

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



RED DE GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

**LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN LAS DEMOCRACIAS
AVANZADAS: MÉRITO CON FLEXIBILIDAD**

DOCUMENTO DE TRABAJO

Elaborado por Francisco Longo

Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona

Washington, D.C., Abril 26 y 27, 2001

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia que tendrá lugar en la sede del Banco en Washington el 26 y 27 de Abril del 2001. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

Versión en Ingles en Preparación (English forthcoming)

LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS: MÉRITO CON FLEXIBILIDAD

ÍNDICE

1. Introducción
2. El Servicio Civil en las democracias avanzadas
 - 2.1. Qué es el Servicio Civil
 - 2.2. Modelos de Servicio Civil
3. Las reformas del Servicio Civil
 - 3.1. Las necesidades de cambio
 - 3.2. El sentido de las reformas
 - 3.3. Estructuras y políticas que han sido objeto de las reformas
 - 3.4. Los procesos de reforma
4. Conclusiones

Bibliografía

Anexo: Datos de sistemas de Servicio Civil en el ámbito de la OCDE

FRANCISCO LONGO

Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona

abril 2001

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el análisis de los cambios producidos en los sistemas de Servicio Civil de un conjunto de países del ámbito OCDE. Su objetivo es atender el encargo realizado al autor por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de su “Diálogo Regional de Políticas”, cuya finalidad es el apoyo a la cooperación y el intercambio de información en áreas cruciales para el desarrollo económico y social de América Latina. En coherencia con dicho marco, el trabajo debe permitir a los países participantes en el diálogo disponer de una fuente de contraste y aprendizaje sobre su propia situación y perspectivas de reforma. Tres precisiones se hacen necesarias para delimitar el alcance del trabajo.

La primera se relaciona con la misma materia objeto de análisis y, en concreto, con la noción de reforma. Los cambios a los que se hará referencia son aquellos que resultan incardinables dentro del concepto de reforma de la gestión pública, entendida (Pollitt y Bouckaert: 2000, 8) como el conjunto de cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público, con el objetivo de conseguir un mejor funcionamiento de aquellas. Hablamos pues de reforma como cambio deliberado y discontinuo (Echebarria: 2000), y no de adaptaciones continuas y periféricas de carácter meramente evolutivo. Añadamos que las considerables diferencias en la tipología, extensión y profundidad de los cambios hacen recomendable, ya desde ahora, hablar de reformas en plural.

La segunda tiene que ver con el referente utilizado para el contraste de experiencias. El núcleo del mismo es el constituido por los once países contemplados en los términos de referencia del encargo: Reino Unido, EE.UU., Canadá, Japón, España, Italia, Alemania, Holanda, Bélgica, Francia y Suecia. A este núcleo se añadirán menciones a otras experiencias nacionales sobre las que se ha hallado evidencia en la literatura manejada, y que nos han parecido relevantes. Son de destacar, en este sentido, los casos de Australia y Nueva Zelanda, países que, como es sabido, han vivido experiencias de reforma administrativa de profundo calado.

Por último, debe mencionarse el referente temporal del análisis. El período de tiempo contemplado es, básicamente, el de las dos últimas décadas, en las que se han concentrado procesos de cambio de amplio alcance en el sector público de algunos de los países citados. En todos ellos, sin excepción, los sistemas de servicio civil y su reforma han estado en el debate público, viviendo en muchos casos transformaciones, de escala e intensidad muy diversa, pero de interés para el objeto de este trabajo. Sin perjuicio de este marco temporal, nuestra atención se centrará preferentemente en la evolución registrada desde el inicio de la década de 1990 hasta hoy.

Destinaremos la primera parte del trabajo a precisar la noción y rasgos definitorios del concepto de Servicio Civil, así como sus diferentes modelos en el ámbito de los países analizados. La segunda parte abordará el propósito principal del trabajo, esto es, las reformas al Servicio Civil, en cuatro apartados, destinados: el primero de ellos, a identificar las disfunciones diagnosticadas y enfrentadas por los procesos y discursos de cambio; el segundo, a precisar el sentido y dirección de las reformas, desde un punto de vista global; el tercero, a analizar las principales estructuras y políticas de recursos humanos afectadas

en cada caso por los cambios; y el cuarto y último a identificar los aspectos más relevantes de los procesos seguidos para la implantación de los cambios en los casos analizados.

2. EL SERVICIO CIVIL EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS

2.1. QUÉ ES EL SERVICIO CIVIL

El primer problema que plantea el empeño descrito es precisar a qué nos referimos cuando hablamos de Servicio Civil (en adelante SC). La expresión es frecuentemente utilizada con significados diferentes. Esta circunstancia nos obliga a aludir brevemente a esas diferentes acepciones del concepto, para precisar con qué alcance vamos a utilizar el mismo a los fines de nuestro trabajo.

Posibles aproximaciones al concepto

Una primera aproximación, de neto contenido jurídico, y propia, sobre todo, de la Europa continental, identificaría el concepto por el carácter de las regulaciones que le sirven de fundamento. Sería SC aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes de las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad. Éste es el alcance con que, en España (Palomar: 2000; Sánchez Morón: 1996) o Francia (Ziller: 1993; MAP: 1997) , se habla de “función pública”, como regida por un estatuto propio, distinto del que se aplica al empleo común.

Nos parece una noción poco útil para nuestro propósito ya que se trata de una aproximación meramente formal. Al no precisar contenidos, no nos dice en qué medida, con qué intensidad y extensión tales regulaciones singulares se alejan de las civiles o laborales, por lo que el concepto puede carecer de una verdadera eficacia delimitadora. De hecho, nos llevaría a incluir en el supuesto tanto los modelos de empleo público que, como el español, se basan en un extenso código de regulaciones específicas, elaboradas sobre pautas muy distintas de las que rigen el empleo ordinario, como, por ejemplo, el holandés (Van der Krogt et al.: 2000), en el que la proximidad material entre ambas regulaciones es muy considerable.

Una segunda vía, próxima a la anterior, nos llevaría a distinguir entre el carácter normativo o contractual de la relación de empleo. De acuerdo con ello, caracterizaríamos el SC como un sistema en el que los contenidos de aquella están establecidos legalmente, y administrados por el empleador público, en buena medida, de forma unilateral. Fuera del mismo quedarían los supuestos, normales en el mundo del trabajo, en los que el contenido de la relación de empleo se establece contractualmente, mediante negociación individual o colectiva entre el empleador y los empleados.

La distinción ha perdido en nuestros días buena parte de la fuerza delimitadora que pudo tener en su momento. La interpenetración de los universos jurídicos del derecho administrativo y laboral ha llevado en las últimas décadas a una configuración considerablemente híbrida del empleo público (Cassesse: 1994,

206). Como veremos más adelante, el incremento de la participación sindical y la negociación de las condiciones de trabajo forman parte de las tendencias más extendidas en los países analizados.

Una tercera forma de abordar la cuestión nos llevaría a entender el SC como el sistema de empleo propio de una parte de los empleados públicos: aquéllos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de potestades públicas, a diferencia de otros cuyas funciones no les exigen tal singularidad. El caso arquetípico sería el de los *Beamte* alemanes, únicos a quienes se aplican los "principios tradicionales del servicio civil profesional" (Röber y Löffler: 2000, 117), y que representan, aproximadamente, el 40 por ciento del empleo público en Alemania.

La distinción es importante por varias razones. En primer lugar, porque la noción de *imperium* ha sido históricamente muy relevante para construir la arquitectura jurídica de la administración profesional. Por otra parte, en la Unión Europea, el ejercicio de potestades públicas es precisamente el criterio acuñado por el Tribunal Europeo de Luxemburgo como límite a la libre circulación de empleados públicos entre las administraciones de los países miembros. Además, desde aproximaciones neoinstitucionalistas a la reforma del estado (Prats: 1995) se ha defendido la noción de una "función pública" contraída al "núcleo estratégico del Estado", para la que el sistema de mérito opera en su plenitud, como garantía institucional para la gobernabilidad de los países, y que sería distinta del "empleo público", noción más amplia, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial.

Sin embargo, esta noción de SC seguiría resultando insatisfactoria para nuestro propósito. En primer lugar, porque sólo resultaría de aplicación, e incluso inteligible, en aquellos países que poseen modelos duales de empleo público, lo que dejaría fuera una parte del universo que nos proponemos analizar. En segundo lugar, porque, incluso en dichos países, aquella parte del empleo público que no se halla directamente conectada con el ejercicio de potestades públicas (o así lo parece, ya que la imprecisión de este criterio delimitador, en el estado contemporáneo, es notable) es cualitativa y cuantitativamente muy importante. Por último, porque cuando se analiza el contenido real de las normas, estructuras y políticas, el alcance de la distinción es, a menudo, más formal que sustantivo.

Una cuarta y última aproximación al concepto de SC identificaría éste con el sistema que se aplica a los empleados del gobierno o administración central; es decir, excluyendo los otros niveles de gobierno: el local, y, en los estados federales o compuestos, el de los estados, regiones o comunidades intermedias. Una noción tal es exclusiva de uno de los países que componen nuestro ámbito de estudio: el Reino Unido (Ziller: 1993; Horton: 2000). Se trata, sin embargo, precisamente de aquél en el que nació y se acuñó la expresión *Civil Service*. Desde luego, no podemos retener tampoco esta acepción y adoptarla como propia, ya que el ámbito del trabajo incluye deliberadamente a los diferentes niveles de gobierno.

La noción adoptada

Creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de SC que extienda éste a la totalidad del empleo público, lo que no ocurría en ninguna de las acepciones analizadas. Por otro lado, no toda clase de empleo público es SC, sino sólo cuando este se da en determinados contextos institucionales: aquellos que hacen posible la existencia y protección de una administración profesional. Proponemos, por tanto, una noción de SC como el *sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales.*

Las notas básicas de esta noción son las siguientes:

- a) Entendemos por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. La noción de SC exige, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político.
- b) La existencia y preservación de una administración profesional exigirá determinadas regulaciones específicas del empleo público, pero la noción de SC que proponemos trasciende la dimensión jurídica en un doble sentido: 1) La mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de las garantías que hacen posible una administración profesional. Es sólo esta articulación real la que, para nosotros, permite hablar de SC. 2) La intensividad en el uso de las regulaciones puede variar notablemente, dependiendo de los diferentes contextos institucionales. En algunos casos, de los que Suecia -como veremos- es el ejemplo más contundente, las garantías de funcionamiento del SC no son predominantemente jurídicas.
- c) Los sistemas de SC pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo. La uniformidad o diversidad de las estructuras y políticas de gestión del empleo público expresan sólo la existencia de diferentes modelos nacionales de SC.
- d) La noción de SC que manejamos engloba supuestos en los que el grado de singularidad de sus regulaciones propias respecto del derecho del empleo común puede ser muy diverso: desde un considerable alejamiento hasta la virtual identificación.

Origen histórico y razón de ser del Servicio Civil en el Estado democrático de Derecho

Los sistemas contemporáneos de SC tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del S. XVIII. El empleado público (Sánchez Morón:1996,25) deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal

regido por las leyes. Por otra parte, la supresión de los privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitirá, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos. En este sentido, el célebre artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789 proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad del SC: la igualdad y el mérito.

De hecho, en otros países (Ziller:1993,381; Palomar:117 y ss.), es más bien el principio de reclutamiento por mérito el que va por delante. El primero de ellos fue, a principios del XVIII, Prusia, donde Federico Guillermo lo impuso mediante una ordenanza de 1713. El sistema de mérito se generaliza asimismo en el Reino Unido a lo largo del s. XIX. En 1853, Northcote y Trevelian, comisionados por Gladstone para realizar una encuesta sobre la función pública inglesa, se pronuncian por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos para el reclutamiento de los servidores públicos, trasladando a la metrópoli el sistema ya aplicado el mismo año en el reclutamiento para el servicio en la India. Una *Order in Council* de 21 de mayo de 1855, es la verdadera acta de nacimiento del SC. Creaba la *Civil Service Commission* y nombraba a tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo.

