrales, gestión tributaria, administración del presupuesto, agencias reguladoras...) más conectadas con las prioridades económicas, y abandonar el resto del empleo público, con la consiguiente introducción de una fuerte percepción de inequidad en el sistema y las consecuencias poco favorables a las que antes se hizo referencia.
- El de incurrir en discursos de descrédito de lo público, que acabarían por tener un efecto desmovilizador.

En cualquier caso, la visión sobre la que se asienten las iniciativas de implantación de la Carta debe fundarse en un discurso consistente de reforma caracterizado por:

- a) La integración y consistencia de sus componentes
- b) La solidez intelectual de la propuesta
- c) Un soporte adecuado de información (exactitud de los datos, manejo de estadísticas...)
- d) La coherencia con las expectativas de los socios potenciales de la reforma.

## EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

### La capacidad como dimensión de cambio

Puede decirse que no cambia quien quiere, sino quien puede. La cuestión de la capacidad se planteará desde los primeros pasos de las reformas necesarias para implantar la CIFP, pero tendrá un significado distinto en función del estadio en que las mismas se hallen. Hablamos de la capacidad para el cambio en un doble sentido:

- a) Como capacidad para impulsar, dirigir y monitorear las reformas, que será importante a lo largo del proceso, pero especialmente en su fase inicial.
- b) Como capacidad para ejecutar las reformas y utilizar adecuadamente los “artefactos” del cambio (tecnologías, procedimientos, nuevas maneras de hacer), cuya importancia aparece en la etapa de “cambiar”, y se mantiene, aunque volviéndose menos crítica, en el estadio de “recongelación”.

### Crear capacidad para impulsar y dirigir las reformas

El liderazgo reformador necesario para la implantación de la CIFP necesitará articular a su alrededor un conjunto de capacidades necesarias para el impulso, dirección y monitoreo del proceso. Estas capacidades deben implicar:

- El conocimiento adecuado, en cada momento, de los datos más relevantes para la adopción de las iniciativas de reforma.
- La constancia de las percepciones, estados de ánimo y expectativas de los actores y afectados más significativos.
- La influencia y poder de convicción sobre los mismos.
- El acceso a recursos importantes (desde la agenda del gobierno o el apoyo presidencial a los medios materiales y financieros precisos)
- Los resortes de comunicación interna y externa imprescindibles.

- Las posibilidades de tomar decisiones favorables a las reformas desde puntos estratégicos del sistema político-administrativo.
- Los dispositivos de observación y evaluación necesarios para el seguimiento activo del proceso.

Para que todas estas capacidades puedan ser reunidas y utilizadas para las finalidades de cambio perseguidas, resultará, previsiblemente, necesario, dotarse de dos instrumentos organizativos, llamados a desempeñar un papel determinante en el proceso de reforma:

- a) **Un núcleo reformador central**, dotado de las personas y los medios necesarios para impulsar y dirigir el proceso. Previsiblemente, estará integrado las más de las veces por colaboradores próximos a quien ejerce el liderazgo político del proceso, si bien nada impide pensar en estructuras y encargos personales ad hoc. Debe tratarse de un equipo experto, cohesionado y comprometido con la reforma, pero nunca aislado de los operadores principales del empleo público en el sistema. Por el contrario, una de sus características ha de ser el acceso a la información relevante y una capacidad de relación e influencia con actores básicos, en especial con todos aquellos que formen parte de la coalición de cambio. Las cuestiones relativas a la ubicación y configuración organizativa, rango formal y atribuciones de este núcleo central deberán ser analizadas y resueltas en función de las características del entorno institucional y de las opciones que se hayan adoptado al definir la estrategia de reforma. Por ejemplo, su grado de visibilidad se relacionará con el perfil elegido, mientras que su posible configuración interdepartamental dependerá de cuál sea la estructura del gobierno en cuestión.
- b) **Una red de agentes de cambio**, distribuida por el conjunto del sistema, formada por aquellas personas que deban poner en marcha o secundar iniciativas de innovación acordes con los objetivos de las reformas. Contar con estos innovadores en el mayor número posible de ministerios y organismos debe ser un propósito específico de la estrategia de cambio, ya que constituye una importante clave de éxito en las reformas sistémicas de alcance global como serán, normalmente, las de implantación de la CIFP.