Se ha relacionado (Bekke et al.:1996) el origen del servicio civil moderno con la producción histórica de cinco fenómenos: a) la separación de lo público y lo privado; b) la separación de lo político y lo administrativo; c) el desarrollo de la responsabilidad individual; d) la seguridad en el empleo; y e) la selección por mérito e igualdad. La concreción de estos principios en la legislación de cada país es (Sánchez Morón:1996) un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes. El primer país que adopta un estatuto general de la función pública es España, en 1852. Italia, tras el precedente de una ley de 1853 que establece una carrera administrativa, elaborará su primer Texto Unico en 1908. Holanda lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por el modelo británico. En Francia, si bien parte de su modelo -en particular el sistema de cuerpos- se prefigura en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulgará hasta 1941, bajo el régimen de Vichy. En Estados Unidos, la *Pendleton Act* de 1883 supone la abolición del sistema de despojos o botín político, e implica el nacimiento del SC. Aunque algunos presidentes, como, en especial Roosevelt, quien había formado parte de la Comisión del Servicio Civil, potenciaron el sistema de mérito, el marco normativo permanecerá hasta la *Civil Service Reform Act* de 1978, bajo el mandato del presidente Carter, que configura el modelo actual.

¿Por qué y para qué nace el SC? ¿Cuál es su razón de ser en el Estado contemporáneo? Para Prats (1995:26 y ss.), aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que “es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia

de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras". En la misma línea, Evans y Rauch (1999) aducen, con base en un ambicioso proyecto de investigación, que la sustitución de un sistema de padrinazgo por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Esta burocracia "weberiana" exigiría (Rauch y Evans:2000) la concurrencia de tres características institucionales clave: a) reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas; b) procedimientos específicos -no políticos- para contratar y despedir; y c) carrera profesional basada en promoción interna.

Se trata de argumentaciones en cierto modo próximas a otras que han puesto el acento en la profesionalidad del SC como variable más importante para la reducción de la corrupción. Etzioni-Halevy -citado por Villoria (2000:144)- explica la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites política y burocrática, y la cultura política que las gobierna. Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina y los procesos democráticos son más puros.

Estos argumentos han tendido a poner el acento, con indiscutible solidez, en uno de los elementos centrales del SC como institución creadora de valor: la seguridad jurídica. Sin embargo, la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas nos obliga, creemos, a complementar esta perspectiva con otra: la que parte de las exigencias de eficacia de la propia acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está en la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en este sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquéllos, característicos de un sistema de mérito.

Este enfoque no nos parece fácilmente trasplantable a un esquema que distinga entre parcelas de institucionalidad pública, considerando que el primer tipo de valores es atribuible a la parte de la administración que ejerce potestades, y el segundo a los sectores que producen y proveen servicios públicos (lo que estaría en la base de los modelos duales, antes mencionados). Por una parte, porque la eficacia debe ser un valor axial de la acción pública en toda circunstancia (¿acaso no es crucial para las sociedades contemporáneas la eficacia del regulador?). Por otra, porque las exigencias de equidad y neutralidad en los comportamientos de los empleados públicos son también imprescindibles en los procesos de provisión de los servicios públicos.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son, pues, los principios que se hallan en la base de los sistemas de SC, en tanto que instituciones creadoras de valor en el Estado democrático de derecho. Hacerlos operativos ha exigido a los países que constituyen nuestro objeto de análisis la articulación de un conjunto de arreglos institucionales cuyo objetivo es garantizar que el comportamiento de los empleados públicos se cña a ciertos patrones. Si para enunciarlos tomamos como referente el *Civil Service* británico, hallaríamos (Cabinet Office:1993) los siguientes cuatro principios básicos: 1) acceso abierto y transparente; 2) promoción según el mérito; 3) integridad, objetividad e imparcialidad; y 4) no politización. El reto de nuestros días es, precisamente, (World Bank:2000) conseguir una base robusta para

que esos principios sean trasladados a la práctica, pero sin una rigidez excesiva.

2.2. MODELOS DE SERVICIO CIVIL

Esos arreglos institucionales que pretenden garantizar en el SC los principios básicos a los que hemos hecho referencia no son los mismos en todos los países que estamos analizando. Por el contrario, la unidad del objetivo contrasta aquí con la considerable diversidad de los caminos elegidos para alcanzarlo. Por ello, parece imprescindible referirse, aunque sea sucintamente, a esas diferencias, intentando sistematizarlas y ordenarlas en la medida de lo posible.

Servicio Civil y contexto institucional

Nuestro propósito es más bien describir las diferencias que analizarlas, pero parece inevitable empezar por preguntarse sobre su origen. El SC no es sino una parte de la institucionalidad de los sistemas político-administrativos. Parece lógico pensar que las diferencias entre modelos de SC son coherentes con las que incumben, más globalmente, a dichos sistemas en su conjunto. Pollitt y Bouckaert (2000:52 y ss.), aplican, entre otros, a su análisis de los regímenes político-administrativos, el criterio de la cultura administrativa dominante, en desarrollo del cual describen dos modelos culturales genéricos que pueden arrojar alguna luz sobre la cuestión que nos estamos planteando.

Llaman al primero de estos modelos la "perspectiva del *Rechtstaat*", para la que la fuerza integradora central de la sociedad es el Estado, cuyas preocupaciones básicas son la elaboración de las leyes y el uso de la coerción necesaria para aplicarlas. Los valores típicos de este modelo cultural serían la seguridad jurídica, el respeto del precedente y la preocupación por la equidad, cuando menos en el sentido de igualdad ante la ley. El segundo modelo, denominado del "interés público", atribuye al Estado -o más bien al Gobierno- un papel mucho menos significativo, cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario. La ley se halla aquí en el fondo, más que en el primer plano. El proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso -o al menos el asentimiento- para la adopción de iniciativas de interés general. Se acepta que existen diferentes grupos sociales con intereses que compiten entre sí, y se preconiza para el gobierno un papel arbitral, más que de toma de partido. La imparcialidad, la transparencia, la flexibilidad y el pragmatismo son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad.

En el primero de estos modelos, los funcionarios tienden a ser vistos como investidos de potestades, y el derecho es el eje central de sus procesos de capacitación. Alemania, Francia y España serían, entre otros, los países en los que ésta cultura es dominante. En la segunda perspectiva, los servidores públicos son vistos como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales, y no como una clase o casta especial investida de la alta misión de representar al Estado. Su formación técnica tiende a ser multidisciplinar. Los países anglosajones estarían en este ámbito cultural. Otros, como Holanda o Suecia, habrían evolucionado desde un modelo básicamente legalista hacia marcos culturales más próximos a los del segundo

tipo, dotados de una consistente dimensión consensual en lo que respecta a los procesos de elaboración de las políticas públicas, pero manteniendo un fuerte sentido de centralidad del Estado.

Si bien estos modelos culturales genéricos son de cierta utilidad a la hora de explicar y enmarcar las estructuras y políticas de los sistemas nacionales de SC, su peso, creemos, no debe ser exagerado. Con frecuencia, rasgos propios de cada uno de los contextos internos disponen de mayor fuerza explicativa a la hora de analizar las distintas peculiaridades nacionales. Nos referiremos, en este sentido, a los casos de Holanda, Japón y Suecia.

En Holanda, una peculiaridad destacada (Van der Krogt et al.:2000,190) es el hecho de que los principales servicios sociales como la educación, la salud y el trabajo social vienen siendo prestados a los ciudadanos por organizaciones sin ánimo de lucro, reguladas y financiadas por el gobierno central o los gobiernos locales. De hecho, la relación entre estas organizaciones no lucrativas y los poderes públicos era tan intensa que las regulaciones de personal, incluyendo salarios y pensiones, habían llegado a ser prácticamente las mismas que las de los empleados públicos. Como es lógico, dada esta situación de partida, las privatizaciones de los años 80 afectaron al sistema público holandés en menor escala que a otros países. Por otro lado, la descentralización de la gestión de recursos humanos que, como veremos, caracteriza a la mayor parte de las reformas del SC, hubo de tener en Holanda una significación peculiar. Más que en crear nuevas organizaciones a las que transferir autonomía y recursos, consistió en modificar las reglas de la relación entre el Estado y el sector no lucrativo, que pasó de regirse por subvenciones a hacerlo por contratos de servicio. En este contexto, una de las consecuencias fue el relajamiento de las regulaciones de personal y la tendencia a la diferenciación de éstas entre las distintas organizaciones prestadoras.

En Japón, se ha destacado (Ikari:1995,81) que sería difícil entender su modelo de empleo público sin tener en cuenta cuáles son las prácticas de gestión de recursos humanos en el sector privado, peculiares y diferentes de las del resto de países de nuestro ámbito de análisis. La interpenetración entre ambos sectores se pone de manifiesto en la existencia de los mismos rasgos dominantes: contratación por vida, ausencia de reclutamiento exterior a media carrera, promoción interna, movilidad frecuente, antigüedad, formación en el puesto de trabajo, uniformidad de las condiciones de trabajo e inexistencia de sistemas de negociación colectiva.

Suecia es un caso especial. Los empleados públicos suecos están sujetos a la legislación laboral común. Una ley especial (Murray:2000,171 y ss.) se limita a añadir algunas regulaciones específicas en materia de excedencias, régimen disciplinario y alguna otra. Cada empleado es contratado por una organización (ministerio, agencia, gobierno local) específica, y sólo establece relación laboral con ella. No existe ningún tipo especial de prueba o examen establecido para este proceso de reclutamiento. Si una agencia cierra, sus empleados pierden el puesto de trabajo. A la vista de todo esto, parece, a primera vista, dudoso que en Suecia se den los elementos y garantías precisos para la existencia de un SC, a los que nos hemos referido en el apartado anterior.

El caso sueco es el más representativo de un enfoque diferente y alternativo, en lo que respecta a la construcción del marco institucional preciso para

garantizar y salvaguardar el sistema de mérito. En los enfoques tradicionales, ampliamente dominantes, el cimiento básico de dicho marco es la legalidad. Creando un conjunto de garantías jurídicas, y de restricciones a la discrecionalidad de los decisores, la norma se propone modular el comportamiento de los distintos actores. Hasta los años sesenta, éste era también el sistema en Suecia, desde más de tres siglos antes, cuando Gustavo Adolfo II garantizó la estabilidad de los servidores del gobierno central. A partir de 1965, sin embargo, las reglas de juego cambian drásticamente. En paralelo al reconocimiento del derecho de huelga a los empleados públicos, una reforma global del SC crea la nueva institucionalidad a la que corresponden los rasgos descritos en el párrafo anterior.

Para el gobierno sueco, el objetivo de preservar una administración profesional se mantiene. Lo que cambia es el instrumental que la garantiza. El nuevo marco institucional fía más al diseño organizativo, y al conjunto de incentivos articulados por él, que a la legalidad, la misión de estructurar el SC. El arraigo social e institucional del modelo de agencias en Suecia es el punto de partida. Sobre el mismo, se irán introduciendo medidas destinadas a conseguir que un modelo tan descentralizado no implique una pérdida de integridad y control. No es el momento de describir con detalle esta arquitectura institucional, que combina elementos de contractualización, asignación de recursos, premio/sanción, capacitación, socialización, introducción de fuerzas de mercado, y control de los gestores por otros actores sociales.

Cómo identificar modelos de SC

De cuanto hemos dicho, se desprende la dificultad que implica reconducir la diversidad de los sistemas de SC en los países estudiados a unos pocos modelos definidos con precisión. De hecho, más allá de los arquetipos genéricos, que mantendrían la descripción en un nivel excesivo de abstracción, los sistemas nacionales de SC combinan los arreglos institucionales que los caracterizan en forma peculiar, fruto sin duda de su respectiva historia, tradiciones propias y otros elementos de singularización. Las semejanzas entre dos países en un rasgo concreto se convierten en diferencias en otro, que a su vez daría lugar a otros alineamientos y comparaciones.

La conveniencia, pese a todo ello, de sistematizar mínimamente la descripción, nos lleva a presentar esta realidad considerablemente heterogénea, identificando y agrupando los modelos nacionales en torno a cuatro cortes transversales, que coinciden con los elementos centrales de un marco institucional de SC., y que son los siguientes: a) los sistemas e instrumentos de acceso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de los empleados públicos; b) la organización de la carrera profesional, que arranca de la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo; c) el conjunto de derechos y deberes establecidos para los empleados públicos; y d) la administración del sistema de SC, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización/descentralización de éste.

Los sistemas de acceso

Todos los países examinados (Siedentopf:1990; Ziller:1993; Klingner y Nalbandian:1994; Férez:1995; MAP:1997; OECD: 1999a) comparten un mínimo de formalización que distingue el acceso al empleo público del sistema propio del sector privado. Sobre este mínimo, las diferencias en cuanto al grado de formalización son notables. Una exigencia ha sido definida (Ziller:1993,392) como el "mínimo común" de los sistemas europeos de SC (podemos extenderla al resto de países del ámbito examinado). Se trata de la obligación de publicar las vacantes. A partir de esta convocatoria pública, algunos países, como Suecia -cuyo caso ya hemos mencionado-, Holanda o Dinamarca (todos ellos incardinables dentro de lo que más adelante describiremos como sistemas de empleo) permiten al responsable del organismo, agencia o unidad convocante un amplio margen de libertad para seleccionar.

Otros países, y en especial aquéllos que cabe agrupar como poseedores de sistemas de carrera, incorporan mecanismos adicionales de garantía para la preservación de los principios de igualdad y mérito. El instrumental difiere en cada país, pero puede ser agrupado, para simplificar su descripción, en tres grandes modelos, cuyos patrones básicos suelen identificarse con los sistemas de Francia, Alemania y el Reino Unido.

El **modelo francés** hace del concurso (*concours*) el eje de los procedimientos de reclutamiento y selección. La noción de concurso, en Francia, exige la concurrencia de al menos cuatro requisitos (Ziller:1993,398): a) un número de plazas vacantes (en el concurso típico el número suele ser alto), determinadas con precisión; b) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes; c) una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito (normalmente producida después de un examen realizado sobre materias de un programa previamente conocido, y compuesto, al menos en parte, por pruebas escritas anónimas); y d) la obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.

El reclutamiento por concurso es la norma, bajo diferentes modalidades, (MAP:1997) en Bélgica, España, Italia -donde se mantiene tras la reforma "privatizadora" del 93- y Japón, así como -aunque en el marco de otro modelo de garantías- en el Reino Unido.

Otro rasgo propio del modelo francés de reclutamiento son las escuelas de funcionarios. De hecho, lo que normalmente la administración central francesa recluta no son directamente funcionarios sino alumnos de una escuela especializada, en la que serán formados los futuros funcionarios. Este es un rasgo propio (muy ligado al sistema de cuerpos, al que luego aludiremos) que ha tenido mucha menor difusión que el concurso. Entre los países analizados, sólo España, y muy limitadamente, ha hecho uso del mismo.

El **modelo alemán** se basa en un sistema muy formalizado de selección por etapas, que combina teoría y práctica. En el servicio superior, una primera selección (examen de Estado), posterior a la graduación universitaria, da lugar a un servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a cargo

de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más la condición de funcionario a prueba, sin estabilidad, que se ganará después de un pronunciamiento favorable de los titulares de los órganos en los que se ha prestado servicio. En los otros tres niveles de servicio, por debajo del superior, las reglas básicas son las mismas, si bien el primer examen es sustituido por la certificación escolar, y algunos plazos se reducen.

El reclutamiento, propiamente dicho, queda a cargo de los responsables ministeriales y de los *länder*, que eligen, entre los funcionarios habilitados que hayan presentado candidatura, a quienes más se adecúen, a su juicio. La participación de los representantes del personal en esta selección es un significativo factor limitante de la discrecionalidad directiva en este campo.

El alemán es un modelo original de reclutamiento y selección que no se ha difundido por otros países, con la única excepción de Luxemburgo, que lo ha adoptado parcialmente para la selección de sus funcionarios superiores. Una de las críticas más frecuentes que se le dirige (Ziller:1993,395) es que ha servido para mantener el monopolio de los juristas sobre el SC.

El **modelo británico** se caracteriza por encomendar el reclutamiento a un órgano central independiente, no sometido a las presiones de los electores. Se trata de la Comisión del Servicio Civil, creada, como vimos, a mediados del XIX, y de la que forman parte tres *commissioners*, nombrados por el gobierno para reclutar y seleccionar a los empleados que precisan los ministerios, haciendo que compitan en un concurso abierto (*open competition*). La tradición británica de funcionarios generalistas lleva -a diferencia de lo que ocurre en el modelo francés- a concursos muy abiertos, centrados en entrevistas destinadas a evaluar las cualidades y personalidad de los candidatos, sin privilegiar ninguna formación universitaria específica -lo que diferencia también netamente la selección del modelo alemán-. La administración se halla vinculada por las elecciones de la Comisión, y no puede nombrar sino a candidatos provistos de la certificación facilitada por ésta.

La protección del sistema de mérito mediante el uso de una comisión independiente se aplica, además del Reino Unido, en Irlanda, Canadá, EE.UU. y Japón. También Bélgica se inspiró directamente en el modelo británico al crear, en 1937, la Secretaría permanente para el Reclutamiento. En Alemania, un sistema similar existe para seleccionar a los candidatos que, en ciertos casos, postulan directamente por un empleo, sin pertenecer a la carrera funcional, y no han pasado por la selección previa que antes se describió. Las principales críticas al sistema de la comisión independiente han destacado (World Bank:2000) los riesgos de alejamiento entre los criterios de aquélla y los de los gestores de línea, reprochando, en palabras de Ziller (1993:396) un exceso de independencia de la comisión.

Resumiendo, podríamos decir que los tres modelos descritos pretenden garantizar la igualdad y el mérito en los sistemas de servicio civil mediante un instrumental de garantías que presenta algunos elementos comunes y otros singulares, pero que ciertamente pone el énfasis en elementos diferentes. Los países del modelo francés acentúan el papel de los instrumentos de selección, creando sistemas de garantías fundamentalmente formales. El modelo alemán, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico-

práctica a lo largo de un proceso prolongado. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, enfatiza la profesionalidad e independencia de los órganos de selección.

La organización de la carrera

La carrera es un elemento central de delimitación entre sistemas de SC. En función del mismo, podemos distinguir (Ziller:1993; Férez:1995; Sánchez Morón:1996; Palomar:2000;; World Bank:2000) entre sistemas de empleo (*position based*), y de carrera propiamente dichos (*career*).

Los **sistemas de empleo** están organizados a partir de las necesidades de personal de la administración a corto plazo. El reclutamiento se produce para un empleo o puesto, y no para un marco más amplio que habilite para desempeñar distintos puestos. Es, normalmente, un sistema abierto, en el que cualquier puesto puede ser provisto por candidatos externos a la administración, si bien, en ciertos casos, pueden encontrarse condiciones diferentes para candidatos internos y externos. Suecia y los países nórdicos europeos, y Holanda, tienen sistemas de empleo. También es éste el sistema que se aplica en muchos países europeos al empleo contractual, que cubre funciones (técnicas, manuales, subsidiarias o temporales) o sectores (el gobierno local en el reino Unido; la función pública territorial francesa) no afectados por la reserva funcionarial. La amplitud de esta parte del empleo público en ciertos países ha hecho que se hable (Ziller:1993,412) de *sistemas mixtos*, para referirse, además de los casos citados, a Alemania y Bélgica. Con parecido fundamento podría haberse incluido a España en este grupo.

Los **sistemas de carrera** se basan en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna. En todo sistema de carrera existe, pues, un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, grados, clases, grupos u otras denominaciones), que reflejan esa jerarquización de los empleos, y cuyos límites son, por un lado, los puntos en los que se produce el reclutamiento externo, y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna. Lo normal es que esa jerarquización horizontal tenga en cuenta el nivel formal (acreditado por un título o diploma) de los conocimientos especializados exigidos para el acceso. Son, en lo fundamental y sin perjuicio de los supuestos mixtos antes mencionados, sistemas de carrera los de SC de Francia, Reino Unido, EE.UU., Japón, Alemania, Bélgica y España, entre otros.

En ocasiones, junto a la citada estratificación horizontal, los sistemas de carrera albergan también divisiones verticales. En ciertos casos, responden a la voluntad de limitar la movilidad entre sectores u organizaciones del sistema público, como ocurre en Alemania, para preservar el principio constitucional de autonomía ministerial en materia de gestión de personal. En otros casos, se trata de mecanismos de organización de la carrera, como ocurre en el sistema

de cuerpos, nacido en Francia y adoptado también, con ciertos matices, en la Administración central española. En síntesis, un cuerpo agrupa a un conjunto de funcionarios reclutados específicamente para él, y llamados a ejercer un determinado número de empleos, propios de su área profesional. Es en el marco del cuerpo que dichos funcionarios desarrollan su carrera. Los estatutos particulares de los cuerpos completan el estatuto general del SC. En la administración francesa existen cerca de mil cuerpos de funcionarios.

Resumiendo, podemos decir que la distinción fundamental entre los dos sistemas de SC expuestos se encuentra en su relación con el mercado de trabajo. En el primer caso, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal se resuelven básicamente mediante el ajuste externo. En el segundo, sólo el reclutamiento para los puestos definidos como de acceso se resuelve así. La creación de uno o más mercados de trabajo internos (Hondeghem y Steen: 2000, 65) hará que los gestores de personal operen preferentemente en ellos para atender el resto de sus necesidades.

Los derechos y deberes

En todos los sistemas de SC examinados (MAP:1997; Ziller:1993), el derecho al cargo (*tenure*) protege, en mayor o menor medida, al empleado público frente al despido arbitrario, como mecanismo de garantía para el mantenimiento de un comportamiento independiente y profesional. En todos ellos, también, se contempla la posibilidad del despido por razones disciplinarias. La distinción fundamental, en esta materia, se hallaría entre los sistemas que han normalizado la extinción de la relación de empleo por causas organizativas o económicas, y los que no lo han hecho así. Volveremos sobre la cuestión en un momento posterior, ya que éste es un extremo sobre el que han incidido a veces los procesos de reforma. En cualquier caso, los analistas coinciden en que tanto la cultura tradicional de las administraciones, como el peso de las organizaciones sindicales en su interior, dotan, en todos los casos, al empleo público de una estabilidad considerablemente superior a la del empleo privado.

Los sistemas de SC coinciden en exigir a los empleados públicos un deber de lealtad a la nación y sus instituciones básicas, así como el deber de reserva respecto de asuntos conocidos por razón del cargo. Regular, además, en general, las incompatibilidades de los servidores públicos con la realización de otros trabajos o de actividades políticas, si bien aquí la dispersión de las regulaciones nacionales en cuanto al grado de permisividad es muy notable, y no parece responder a ningún patrón reconocible.

En cuanto a los derechos colectivos, el reconocimiento del derecho de huelga de los empleados públicos divide a los sistemas de SC examinados. Se halla expresamente prohibido en Bélgica y Alemania, y plenamente reconocido en Francia e Italia. También en España, donde sólo se exceptúa de su ejercicio a las policías. En Holanda y el Reino Unido no se reconoce formalmente el derecho, pero su ejercicio no da lugar a sanción. Los derechos de participación y negociación colectiva de las condiciones de trabajo se han visto considerablemente consolidados y ampliados, a lo largo de las últimas décadas, con algunas excepciones. Aludiremos a ellos en un apartado posterior.

La administración del sistema

Los sistemas político-administrativos contemporáneos tienden a la complejidad y la fragmentación. Ello desencadena tendencias de signo opuesto, hacia la diversificación, necesaria para adaptarse a entornos complejos, y hacia la integración, imprescindible para mantener la cohesión global y el control. Los diferentes países responden a las mismas en forma que se relaciona, en general, con contextos institucionales más amplios. Los sistemas de SC no son ajenos a estas presiones.

De hecho, podría pensarse que los que hemos llamado sistemas de empleo responden a las presiones diversificadoras y adaptativas, en tanto que los modelos de carrera se identifican más con las necesidades de coordinación interna y cohesión. La distinción nos parece cuando menos dudosa. Por una parte, la capacidad de los gestores para adaptar la gestión de personal a las necesidades concretas de los servicios depende, más que de la existencia de un sistema de empleo como tal, de un diseño organizativo que les confiera la autonomía necesaria. Por otra, los modelos de carrera albergan a menudo en su interior una considerable fragmentación. Así ocurre al menos en tres casos: a) cuando la heterogeneidad de la planta estatal y de su portafolio de servicios impone de hecho estatutos de empleo (carreras) diferenciados para distintos sectores (educación, sanidad, policías, administraciones territoriales, etc.); b) cuando se hace un uso abundante del recurso a crear entidades y organismos (*quangos* y similares) diferenciados, exceptuados del régimen común; y c) cuando las divisiones verticales a las que hemos hecho referencia, y en especial los cuerpos, incrementan las tendencias fragmentadoras, introduciendo incluso elementos de competencia interna por la captura de parcelas del aparato estatal.