La movilización de esta red debe mantenerse a lo largo del proceso, asociando a sus miembros a los éxitos del mismo y esforzándose por mantener su compromiso con los cambios. Su grado de formalización puede ser muy diverso, pero es importante que la pertenencia a la misma implique algunas señales de reconocimiento.

Un elemento sustancial del desarrollo de capacidades de cambio es el aprendizaje. Por ello, la dirección del proceso de implantación deberá esforzarse por evaluar las iniciativas y pasos adelante, y revertir los resultados de las evaluaciones sobre los diferentes protagonistas. En particular, en los momentos iniciales de la fase “cambiar”, los expertos destacan la importancia de definir metas parciales no demasiado dificultosas, y aprovechar los logros para consolidar aprendizajes y reforzar la moral de quienes deben seguir introduciendo innovaciones a menudo difíciles.

### Crear capacidades de manejo de la nueva situación

La implantación de la CIFP, y el conjunto de medidas de profesionalización y modernización de la gestión que lleva consigo, implican desafíos considerables para los sistemas públicos que se lo proponen. En una parte significativa de los países latinoamericanos, la gestión del personal se identifica hoy por hoy con la mera administración burocrática de rutinas administrativas. Las competencias de las personas que se encargan de aquélla están, en general, a la altura de estos cometidos. Las estructuras, procesos, sistemas de información y tecnologías aplicadas a este campo de actuación se encuentran, salvo excepciones, en un estadio rudimentario de desarrollo.

De no actuar sobre todo ello, la progresiva introducción de nuevas maneras de hacer que la implantación de la Carta significa se encontraría con un obstáculo insalvable: la incapacidad de las personas y organizaciones del sistema público para actuar como se espera de ellas. Por eso, la estrategia de reforma debe contemplar también el desarrollo de capacidades internas que permitan ir introduciendo, aplicando, extendiendo y profundizando los cambios.

Este desarrollo de capacidades debe producirse en tres ámbitos o niveles diferentes:

**a) Las capacidades estratégicas**

Para la CIFP, la coherencia estratégica es uno de los atributos esenciales de un sistema de función pública (epígrafe 11 de la Carta). Esta exigencia plantea a los sistemas públicos de gestión del empleo y las personas un doble reto:

- el de vincularse a las prioridades y finalidades organizativas; y
- el de integrar de manera coherente sus diferentes subsistemas, políticas y prácticas de gestión de recursos humanos.

Un reciente estudio sobre sistemas nacionales de función pública en 21 países latinoamericanos (BID, 2005) identifica el déficit de coherencia estratégica como la disfunción más extendida en aquéllos. El reforzamiento de la capacidad estratégica de los gobiernos en este campo exige dotar de mayores capacidades a las unidades centrales de gestión del empleo público y los recursos humanos. Las direcciones, departamentos u oficinas nacionales de servicio civil o función pública, sea cual fuere su ubicación orgánica, desempeñan un papel rector fundamental que exigirá, las más de las veces, un fortalecimiento notable de su capacidad interna, lo que exigirá:

- En primer lugar, y ante todo, reconocer –más allá de las consideraciones de rango formal, que muchas veces no van acompañadas de una influencia real– el papel estratégico que desempeñan estas unidades centrales en el buen funcionamiento de la Administración pública.
- Adecuar su diseño a este papel, revisando su configuración interna más habitual, propia de instancias centradas en el control burocrático y la reglamentación de los procedimientos, y transformándolas en núcleos inteligentes, proactivos y orientados a la innovación.
- Destinar a dicha finalidad las competencias personales y los recursos económicos y tecnológicos necesarios.

El fortalecimiento de las instancias centrales debería verse acompañado por el de las unidades especializadas de recursos humanos en los diferentes ministerios y organismos, imprescindible para la transformación efectiva del sistema público en su conjunto.

**b) Las capacidades técnicas**

Tanto las unidades especializadas centrales como las periféricas necesitarán de personas dotadas de la cualificación precisa para afrontar con éxito las funciones que demanda de las mismas el modelo de gestión que dimana de la CIFP. La propia Carta, en su epígrafe 61, apunta al carácter necesariamente multidisciplinar de estas competencias, e indica que deben combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.

En particular, deberá prestarse una atención especial a la superación gradual de los déficit competenciales más significativos de la situación de partida. Entre éstos, se encontrarán en no pocos casos, los conocimientos y habilidades en los campos siguientes:

- La planificación de recursos humanos, entendida como la capacidad de aproximar las previsiones de la gestión del empleo a la planificación de políticas y a la gestión presupuestaria, con un propósito de optimización del activo humano.
- La evaluación, lo que exige contar con personas capaces de impulsar y dar apoyo a la puesta en marcha de instrumentos de apreciación de las competencias y el desempeño de las personas, adaptados a las necesidades de los diferentes entornos organizativos.
- El desarrollo de personas, o capacidad de definir y estimular políticas eficaces de promoción profesional y capacitación, orientadas a la mejora cualitativa del personal.
- Las políticas de compensación e incentivos, que exigen capacidades que superen la mera administración de salarios y habiliten para definir e impulsar prácticas de remuneración equitativas, competitivas e incentivadoras.

### c) *Las capacidades directivas*

El modelo de la CIFP, tal como hacen sin excepción las orientaciones contemporáneas de la gestión de recursos humanos, sitúa como principales protagonistas de ésta a los directivos, entendiendo por tales a las personas que, en las organizaciones públicas, tienen atribuida la dirección de equipos humanos.

La implantación de la Carta exigirá la progresiva incorporación de los directivos a la tarea de gestionar personas, transformando, en este sentido, una situación caracterizada en general por la falta de compromiso y la abdicación de responsabilidades. Es éste un propósito absolutamente crucial para el éxito, que se irá haciendo imprescindible en la fase de “cambiar” y se constituirá en una condición para que se produzca el “recongelamiento” o consolidación de los cambios. Para abordarlo, será necesario combinar:

- La persuasión, introduciendo el nuevo rol de los directivos en el argumentario de las reformas, y sumándolos progresivamente a la coalición para el cambio.
- Los incentivos, introduciendo la gestión del empleo y las personas en la “cuenta de resultados” por la que se valora, considera y premia –o penaliza– la práctica directiva.
- La capacitación, desarrollando las habilidades personales y sociales más conectadas con el liderazgo de grupos humanos.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REFORMAS

El éxito en la implantación de la Carta será medido en definitiva por la institucionalización de las reformas. Entendemos por institucionalización la plena incorporación de las estructuras, procesos y maneras de hacer que caracterizan al modelo de la CIFP a las rutinas de funcionamiento del sistema nacional de función pública en cuestión. La institucionalización supone por tanto el final deseable de la fase de recongelación de los cambios, e implica el tránsito de una situación en la que el uso de los nuevos instrumentos y prácticas respondía aún a un propósito deliberado de transformar la realidad, a otra en la que los mismos forman parte ya de las pautas ordinarias de conducta. Los cambios no institucionalizados mantienen una existencia precaria. La institucionalización no hace del todo irreversibles las reformas, pero reduce los riesgos de vuelta atrás de un modo muy considerable.

El principal recurso exigido por la institucionalización de las reformas es la continuidad de aquéllas en el tiempo. Por eso, las principales amenazas que se le oponen son:

- La brevedad de los ciclos político-electoral, cuya duración es, por definición insuficiente.
- Los relevos y discontinuidades en el liderazgo político de los procesos, que pueden debilitar la consistencia de la coalición para el cambio y difuminar la visión del mismo.
- La inestabilidad política, en tanto que tenderá a cuestionar la continuidad del propósito de cambio.