Lo que parece indudable es que la figura del empleador público (un departamento u organismo central, o bien los ministerios y agencias) puede aparecer más centralizada, en los casos en que han predominado las tendencias integradoras y cohesionantes, o más descentralizada, cuando lo han hecho las presiones hacia la adaptación. Así, (OECD:1999a,21), podemos decir que Francia, Japón, Canadá o España disponen de modelos centralizados, en tanto que EE.UU., Suecia, Holanda, Nueva Zelanda y Australia, utilizan sistemas de empleo y gestión de recursos humanos más descentralizados.

En cualquier caso, como veremos más adelante, una de las más poderosas orientaciones de reforma de los sistemas de SC en el ámbito OCDE es precisamente la descentralización de las decisiones sobre el personal. En los últimos años, la idea de que la mejora de las estructuras y políticas de Recursos Humanos exige un diseño descentralizado de los sistemas de toma de decisiones ha alcanzado, más allá incluso de las iniciativas concretas de cambio en cada país, un amplio consenso.

3. LAS REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL

3.1. LAS NECESIDADES DE CAMBIO

Antes de centrarnos en el contenido de los cambios, que constituye el centro de nuestro propósito, parece necesario que nos detengamos un momento en el diagnóstico que los convirtió en necesarios y que, en alguna medida, los hizo posibles. Para llegar a identificar los rasgos de los sistemas de SC que aparecieron en un momento dado como disfuncionales, nos parece necesario enmarcar ese diagnóstico, en primer lugar, en el amplio movimiento de reforma de los sistemas públicos que ha caracterizado a la mayor parte de los países del ámbito analizado, durante las dos últimas décadas del siglo pasado; y en segundo lugar, en el conjunto de cambios sociales producidos, durante dicho período, en el entorno del empleo público.

Las reformas de la gestión pública

Las reformas del SC no aparecieron aisladas, sino, por el contrario, en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los que los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado venían ajustando su funcionamiento. La crisis fiscal, combinada con la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, introdujeron en dichos sistemas presiones, frecuentemente de signo contradictorio, dando lugar a movimientos de cambio (Barzelay:1998; Clarke y Newman:1997; Dunleavy y Hood:1994; Metcalfe:1993; Pollitt:1993; Pollitt y Bouckaert:2000; OCDE:2000a), que subvirtieron buena parte de los patrones establecidos. Dos orientaciones o *megatendencias* (Longo:1999,214) orientan tales movimientos. Por un lado, una orientación eficientista, ampliamente dominante, sesgada hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto, y muy influida por las aproximaciones económicas del *public choice* (Schwartz:1994), y las convicciones políticas de la “nueva derecha” (aunque, en la práctica, la transversalidad política de las iniciativas y discursos de reforma acabará siendo notable). Por el otro, una orientación “de servicio público”, caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la “receptividad” de la administración (OCDE:1988,37).

¿Qué ejes o elementos centrales dotaron de contenido a estas reformas? Algunos han hablado (Barzelay:1998,173 y ss.) de un nuevo paradigma postburocrático, llamado a cambiar el foco de las convicciones y comportamientos de los actores públicos, desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas; y del control, al apego a normas compartidas. Para Horton (2000:212), este nuevo paradigma prefiere la descentralización a la centralización, la diversidad a la uniformidad, el rendimiento a la rutina administrativa, y la voluntad emprendedora a la consistencia.

Clarke y Newmann (1997:29) ponen el acento en la *dispersión* como estrategia política para la reforma del Estado, en la que incluyen diversos tipos de sistemas y mecanismos: la introducción de fuerzas de mercado, la expansión de otros sectores no-estatales, el desarrollo de procesos de centralización/descentralización, así como la externalización y privatización de servicios públicos. El “gerencialismo” sería la ideología que confiere sentido a un diseño tan disperso del poder, en el que la discrecionalidad gerencial (el “derecho a gestionar”) se configura como una clave central.

Todo este conjunto de orientaciones pueden inscribirse en un contexto de irrupción del *management* en la Administración pública (Echebarria:1993). En un amplio sector de estudiosos de tal fenómeno se ha consolidado la expresión “Nueva Gestión Pública”, para referirse al mismo. Dunleavy y Hood (1994:9) han descrito así sus principales rasgos:

- a) Transformación de los presupuestos, para hacerlos contablemente transparentes, atribuyendo los costes, no a los *inputs*, sino a los *outputs*, y midiendo éstos a través de indicadores de resultado.
- b) Visión de las organizaciones como una cadena de relaciones principal-agente de bajo coste, en redes de contratos que vinculan incentivos a rendimiento.
- c) Desagregación de funciones separables en formas cuasi-contractuales o de cuasi-mercado, particularmente mediante la introducción de distinciones proveedor/cliente, y reemplazando las anteriores estructuras unificadas de planeamiento y provisión de servicios.
- d) Apertura de las funciones de provisión a la competencia entre agencias, o entre agencias públicas, empresas y organizaciones no lucrativas.
- e) Desconcentración de los roles de proveedor en agencias del mínimo tamaño viable, permitiendo a los usuarios más opciones de “salida”, de un proveedor a otro, y confiando más en estas opciones que en las de “voz”, para garantizar la influencia de aquéllos en las formas de provisión de los servicios.

Los autores citados ponen también el acento en la ampliación de la discrecionalidad de los directivos que tales arreglos llevan consigo. Una de las cuestiones que se han discutido es, precisamente, si estas reformas han supuesto de hecho un desplazamiento de los lindes entre política y gestión, y, si ha sido así, en qué sentido. Para algunos (Clarke y Newman: 1997), el *management* ha invadido la política y ocupado franjas del territorio político. Para otros (Halligan:1997), por el contrario, la reforma gerencial ha sido el vehículo mediante el cual los políticos de gobierno han ganado un mayor control sobre sus funcionarios. Probablemente, ambas cosas sean ciertas. Como han subrayado Pollitt y Bouckaert (2000:146), los gestores han ganado nueva autoridad en una serie de formas, y al mismo tiempo el control político se ha fortalecido en la mayor parte de los casos. No hay contradicción, creemos, entre ambas cosas, por cuanto los gobiernos, persiguiendo precisamente ese mayor control sobre los aparatos administrativos, han debido recurrir a diseños descentralizados que incrementan al mismo tiempo la discrecionalidad directiva.

Como intentaremos concretar más adelante, este conjunto de orientaciones de cambio estaban llamadas a ejercer una fuerte influencia en la transformación de los sistemas de SC, en todo el ámbito contemplado, si bien dicha influencia daría lugar a reformas de ambición y contenido muy desiguales.

Los cambios en el entorno del empleo público

En el mismo período de tiempo en el que situábamos las reformas mencionadas en el punto anterior, y especialmente a lo largo de la última década, un conjunto de cambios de amplio alcance alteraban, en las economías y las sociedades del mundo desarrollado, el contexto del trabajo humano (Bridges:1995; Cranfield Network: 1996; Fundación Encuentro:1998; Giarini y Liedtke:1996; Pfeffer:1998), convertido en escenario de grandes transformaciones que no podían dejar de influir sobre el empleo público. Enunciaremos, en forma necesariamente muy resumida, algunas de esas tendencias de cambio.

El contrato de trabajo: hacia el fin del taylorismo.

La uniformidad y estandarización que caracteriza a la relación de empleo de la era industrial se vuelve en nuestros días diversidad y flexibilidad. Los productos o servicios pueden producirse y distribuirse a través de redes globales (Giarini y Liedtke:1996,194), lo que incorpora una tendencia a la redefinición y descentralización del lugar de trabajo. Los diseños empresariales en red estimulan la aparición de nuevas modalidades de articulación de las relaciones entre la organización y el trabajador. El binomio dependencia/autonomía del trabajo por cuenta ajena empieza a conjugarse en formas muy diversas. Múltiples tipos de relación de empleo, en las que los mecanismos de prestación/contraprestación se diversifican, sustituyen al contrato de trabajo tradicional.

El debilitamiento del empleo estable.

Ese nuevo contrato de trabajo tiende a perder una parte considerable de la estabilidad que le caracterizaba. La vida laboral se hace más larga que el puesto de trabajo, y probablemente más que la misma empresa. El concepto que simboliza la nueva relación es el de *empleabilidad*, que significa (Pfeffer:2000,162) que las empresas proporcionan trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar su capacidad, pero no prometen una permanencia a largo plazo en el puesto. En su lugar, la única promesa es que la experiencia y habilidades adquiridas le brindarán mejores posibilidades de encontrar empleo cuando tenga necesidad de uno nuevo. Como afirma Bridges (1995:76), en esa nueva relación, el entorno del puesto, a ambos lados de la frontera de la organización, se convierte un mercado, y el mantener alto su valor de mercado será la preocupación central del trabajador en los escenarios del futuro. Procesos continuos de aprendizaje y desaprendizaje son consustanciales a tales escenarios.

Del “homo faber” al “homo sapiens”.

La entrada en la sociedad del conocimiento ha supuesto (Obeso:1999,23 y ss.) que éste se ha convertido en un activo crucial para las organizaciones. Ello

está implicando, por una parte, una pérdida de peso del trabajo menos cualificado, que tiende a mecanizarse o externalizarse, nutriendo mercados periféricos de trabajo (lo que no puede llevar a olvidar su existencia y la necesidad de gestionarlo adecuadamente). Por otro lado, ha convertido en prioritaria la captación y desarrollo de trabajadores cualificados, portadores frecuentes de la ventaja competitiva, cuya gestión exige formas y métodos muy diferentes. La noción de cualificación, o de capital intelectual, no se identifica sin más con los conocimientos, sino que se extiende crecientemente (Dalziel:1996, 32 y ss.) a un conjunto más amplio de competencias, en el que los factores de personalidad, las actitudes y los valores adquieren, cada vez más, un significado determinante.

Las paradojas del mercado de trabajo

Los países europeos, que son parte mayoritaria del elenco examinado, han vivido en este período un crecimiento significativo del desempleo, convertido en la principal de las preocupaciones de los gobiernos (Consejo Europeo:1997). Algunos países, de los que Francia es el ejemplo más destacado, desarrollaron planes en los que el sector público desempeñaba un papel relevante en los procesos de aprendizaje e inserción laboral, ligados a los nuevos yacimientos de empleo. En paralelo, y paradójicamente, el crecimiento de la demanda de empleados cualificados excedía, a veces en mucho, a la capacidad del mercado laboral para proveerlos. La crisis de los sistemas educativos acentuaba este desajuste que, si bien afectaba sobre todo a los llamados trabajadores del conocimiento, acababa por extenderse a sectores de cualificación media de la industria y los servicios, insuficientemente nutridos por los sistemas reglados de educación profesional. Al mismo tiempo (Fudge:1995,132; OCDE:2000d) disminuía el aislamiento, respecto al mercado de trabajo, de la función pública, que se veía obligada a entrar, cada vez más, en competencia con el sector privado en lo referente a los salarios y las condiciones de trabajo.

La reordenación del tiempo de trabajo

El tiempo de trabajo se convertía, durante este período, en un tema de central preocupación e interés. Varias razones contribuían a esta centralidad. Por una parte, los nuevos entornos de la empresa exigían crecientemente una capacidad flexible de respuesta, que las regulaciones estandarizadas de la jornada de trabajo no permitían (Cranfield Network:1996). Las jornadas anualizadas, los retenes de horas para trabajo imprevisto o estacional, la compensación de horas extras por tiempo libre, eran, entre otras, fórmulas cada vez más ensayadas en esta dirección. A su vez, la reordenación del tiempo de trabajo abría el camino a mejoras de productividad que facilitaban intentos de reducción de la jornada laboral, en el marco de las políticas de lucha contra el desempleo. Un modelo de nuevo pacto social se dibujaba en este sentido. (Francia era, en este campo, el país que más fuertemente apostaba por él). Los procesos de cambio en este campo venían acelerados, por otra parte, por fenómenos como la masiva incorporación de la mujer al trabajo, o las necesidades, crecientemente sentidas, de conciliar la vida laboral con la personal y familiar, que estimulaban modalidades de trabajo a tiempo parcial, a distancia, y otras (Fundación Encuentro:1998,174; Giarini y Liedtke:1996,236 y ss.).

Todos estos cambios tienden a alejar el mundo del trabajo ordinario de las pautas tradicionales de articulación de los sistemas de SC, presionando sobre éstos en diferentes sentidos. Peculiaridades hasta entonces indiscutidas del empleo público comienzan a ser cuestionadas como consecuencia del impacto de estas tendencias sobre los sistemas de convicciones sociales. La penetración de los modelos de gestión empresarial aproximará al SC las nuevas pautas de empleo. Una mayor permeabilidad entre organizaciones públicas y privadas, consustancial a las reformas antes aludidas, operará en similar dirección.

El diagnóstico gerencial de las disfunciones del Servicio Civil

Pese a la diversidad de modelos de SC y las especificidades nacionales, el análisis de la literatura especializada (Ziller:1993,419;U.S. National Performance Review:1993; Longo:1995,10; Rouban:1997; Ridley:2000,30-31; Horton:2000,210 y ss.; Ruffini:2000,137; Hondeghem y Steen:2000,64 y ss.) revela un alto grado de concentración y coincidencia a la hora de identificar, desde la perspectiva de la reforma *gerencialista* de la administración, las principales disfunciones de los sistemas de gestión pública de los recursos humanos. Las resumimos, en forma muy sucinta:

- a) Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del SC reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.
- b) Hay demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
- c) La gestión está excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de sus recursos humanos.
- d) La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados, y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- e) La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se halla dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.
- f) Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos, y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- g) Se constata un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- h) La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
- i) Es frecuente que se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo

reales. Los grados pueden convertirse, además, en barreras para la progresión salarial.

- j) Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- k) Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
- l) Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente, adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.
- m) Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que entra en colisión con necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto.

Como es lógico, pese a la coincidencia apuntada, el peso de cada una de estas disfunciones es diferente en cada una de las realidades nacionales contempladas, en las que hallaríamos, además, matices no incorporados a una relación tan esquemática como la anterior. En conjunto, el diagnóstico nos presenta una situación caracterizada por la abundancia de elementos de rigidez. Habría que añadir que estos elementos operan de modo distinto en función del modelo de SC de que se trate. En general, podemos afirmar que la rigidez del sistema es vivida con mayor preocupación en los modelos de carrera que en los de empleo, si bien, éstos no están exentos tampoco de críticas en análogo sentido.

3.2. EL SENTIDO DE LAS REFORMAS

Abordaremos en este apartado, en primer lugar, las orientaciones de cambio más globales o genéricas de los sistemas de SC; comentaremos después algunos factores que explican diferencias en la amplitud o intensidad de las reformas; e intentaremos concretar, por último, en qué consiste la orientación a la flexibilidad, convertida en el lema central de aquéllas.

Principales objetivos y tendencias de cambio

Ante todo, las reformas al SC han significado una puesta en valor de la gestión de los recursos humanos (en adelante, GRH), que ha pasado a ser reconocida (Horton:2000,212) como la función central de la dirección en los servicios públicos. La influencia, en este sentido, de tendencias similares en el sector privado (Pfeffer:1998) parece incuestionable. Una parte de esta reconsideración ha tenido que ver con la orientación eficientista, antes mencionada, de las reformas del sector público, fuertemente sesgadas hacia el ajuste y el ahorro de recursos. Constituyendo el gasto en personal un elevado porcentaje de los presupuestos públicos, la reducción del mismo se ha convertido en un objetivo central (OCDE:1999a:25)

Pero la centralidad alcanzada por la GRH no ha sido sólo consecuencia de las necesidades de reducción de costes. Ha tenido que ver también con una reconsideración de la propia función directiva o gerencial y con el reconocimiento de su papel en el sistema público, que ya antes mencionamos también. Esta irrupción del *management*, y la lógica descentralizada que lleva consigo, ha producido una tendencia generalizada a la transferencia de autonomía y la ampliación de la discrecionalidad de los gestores en materia de GRH (OCDE:1999a,20; Pollitt y Bouckaert:2000,72 y ss.; Ruffini:2000,138-39; Horton:2000,212 y ss.; Thompson y Cachares:2000,239), que constituye una de las orientaciones globales más intensas y compartidas de las reformas. A su vez, ha hecho del fortalecimiento de la función gerencial y del desarrollo directivo una prioridad que se ha traducido a menudo (Butler:1993; Pollitt y Bouckaert:2000,74) en la definición de estructuras y políticas de personal específicas para el segmento directivo del SC, a las que aludiremos más adelante.

El SC en los países que analizamos ha evolucionado, en general, de un sistema uniforme a otro más pluralista (Ridley:2000,32), en el que, frente al tradicional encorsetamiento y estandarización, han ido apareciendo diferentes modos de empleo y patrones diversificados de trabajo (Horton:2000,213) que se han traducido en distintas modalidades contractuales y de organización del tiempo de trabajo. La influencia, aquí, de los cambios sociales antes citados ha sido incuestionable.

En general, la permeabilidad a las influencias del sector privado ha constituido otro de los rasgos comunes a los procesos de cambio, lo que ha traído consigo una tendencia a cuestionar el exceso de estabilidad y protección del empleo público (Pollitt y Bouckaert:2000,73; Thompson y Cachares:2000,240). En Italia, la orientación "privatizadora" ha protagonizado una reforma global que ha pretendido afrontar las disfunciones del SC mediante un cambio, en 1993, de su régimen jurídico (Martínez Bargueño:1995,32; Ruffini:2000,138). Esta reforma ha reconducido el empleo público bajo el derecho civil y laboral común, pasando las relaciones de trabajo a regularse mediante contratos individuales y convenios colectivos, y a ser tuteladas por los tribunales laborales ordinarios. La trascendencia de esta clase de reforma ha sido cuestionada por algunos, entendiéndola que sitúa el cambio en una dimensión meramente formal. Entre ellos, Ridley (2000:28) ha advertido que el empleo contractual puede no ofrecer más flexibilidad que el estatutario, ya que ambos pueden acabar gozando de la misma estabilidad y protección, y de las mismas condiciones salariales y de trabajo. La experiencia de España, en cuyas administraciones existe un numeroso empleo contractual, sujeto al derecho laboral (Longo:1995) permitirá suscribir esta tendencia.

El incremento de la movilidad de las personas es otro de esos objetivos comunes (OCDE:1999a,19-20). La movilidad interna, tanto funcional como geográfica, es un presupuesto, por una parte, para conseguir el máximo aprovechamiento de las plantillas, lo que la hace imprescindible en escenarios de ajuste. Por otra parte, permite adaptar los recursos a los cambios de entorno o de demanda, cada vez más frecuentes en los escenarios actuales. El estímulo a la movilidad, tanto horizontal como vertical, obliga a la eliminación de barreras características, como veíamos, de muchos sistemas de SC. La movilidad externa es, a su vez, un rasgo propio de orientaciones, como las que

analizamos, de mayor apertura y permeabilidad entre los sectores público y privado.

Estimular la movilidad en todos estos sentidos y direcciones exige superar las visiones que la perciben como un mecanismo estrictamente voluntario, basado en un derecho subjetivo del trabajador público (Longo:1995,8), pero virtualmente inejecutable de manera forzosa por necesidades organizativas. En esta dirección van algunas de las reformas del SC. Pero dicho objetivo exige, además, diferentes políticas de recursos humanos, de orientación más flexible que las tradicionales. Abordaremos más adelante, con mayor concreción, las áreas de la GRH en las que esas nuevas políticas se concretan.

Por último, otro de los grandes ámbitos sobre los que inciden las reformas al SC es el de los modelos de relaciones laborales. Los empleadores públicos (Horton:2000,213) han debido ir aprendiendo a combinar los canales de la negociación colectiva, privilegiando en la misma los comportamientos pactistas frente a los de confrontación, con orientaciones menos intermediadas y formalizadas de las relaciones colectivas, en las que la comunicación directa con los colectivos de empleados aparece como una pauta normal, en un marco de creciente personalización de las diferentes políticas y prácticas de GRH.

Diferencias en amplitud e intensidad

Sin perjuicio de esa genérica coincidencia en cuanto a los contenidos, las realidades nacionales examinadas presentan entre sí significativas diferencias en cuanto al alcance de los cambios. Dos son los polos extremos, en este sentido: De una parte, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, países que pueden ser considerados como el escenario arquetípico de la “Nueva Gestión Pública”, han vivido en la realidad transformaciones de singular intensidad, en todos los sentidos apuntados en el apartado anterior. Del otro extremo, Alemania aparece probablemente como el país en el que las tradiciones de su SC se mantienen más inalteradas, y donde las reformas se han orientado mucho más a la racionalización y al ahorro que al cuestionamiento de las estructuras y políticas de GRH.

Varios son los factores que pueden explicar estas diferencias. Citaremos, entre ellos, los siguientes (Pollitt y Bouckaert:2000;39 y ss.; Ridley:2000,24; Horton y Farnham:2000, 322 y ss.):

- a) Las diferentes percepciones acerca del papel y significado de los servidores públicos, asentadas en las visiones del Estado a las que hicimos referencia en el anterior apartado 2.2.
- b) La naturaleza de la constitución y el sistema político, favorecedora a veces - estados unitarios, sistemas mayoritarios- de los cambios a gran escala y de arriba abajo, o, en otros casos, -estados federales o compuestos, poderes fragmentados- de aproximaciones más parciales y basadas en el consenso (las diferencias entre los sistemas británico y norteamericano serían, en este punto, relevantes).
- c) La cultura política. En Francia o Alemania, el peso de los valores de continuidad, regularidad y neutralidad prevalece sobre los de receptividad a

las demandas de políticos y ciudadanos, que tienden a ser, en cambio, prevalentes en el contexto anglosajón.

- d) Los sistemas legales, que implican restricciones de partida de mayor o menor relevancia, cuyo cambio implica esfuerzos de significado también diferente.
- e) Los equilibrios de poder existentes en el ámbito de las relaciones laborales en el sector público. El peso de los sindicatos en Francia es considerablemente mayor, por ejemplo, que en el Reino Unido (Rouban:1997). También, las pautas culturales imperantes en dicho marco de relaciones. En Italia o España, el sindicalismo de confrontación es mucho más habitual que en Suecia, donde los sindicatos han asumido en general un papel de apoyo a las reformas.

La orientación a la flexibilidad

Ya vimos que la rigidez era el elemento común a las disfunciones identificadas por el “diagnóstico gerencial” de los sistemas tradicionales de SC. No puede extrañar que la flexibilidad se haya convertido en el lema que sintetiza, cuando menos en el ámbito de la OCDE, que lo acuñó hace ya unos años, las principales orientaciones de reforma de la GRH en el sector público. El de flexibilidad es un término de acusada polisemia, cargado de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto. Vale la pena, por ello, que hagamos un esfuerzo por clarificar de qué cosa, o más bien de qué cosas hablamos cuando lo utilizamos a los fines de nuestro trabajo.

El debate contemporáneo sobre la flexibilidad laboral arranca en Europa durante la última parte de los años 1970 y los primeros 80, (Farnham y Horton:2000, 7), conectado con un conjunto de hechos sociales entre los que se encuentran: 1) el cambio en los mercados mundiales y el incremento de la competencia global; 2) el cambio tecnológico, especialmente el registrado en el campo de la información y las comunicaciones; 3) la volatilidad de los mercados de producto; 4) el desempleo creciente; y 5) el tránsito de la economía industrial a la llamada era post-industrial. Son escenarios que afectan a diversos actores sociales, en torno a un conjunto de cuestiones como la educación y formación continua, la legislación social, los sistemas salariales, la jornada de trabajo, la igualdad de oportunidades o la flexibilidad de las organizaciones de servicio público (Comisión Europea:1997).