Un análisis y prospección del escenario político puede ser, por tanto, necesario para plantearse –desde el ángulo de sus posibilidades de institucionalización– la viabilidad de las reformas en determinadas coyunturas. Puede haber escenarios en los que lo recomendable sea esperar mejores momentos. En todo caso, una vez iniciadas, las estrategias de implantación han de incorporar a su diseño e instrumental enfoques y medidas pensados para afrontar con algunas garantías de éxito las mencionadas amenazas. En este sentido, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) Resulta imprescindible mantener la dimensión de movilización de las reformas, con persistencia y tenacidad, durante periodos largos, entendiendo que la implantación de los cambios no equivale, como hemos dicho, a su institucionalización. Para ello, mantener activa y en auge la coalición favorable a las reformas será imprescindible, y exigirá el ejercicio sostenido del liderazgo.
- b) El consenso político minimiza los riesgos de reversión derivados de la alternancia política. Comprometer a la oposición en procesos de implantación de la CIFP configurados como “reformas de estado”, y no como iniciativas partidarias, favorecerá, como se apuntó anteriormente, cuando sea posible, las posibilidades de institucionalización.

- c) Activar mecanismos de rendición de cuentas, exigencia de responsabilidades y control de los cambios por parte de la sociedad civil (creando instancias cívicas de seguimiento de las reformas o fórmulas similares) puede desarrollar, en ciertos casos, un instrumental de presión externa extremadamente útil para institucionalizar las reformas.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

### Sobre los contenidos de las reformas de la función pública

- ARELLANO, David, EGAÑA, Rodrigo, OSZLAK, Oscar y PACHECO, Regina (2003): *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*. Caracas. CLAD
- FARNHAM, David y HORTON, Sylvia, ed. (2000): *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Londres. McMillan.
- LONGO, Francisco (2004): *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.

### Sobre gestión del cambio

- HUSENMAN, Samuel (2003): "Resistencias al Cambio", en Aguilar López, J. (coord.) *La gestión del cambio*. Barcelona, Ariel.
- KOTTER, John P. (1996): *Leading Change*. Boston, Harvard Business School Press.
- LEWIN, Kurt (1947): "Group Decision and Social Change", en Newcomb y Hartley (ed.) *Readings in Social Psychology*. Henry Holt and Co.
- SCHEIN, Edgar H. (1999): *The Corporate Culture Survival Guide: Sense and Nonsense of Cultural Change*. San Francisco. Jossey Bass Publishers.

### Sobre economía política de las reformas institucionales

- GEDDES, Barbara (1994): *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Los Angeles. University of California Press.
- HEREDIA, Blanca (2002): *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina. Un marco de análisis*. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- HORN, Murray (1995): *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press.

### Sobre procesos de reforma administrativa en América Latina

- BID (2005): *Diagnósticos institucionales de sistemas de servicio civil en 21 países de América Latina (en proceso de edición)*
- ECHEBARRÍA, Koldo (ed.) (2003): *Servicio Civil. Temas para un Diálogo*. Washington DC, BID.
- HEREDIA, Blanca y GAETANI, Francisco (2002): "La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso". *Documentos del Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Washington DC. BID.
- FILGUEIRA, Fernando, HEREDIA, Blanca, NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado (2002): "La economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: los años 90", *Documentos del Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Washington DC. BID.
- LONGO, Francisco (2004): "La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y El Caribe: una metodología de evaluación", en *Reforma y Democracia*, nº 28.
- LONGO, Francisco y ECHEBARRÍA, Koldo (2001): "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas", en CLAD (ed.): *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina*. Caracas, CLAD.

**Francisco Longo**  
**ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública.**  
**Barcelona. España**

**CONTRAPORTADA**

**archivo Freehand**