El paradigma de la “empresa flexible” (Atkinson y Meager:1986, 2-11), supuestamente capaz de hacer frente al conjunto de desafíos que se desprenden de tales escenarios incorpora diversos tipos de flexibilidad, en lo referente a la GRH:

- a) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda.
- b) Flexibilidad funcional, o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliado, horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos.

- c) Distanciamiento, que se concibe como desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares.
- d) Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional, resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

Implícitas en este conjunto de enunciados, formulados pensando en el mundo de la empresa (en similar sentido, Institute of Personal and Development:1994), encontramos dos visiones de la flexibilidad, presentes ambas, en dosis variables, en los procesos y discursos de cambio de los sistemas públicos de SC. (Longo:2001, 197). Aunque no se trata, en sentido estricto, de visiones recíprocamente excluyentes, sí acostumbran a corresponderse con los enfoques dominantes de gestión adoptados en cada caso.

La primera de estas visiones de la flexibilidad se ancla en una percepción dominante de las personas como restricción y pone el acento en la reducción de los costes de personal. Enlaza con los discursos empresariales de la reingeniería, el *downsizing*, las competencias clave y la empresa en red, y se orienta principalmente a la detección y eliminación de excedentes, y a la conversión de costes de personal fijos en variables. Teniendo en cuenta la inspiración claramente eficientista (*value for money*) de muchos procesos de reforma administrativa, no es raro que esta noción de flexibilidad se halle claramente presente en ellos.

La segunda visión tiende a percibir a las personas más bien como oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la GRH como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de la calidad total (Fundación Europea de Gestión de la Calidad:1999), del aplanamiento de estructuras y el *empowerment*, o con las prácticas de alto rendimiento (Pfeffer:2000, 44 y ss.), y también con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea de servicio público, de mejora de la receptividad, o de conversión del administrado en cliente (OCDE:1988).

La opción por uno de estos enfoques, con exclusión de su contrario, introduciría un sesgo empobrecedor en el uso del concepto. Adoptar en exclusiva la segunda aproximación podría llevar a eludir las respuestas adecuadas al crecimiento incremental del gasto en personal que ha caracterizado durante décadas a los presupuestos expansivos del estado de bienestar en el ámbito OCDE. La opción opuesta podría conducir al debilitamiento de la capacidad de intervención, y a la aparición de organizaciones anoréxicas que conservan sólo nominalmente una dimensión de servicio público.

Para los gobiernos, como para las empresas, las personas son al mismo tiempo un activo y un coste. La flexibilidad debe extenderse a políticas y prácticas de personal que conectan con ambas dimensiones. Parece necesaria, pues, una síntesis equilibrada de las dos aproximaciones expuestas,

en la que los elementos cuantitativos y cualitativos de la gestión de las personas sean tenidos en cuenta, y que se proponga en cada caso colaborar a la creación del mayor grado de valor público, al menor coste posible.

Desde un ángulo diferente, el de los intereses en juego, otras dos visiones son posibles y necesarias (Ridley:2000, 33). Por una parte, desde el punto de vista de los intereses de las organizaciones, la flexibilidad se relaciona con los mecanismos mediante los cuales se consigue que las estructuras organizativas, los procesos de trabajo y las prácticas de personal faciliten a los gestores un incremento de su control sobre los recursos humanos. Por otra, desde la perspectiva de las personas, la flexibilidad tiene que ver con los cambios que habilitan a los trabajadores para ejercer un mayor control sobre sus vidas. Ambas dimensiones contribuyen, en proporciones por determinar en cada caso, a los cambios en los sistemas de SC. En algunas ocasiones, son perspectivas compatibles y complementarias que se refuerzan recíprocamente. A veces, por el contrario, entran en conflicto y obligan a los reformadores a definir opciones que privilegian una u otra.

En el SC, la intensidad de las normas jurídicas tiende a conferir a las reformas orientadas a la flexibilidad connotaciones específicas. El énfasis desregulador es mucho mayor. Conviene no olvidar, sin embargo, que el cambio normativo, por sí sólo, puede no tener un impacto flexibilizador. A veces, por el contrario, (Ridley:2000,34) la flexibilidad de las regulaciones de personal puede ser facilitada por cambios previos en los procesos de trabajo, mediante los cuales “la desburocratización del trabajo preceda a la desburocratización de las personas”.

Digamos, por último, que orientar las organizaciones públicas y los sistemas de SC a la flexibilidad no debe hacerse al coste de la pérdida de continuidad y cohesión. Mayrhofer (1996) ha utilizado el símil de la columna vertebral para hacer visible la necesidad de que las organizaciones adaptables combinen, en proporciones adecuadas, elementos rígidos y flexibles. Richards (1995:16) nos recuerda a su vez que flexibilidad no es sinónimo de carencia de una estrategia de recursos humanos. Por el contrario, deben tomarse en consideración las necesidades de la política de personal a largo plazo, e integrar las diferentes partes de una GRH más flexible. “Flexibilidad y estrategia no se contraponen: se dan la mano”.

3.3. ESTRUCTURAS Y POLÍTICAS QUE HAN SIDO OBJETO DE LAS REFORMAS

La dimensión cuantitativa del empleo público

Prácticamente todos los países de la OCDE (OCDE:1999a, 24; OCDE:1999b) han intentado reducir el volumen del empleo público, o al menos controlar y contener su crecimiento, hacia el final de los años 1980 y durante los años 1990. La magnitud e intensidad de este esfuerzo ha sido, sin embargo, muy diferente en los distintos países, como muestran los ejemplos siguientes.

El Reino Unido ha sido uno de los ejemplos más contundentes de *downsizing*. Entre 1979 y 1998 (Horton:2000,214 y ss.), el total del *Civil Service* cayó de 732.000 empleos a 480.000, lo que supuso una pérdida de casi el 35 por ciento

del empleo. En el gobierno local británico, los empleos pasaron en el mismo período de 3 millones de personas a 2,1 millones (un 30 por ciento menos). En Australia y Nueva Zelanda (Stewart:1994,70-71) se registraron, en los últimos años 1980, fuertes reducciones. El gobierno federal australiano redujo su personal en el 10 por ciento entre 1985 y 1990. En Nueva Zelanda, la disminución afectó en este período a 80.000 empleos, y representó un 29 por ciento de reducción en el núcleo central del servicio público. Los países australes realizaron en buena medida la reestructuración de su sector público en dichos años, por lo que desde entonces han presentado una constante de mantenimiento de su número de efectivos (OCDE:1999a).

En EE.UU., las políticas de reducción de empleo se desarrollaron también con un vigor apreciable, pero concentradas sobre todo en la década de los 90. Entre 1994 y 1999, el número de empleos en la Administración federal se redujo en un 13 por ciento (Thompson y Cachares:2000,246), si bien en el conjunto del sector público norteamericano, la tasa anual de reducción fue inferior: no llegó al 1 por ciento en el período 1990-1997 (OCDE:1999a). Una de las características aquí ha sido el carácter selectivo de los ajustes, de acuerdo con las prioridades de la *National Performance Review*, que convirtió los puestos de control (no finalistas) en objetivo central de las reducciones, recomendando para ellos un 50 por ciento de recorte. De acuerdo con tal recomendación, y quizá para dar ejemplo, la *US Office of Personnel Management* pasó, entre 1993 y 1998, de 6900 a 3600 empleados, realizando una reducción del 48 por ciento.

Por el contrario, y en el otro extremo, Japón se ha limitado a la contención del crecimiento de su planta de personal, sin implicarse en políticas significativas de reducción. Entre 1990 y 1995, su media de variación anual era (OCDE:1999a) de 0,16 por ciento, equivalente al mantenimiento de efectivos. Similar ha sido la evolución en Italia (Ruffini:2000,141), donde incluso en el ámbito local se ha detectado un ligero crecimiento. Parecido es, asimismo, el caso de España (Parrado:2000,155) donde el Fondo Monetario Internacional detectaba, en un Informe de 1996, duplicación de servicios entre niveles administrativos, por falta de transferencia de personal desde la administración central a las comunidades autónomas. Francia, Canadá y Holanda presentan cifras de reducción superiores, pero modestas, con tasas anuales negativas de variación inferiores al 1 por ciento para períodos similares, entre 1990 y 1997 (OCDE:1999a). Algo superiores son las cifras de recorte en Finlandia y Noruega para el mismo período.

En Alemania, encontramos una experiencia interesante, que no llega al nivel de contundencia de las reducciones efectuadas en los países indicados al principio, pero que refleja la prioridad que -como dijimos antes- ha tenido en este país la política de racionalización y ahorro, en el marco de las reformas del SC. Entre 1991 y 1997 (Röber y Löffler:2000,126), el conjunto de las administraciones alemanas redujeron su empleo en un 11 por ciento. El esfuerzo estuvo desigualmente repartido, ya que mientras los *länder* disminuyeron sus efectivos en un 5 por ciento, los gobiernos locales lo hicieron en un 15, y el gobierno federal en un 19, lo que representa un recorte verdaderamente significativo.

Si nos referimos a los instrumentos utilizados para el desarrollo de estas políticas, hallaremos también diferencias entre los países (OCDE:1999a). En

algunos casos, las reducciones de empleos se han enmarcado en planes específicos, impulsados por los gobiernos. Así ha sido en los casos de EE.UU., donde, como vimos, la NPR contemplaba específicamente objetivos cuantificados de recorte, y Canadá. En el Reino Unido (Horton:2000,214), los recortes se efectuaron mediante la combinación de transferencias de funciones y personal al sector privado, amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos.

En la mayor parte de los países, se han utilizado métodos indirectos, principalmente la restricción en la asignación de recursos presupuestarios (Australia, Alemania), los planes de jubilación anticipada (España), o las medidas de no reposición, como en Italia. También en España (Palomar:1997,48), desde 1997, se estableció, con el carácter de norma básica, esto es, de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas, un límite a la reposición de los puestos vacantes que se fija cada año por la Ley de Presupuestos del Estado, y que está situado en la actualidad en el 25 por ciento, lo que implica que sólo una de cada cuatro vacantes puede ser cubierta.

La estabilidad y protección del empleo, y la flexibilidad contractual

El objetivo de las reformas en este ámbito ha sido el de reducir, en la medida de lo posible y sin afectar a las garantías propias de los sistemas de SC, que definimos anteriormente, la hiperprotección del empleo público y la consiguiente garantía de estabilidad (*tenure*), considerada como un elemento de rigidez que dificulta un funcionamiento eficaz de las administraciones. Dos han sido las direcciones en las que se han encaminado los cambios. Por una parte, en algunos casos, se han redefinido los estatutos de empleo de los servidores públicos, incorporándoles la posibilidad de aplicar rescisiones de la relación de empleo en ciertos casos. Por otra, se han introducido o extendido modalidades contractuales más flexibles.

Dijimos en un apartado anterior que en todos los modelos y sistemas nacionales de SC se contempla la posibilidad del despido por razones disciplinarias. Desde luego, esa posibilidad no basta para dar respuesta a las necesidades de supresión de puestos de trabajo por razones organizativas, técnicas o económicas. El carácter dinámico de los entornos contemporáneos de muchos servicios públicos hace cada vez más frecuentes las necesidades de este tipo. Por ello, las reformas del SC en algunos países se han dirigido a regular estos supuestos. En algún caso, como el de Suecia, ya contemplado anteriormente, esta línea de reforma era innecesaria, ya que su modelo de empleo público contemplaba esta posibilidad desde el año 1965. En otros, formó parte del paquete de cambios que se introdujo. También en este campo, Australia y Nueva Zelanda (Stewart:1994; Boston:1997) han marcado la línea más contundente, con reformas que acercaron sustancialmente la relación de empleo público a la del sector privado, destinadas a otorgar a los directivos la capacidad para contratar y despedir.

En el caso opuesto, se encontrarían, entre otros, Francia y Japón (OCDE:1999a,22), donde sigue sin existir la posibilidad, para el empleador, de poner fin a la relación de empleo por causas que no sean las disciplinarias. En España, la situación es similar. Una ley de 1993 abrió paso a una posibilidad de

suprimir puestos por causas organizativas, mediante un enrevesado procedimiento, los “planes de empleo”, que legitimaba a la Administración para iniciar un proceso de recolocación cuya complejidad lo mantiene, sin embargo, virtualmente inaplicado.

Por el contrario, en ciertos países, como EE.UU., Canadá u Holanda, el despido por razones de esta índole es posible. También, teóricamente al menos, en Italia (Martínez Bargueño:1995,39), donde la reforma de 1993, a falta de una disposición expresa en este sentido, y al remitirse a la legislación laboral, abre la vía del despido con las mismas reglas que se aplican al sector privado. En cualquier caso, toda la literatura especializada coincide en que la estabilidad del empleo público sigue siendo, en la gran mayoría de los países, muy superior a la del empleo privado. Dos órdenes de razones contribuyen a ello. Por una parte, factores de naturaleza cultural: las tradiciones del sector público siguen pesando considerablemente. Por otra, el peso, en muchos países, de los sindicatos, que ha jugado un importante papel de freno al cuestionamiento real, en la práctica, de dichas tradiciones. En el ámbito municipal alemán (Röber y Löffler:2000, 125), donde la estabilidad legal sigue siendo considerable, pero muchos gobiernos locales soportan severas presiones financieras, el sindicato del SC (OTV) impone a las autoridades la firma de “acuerdos de protección”, frente a los posibles efectos negativos de las reformas, para los empleados. En Suecia donde los despidos de empleados públicos son relativamente frecuentes, el Estado y los sindicatos han creado (Gustaffson:1995b,59) una agencia para intentar la recolocación de aquéllos.

La otra gran línea de flexibilización en este campo viene siendo, como apuntábamos, la utilización de modalidades contractuales que no implican la estabilidad del empleo. En Bélgica, por ejemplo, donde el nombramiento estatutario es la norma firmemente asentada, el 21 por ciento de los empleados de los ministerios mantiene con el gobierno una relación contractual (Hondeghem y Steen:2000,68).

En algunos países, como el Reino Unido, la introducción de contratos de duración temporal ha acompañado a las reformas del SC superior, donde se ha abierto paso a fórmulas de contratación de duración limitada para empleos directivos. Aludiremos a estos procesos más tarde, en un apartado específico de esta parte del trabajo.

Es práctica general, en todos los países examinados, un uso masivo de la contratación temporal. Pensada generalmente como recurso para hacer frente a puntas de carga de trabajo, sobrecargas estacionales, necesidades incidentales de trabajo experto o juicio independiente, campañas o proyectos de duración limitada, o incidencias similares, la contratación temporal ha tendido a convertirse (Horton:2000; Parrado:2000; OCDE:1999b) en un recurso para resolver necesidades permanentes, eludiendo la rigidez de los sistemas de SC, o las constricciones presupuestarias.

Holanda ha sido uno de los países en los que el uso de modalidades contractuales flexibles ha sido más destacado (Van der Krogt et al.:2000, 193), abarcando fórmulas de contratación laboral o mercantil, de duración predeterminada o no, así como el recurso generalizado a empresas de trabajo temporal. Una experiencia original de este país han sido los *pool* internos de trabajo temporal, organizados para enfrentar sobrecargas temporales de

trabajo, y conectados en ocasiones con políticas destinadas a facilitar empleo a ciertas categorías de demandantes (jóvenes, inmigrantes o parados de larga duración). Hay varios *pool* interministeriales, destinados a facilitar colaboración flexible entre departamentos, uno de los cuales es una colaboración entre las unidades de auditoría interna de cinco ministerios diferentes.

La fórmula extrema utilizada para enfrentar los problemas de rigidez contractual de los sistemas de SC ha venido siendo el *outsourcing*, o subcontratación de servicios. Aunque no haya sido ésta, cuando menos en teoría, la lógica subyacente a estos procesos de externalización, los expertos coinciden en diagnosticar la búsqueda de fórmulas más flexibles de empleo como la causa dominante en muchas experiencias. Entre los países analizados, Suecia, Holanda y el Reino Unido son (Horton y Farnham:2000,317) los que han hecho un mayor uso de la subcontratación.

La flexibilidad funcional: instrumentos de organización del trabajo

Abordamos aquí los cambios relacionados con los intentos de eliminar o reducir la rigidez de los mecanismos de reclutamiento, selección, diseño de puestos y tareas, y evaluación, característicos, como antes apuntábamos, de los sistemas burocráticos de SC.

En lo que respecta al reclutamiento y la selección, el objetivo de las reformas se centra en superar los mecanismos basados estrictamente en conocimientos técnicos especializados, o en méritos meramente formales, característicos de los procesos tradicionales del SC. Hablamos aquí tanto de los sistemas de acceso a la condición de empleado público, propios de los sistemas de carrera, como de los que se aplican al acceso al puesto de trabajo, tanto si operan sobre mercados de trabajo externos a la Administración, como si la adscripción se produce mediante la promoción interna. Tanto en unos casos como en otros, las tendencias dominantes de cambio apuntan a la introducción de modelos basados en competencias. La noción de competencias incluye el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad que en cada caso configuran los perfiles de idoneidad para el desempeño exitoso de los distintos puestos y tareas (Longo:2001,199).

La gestión por competencias, cuya incorporación a los sistemas de SC refleja la influencia de orientaciones prevalentes en la gestión de las personas, desarrolladas en el sector privado (Dalziel:1996), se ha aplicado especialmente en el SC británico, que comienza a ser visto (Horton:2000,216) como una organización basada en competencias, que identifica las cualidades clave que se precisan en cada nivel y en cada rama del servicio. Las competencias se convierten en la base para el reclutamiento, el desarrollo y la evaluación. Desarrollada inicialmente por el *Civil Service College* como apoyo a la formación del Servicio Civil Superior, esta aproximación se ha extendido con rapidez por el conjunto de los niveles del SC en el Reino Unido.

En lo que respecta al reclutamiento y la selección, la introducción de estos enfoques requiere innovaciones significativas en las siguientes esferas: a) en la definición de los perfiles de los titulares de los puestos, que deben basarse, como dijimos, en elencos de cualidades personales, muchas de ellas no tenidas en cuenta por los sistemas habituales; b) en los instrumentos de

selección, que deberán ampliarse, adaptándose a los diferentes perfiles que deban ser explorados, e incorporando el conjunto de las técnicas ya utilizadas por las empresas; y c) en los órganos de selección, que deberán tecnificarse y especializarse, diseñándose de manera que incorporen a expertos en la administración de tales instrumentos.

Con alguna frecuencia, estas nuevas orientaciones aparecen combinadas con tendencias a una gestión más descentralizada de las funciones de reclutamiento y selección. La modificación, en diversos estados norteamericanos (Thompson y Cachares:2000,248), de la tradicional “regla de tres” (el gestor elige mediante entrevista entre los tres candidatos que han obtenido la máxima puntuación en los exámenes formales de conocimientos), ampliándola hasta 10 o 20 candidatos, es un cambio en esta dirección.

La segunda gran área de cambio, en este ámbito de la flexibilidad funcional, se relaciona con el diseño de los puestos de trabajo. La orientación aquí es hacia la ampliación de las descripciones de puestos en un doble sentido: a) horizontal, incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto, en el caso de resultar necesario por razones organizativas; o, si se prefiere, reduciendo la especialización y estandarización a un mínimo compatible en cada caso con la eficacia y calidad del trabajo; y b) vertical, lo que supone ampliar el abanico de niveles o bandas (*broadbanding*) en las que se clasifican las tareas que pueden ser exigibles al ocupante del puesto. Con frecuencia, esta segunda ampliación lleva consigo cambios en el diseño de estructuras salariales, a las que aludiremos después. También implican, en general, un aplanamiento de las estructuras que lleva consigo la reducción de niveles jerárquicos.

El objetivo de estas transformaciones parece claro: incrementar la versatilidad de los puestos y, consiguientemente, la flexibilidad con que la organización puede disponer de sus recursos humanos en contextos de cambio, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos. Un ejemplo de estas orientaciones (Horton:2000, 221) son las estrategias de *mixed skilling*, en el Servicio Nacional de Salud británico, que se proponen cruzar transversalmente en algunos casos las fronteras entre los campos médico, paramédico y de enfermería, en materias como la cirugía menor, la utilización de ciertas tecnologías de diagnóstico, etc. En Holanda (Van der Krogt et al.:2000, 205), un número cada vez mayor de gobiernos locales están utilizando la adscripción de personal “en servicio general”, caracterizada por una flexibilidad funcional más amplia que la ordinaria.

La ampliación de bandas ha permitido la reducción y simplificación de los sistemas de clasificación de puestos, característicos de muchas burocracias públicas, y basados en una definición exhaustiva de las tareas que se han utilizado a menudo (Longo:2001,202) para garantizar reductos funcionales anclados en la rutina y protegidos frente a cualquier mínima demanda de versatilidad. Sólo el SC californiano incluye (Thompson y Cachares:2000, 247) 4500 clasificaciones de puestos, de las que 1600 incluyen a cinco empleados o menos. En el estado de Washington, un nuevo sistema de clasificación consolidó 750 clasificaciones en sólo cuatro bandas amplias.

Todas estas orientaciones hacia la multifuncionalidad llevan consigo nuevas necesidades en otros ámbitos de la GRH. Por una parte, incorporan fuertes

necesidades de inversión en formación, que obligan a configurar ésta como una actividad planificada y central para las organizaciones (Cabinet Office:1996). Por otra, tienden a la aplicación de sistemas de evaluación del desempeño menos formalizados, más personalizados, y cada vez más orientados a apoyar el desarrollo de los recursos humanos y a identificar necesidades de capacitación.

Los mecanismos de promoción y movilidad

En materia de promoción, el énfasis de las reformas (OECD:1999a) ha estado en reducir el peso de la antigüedad en los ascensos, y en vincular éstos al desarrollo de competencias y el alto rendimiento en el puesto (World Bank:2000). Como es lógico, esta preocupación ha sido prácticamente exclusiva de los países con sistemas de SC de carrera, que es donde los procedimientos tradicionales de promoción resultan disfuncionales. Hay que decir, por una parte, que el peso de la antigüedad sigue siendo notable en el desarrollo de las carreras profesionales en estos modelos; y por otra, que los déficits de los instrumentos de evaluación dificultan notablemente, con carácter general, la introducción de las nuevas orientaciones.

Otra línea de reforma ha sido, en algunos casos, la introducción de formas de promoción y reconocimiento adaptadas a los procesos, que antes mencionábamos, de aplanamiento de las estructuras organizativas, con su efecto reductor de las posibilidades de ascenso jerárquico. Así, por ejemplo, las "carreras financieras", introducidas en Bélgica a todos los niveles administrativos (nacional, estatal y local) han sido creadas para compensar la pérdida de categorías y grados (Hondeghem y Steen:2000,72).

En cuanto a la movilidad, resulta una preocupación de alcance absolutamente general en los países analizados. Es una materia en la que las dimensiones individual y organizativa de la flexibilidad, de las que hablábamos antes, se ponen netamente de manifiesto. Un diseño correcto de la movilidad (Longo:1995, 8) tratará de compatibilizar las necesidades y estrategias de la organización, conducentes a un óptimo aprovechamiento de su capital humano, con las aspiraciones e intereses del personal, orientados a la realización de la tarea en las condiciones más satisfactorias y gratificantes, desde el punto de vista individual. Ambas perspectivas se hallan presentes, como veremos, en las experiencias examinadas.

Lo primero que exige la articulación de políticas de estímulo de la movilidad es, en algunos casos, la eliminación o superación de las barreras que, como vimos, caracterizaban a ciertos sistemas de SC de carrera. No es extraño que en Francia se desarrollen, desde 1990 (acuerdo Durafour), intentos de reducir el número de cuerpos (Burnham:2000,108), ya sea refundiendo los existentes (el único ejemplo de esfuerzo sostenido en tal sentido ha sido el Ministerio de Agricultura), o bien creando (Ministerios de Educación, y de Juventud y Deportes) grupos profesionales intercorporativos más amplios, en los que la movilidad es posible.

Una parte de los esfuerzos de los gobiernos en este ámbito se ha dirigido a la creación de mecanismos capaces de imponer la movilidad forzosa por razones organizativas. En Alemania (Röber y Loffler:2000,127), se establecieron los

traslados forzosos por estas causas con el límite de 5 años si no contaban con el consentimiento del interesado. Con alcance similar operan los *détachements*, en Francia (MAP:1997). En España (Palomar:1997), los “planes de empleo” de 1993, antes mencionados, fueron creados para posibilitar, entre otras cosas, la movilidad forzosa, tanto funcional como geográfica, de los funcionarios. Un mecanismo similar (Martínez Bargeño:1995,37) fue creado por las mismas fechas en Italia. Otros instrumentos puestos en marcha para permitir la movilidad forzosa son, en el sector local holandés, los *bureaux* de movilidad (Van der Krogt et al.:2000), centros que asumen la reasignación de empleados, que, en el caso de organizaciones pequeñas, actúan colectivamente facilitando traslados entre gobiernos locales distintos, a veces con el apoyo de agencias privadas de empleo.

Las experiencias analizadas permiten afirmar que no siempre el disponer del mecanismo acaba articulando en la práctica verdaderos procesos de movilidad obligatoria. En la realidad, el peso de las tradiciones puede imponerse, manteniendo ésta como la excepción, más que como una práctica habitual. El caso español puede ser puesto como ejemplo de estas inercias.

Una segunda línea de trabajo ha sido la puesta en marcha de instrumentos destinados a estimular la movilidad voluntaria, entendiendo que también por esta vía se facilita la flexibilidad, y se estimulan a la vez otras mejoras en capacitación, polivalencia, visión global, etc. Una política en este sentido se puso en marcha en Suecia (Murray:2000, 179) con el objetivo de que incrementara la movilidad en el gobierno central, y también entre éste, los gobiernos locales y las empresas privadas. Hasta la fecha, las iniciativas han tenido escaso éxito. En Alemania (Röber y Löffler:2000) algunos *länder* han establecido la rotación entre puestos como un requisito para los ascensos jerárquicos. El Gobierno central holandés ha creado (Van der Krogt et al.:2000,296) un “banco de movilidad” que concentra todas las vacantes, accesible a todos los empleados y no sólo a los que puedan haber sido declarado excedentes. Los procesos de formación necesarios para facilitar la actualización de los empleados que desean cambiar o se ven obligados a ello son financiados por un “Fondo de Educación y Empleo”. También existe un programa de intercambio entre los Ministerios de Agricultura, Territorio y Agua, que facilita adscripciones temporales a puestos del mismo rango en otro de los ministerios afectados con finalidades de mejora de relaciones, intercambio de información, aprendizaje, y mejora de la empleabilidad del personal.

Los sistemas de compensación e incentivación

En materia retributiva, las tendencias adoptadas por los intentos de reforma del SC pueden ser agrupadas en tres grandes orientaciones.

La primera de ellas consiste en reducir la uniformidad con la que las políticas salariales tienden a aplicarse en los sistemas públicos, en especial en los modelos de SC de carrera, como consecuencia de la centralización de las decisiones, y en especial de la negociación de los salarios con las organizaciones sindicales a escala nacional. Esta uniformidad introduce un importante factor de rigidez en el momento de enfrentar situaciones que pueden ser muy heterogéneas en el nivel de cada organización individual. Iniciativas en el sentido de reducir la escala de las negociaciones se han

intentado en Francia y Alemania (Burnham:2000,109 y ss; Röber y Löffler:128-30), sin éxito, como consecuencia en buena parte de las resistencias sindicales.

Un segundo tipo de esfuerzos reformadores se han orientado a transformar los mecanismos de progresión salarial de los empleados públicos. En los sistemas tradicionales de SC, estos mecanismos se basan, fundamentalmente, en la antigüedad. Como máximo, algunos méritos formales o una versión rutinaria y burocratizada de la evaluación del desempeño (la *notation* francesa) conviven con aquella.

Si bien las nuevas orientaciones retributivas tienden a poner el acento en la persona, más que en el puesto (White:1998), en ocasiones han sido necesarios pasos previos. Así, en Italia (Ruffini:2000,144), el primer objetivo fue pasar, a partir de 1993, del sueldo por grado o categoría a la retribución por puestos, previa la implantación de un sistema de valoración de puestos aplicado inicialmente a los puestos directivos. En la misma línea se había procedido en España, para la totalidad de los puestos de las administraciones públicas, en los años que siguieron a la reforma legal de 1984.

Los criterios que los reformadores han pretendido vincular a la progresión salarial, sustituyendo a la antigüedad y los criterios tradicionales son, por una parte, el desarrollo de competencias y, por otro, el alto rendimiento. Ambos criterios implican considerables reformas en los sistemas de clasificación, convirtiendo las fragmentadas y burocráticas escalas de grados, propias de los viejos sistemas de SC, en modelos de *banda amplia*, a los que ya antes hicimos referencia. El rendimiento y el aprendizaje posibilitan el avance a través de bandas salariales que en ocasiones, como en el SCS británico (Horton:2000,17) aparecen solapadas, para conferir mayor flexibilidad. En Italia, (Ruffini:2000,146) se han creado cuatro bandas amplias, que sustituyen a los anteriores grados, cada una de las cuales integra entre cuatro y seis escalones. En algunas agencias norteamericanas (Thompson y Cachares:2000,242), se ha evitado crear escalones en cada una de las bandas, para evitar que el itinerario de progreso quede preestablecido, y permitir así una mayor flexibilidad.

La tercera gran orientación en materia salarial consiste en la introducción de fórmulas de retribución variable ligada al rendimiento. La experiencia es absolutamente generalizada (White:1998; World Bank:2000; Horton y Farnham:2000), tanto en lo que se refiere a los intentos de poner en marcha estas prácticas salariales como a la valoración poco optimista, o cuando menos muy matizada, sobre sus resultados efectivos. Así, en Francia, Alemania, España o Italia, la percepción generalizada es que su capacidad para discriminar entre niveles de rendimiento (Ruffini:2000, 145) ha sido escasísima. En el Reino Unido (Horton:2000, 218), donde se ha hecho un gran uso de la misma, como en EE.UU., el pago por rendimiento es fuertemente criticado por los empleados públicos, si bien un número no pequeño de directivos siguen apoyándolo.

El Banco Mundial (World Bank:2000) ha destacado la escasez de la cuantía, el largo período entre apreciación y pago, la tendencia a eludir el conflicto de discriminar entre empleados, y las carencias en otras áreas de la GRH como los principales problemas vividos por estos intentos. En análogo sentido, Pollitt

y Bouckaert (2000:119) apuntan los riesgos de división interna y manipulación, así como el escaso efecto sobre la motivación cuando las cuantías son excesivamente bajas. Añadamos que la experiencia en España muestra que los incentivos salariales al rendimiento acostumbran a fracasar si no han sido precedidos por el desarrollo de capacidades organizativas internas para evaluar a las personas adecuadamente.

La ordenación del tiempo de trabajo

Como antes dijimos, numerosos cambios sociales están apuntando a una reconsideración de los esquemas tradicionales de jornada y tiempo de trabajo, y conectan tanto con la posibilidad de mejorar la productividad, como con las aspiraciones de la gente a conciliar la vida personal y familiar con el trabajo. Esta reconsideración ha llegado con claridad, aunque desigualmente, a los sistemas de SC que estamos analizando.

Uno de los países en el que las cuestiones relativas al tiempo de trabajo han gozado de un mayor protagonismo ha sido Holanda (Van der Krogt et al.:2000, 194 y ss.) donde la reducción legal de la jornada laboral a 36 horas semanales, para la totalidad del empleo del país, ha sido abordada en el SC como un escenario en el que lograr un ajuste entre las necesidades de la gestión y las preferencias personales: Las 36 horas de trabajo semanal se han adoptado como una media aritmética que, en cada organización y unidad organizativa, debe abrir un proceso negociado que conduzca a horarios fijados por días, semanas o períodos más amplios, de acuerdo con las características específicas del trabajo. Lo que no parece que la reducción de jornada haya producido es un incremento de empleos, que era uno de los resultados perseguidos por los sindicatos.

Una de las tendencias más consistentes en este campo es el incremento del trabajo a tiempo parcial. Aparte del caso de Holanda (especial por cuanto se trata del país en el que esta modalidad laboral presenta, con diferencia, un mayor porcentaje del conjunto del empleo), en casi todos los países analizados se ha detectado algún incremento de estas fórmulas laborales. Ciertamente, en algunos casos, como Italia o España (Horton y Farnham:2000,318), su presencia en el SC es prácticamente inapreciable. En otros, como el Reino Unido (Horton:2000), su crecimiento ha sido muy notable, tanto en el *Civil Service* como en el Servicio Nacional de Salud, pero sobre todo en los gobiernos locales, donde en 1998 el número de empleados a tiempo parcial era el 48 por ciento de la totalidad del empleo público local. Si la cifra es, en sí, espectacular, lo es quizá más el hecho de que el 13 por ciento de los directivos locales trabaja a tiempo parcial, lo que supone el doble de la proporción a nivel nacional. Una variedad británica, que afecta al 25 por ciento de los empleados a tiempo parcial, es la modalidad llamada *short hours*, que supone menos de 10 horas a la semana, y que se reserva a los más jóvenes y a los mayores, para que puedan combinar trabajo y estudio, o suplementar la pensión.

En Francia, donde el trabajo a tiempo parcial se ha extendido también en el SC de manera significativa (Burnham:2000,103), una de las modalidades establecidas permite una reducción de horas de trabajo a la mitad cuando el empleado se aproxima a la edad de retiro; un tercio de los posibles afectados vienen haciendo uso de esta opción. En general, el trabajo a tiempo parcial

puede, sin embargo, ser rechazado por el jefe de la unidad, aduciendo “necesidades de servicio”, lo que ha contenido en alguna medida el crecimiento de la figura. Un problema planteado en la Administración francesa, ha sido la concentración de las peticiones en una modalidad concreta de trabajo (80 por ciento y no trabajar los miércoles), desde que se impuso en muchos casos el cierre de las escuelas las tardes de los miércoles.

Otras modalidades de flexibilización pueden ser mencionadas. El horario flexible es la más extendida, en general bajo la modalidad que distingue un horario nuclear obligatorio, y franjas periféricas disponibles (Horton y Farnham:2000). El trabajo a distancia, en sus diferentes modalidades, está avanzando con mucha mayor rapidez en la Administración norteamericana que en los países europeos.

El desarrollo de la función directiva

Abordamos en este punto uno de los ejes centrales de las reformas del SC en el ámbito examinado, lo que resulta coherente con la orientación de las reformas de la gestión pública a las que nos referimos en el apartado 3.1. No hay *management* sin *managers*. La más contundente de las orientaciones a la eficiencia y la racionalidad económica, los mejores instrumentos y técnicas de gestión estarían llamados a fracasar sin directivos (Dalziel:1996,31). Ya dijimos que los sistemas tradicionales de SC carecían, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida y para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray:2000,180), y ha exigido concentrar políticas específicas de GRH en la franja superior de los sistemas de SC (Losada:1999).

Con alguna frecuencia, como veremos enseguida, este objetivo ha exigido diferenciar esa franja directiva del resto del SC, y dotarla de un estatuto específico, más flexible del que se aplica a los demás servidores públicos. Ciertamente, hay países como Francia, Alemania, Bélgica o España, que no se han sumado a esta tendencia, lo que no ha impedido un uso creciente de la formación directiva en todos ellos, en los que, sin embargo, el desarrollo de la gerencia pública presenta todavía déficits significativos de institucionalización (Jiménez Asensio:1995).

La diferenciación a la que hemos hecho referencia no debe ser confundida con la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas. Los gobiernos necesitan un cierto número de nombramientos políticos que acostumbran a fijar mediante ciertas técnicas. Así, en Francia las limitaciones al personal de directo nombramiento por los Ministros son básicamente presupuestarias. En la actualidad, unos 450 cargos se cubren así (Burnham:2000, 101). En EE.UU., un 10 por ciento del servicio superior, más algunos cargos específicos de la *executive schedule* suman unos 1350 cargos de la rama ejecutiva federal. En Suecia, el número de estos cargos se fija por acuerdo entre los partidos. En Alemania y Bélgica, rigen sistemas híbridos de nombramiento para estos cargos, utilizándose el sistema de *pool*, para formar parte del cual se consideran ciertos requisitos, como un grado universitario y en ocasiones un examen, y cuyos integrantes pueden ser objeto de nombramiento político discrecional (World Bank:2000).

La orientación diferenciadora a la que hacíamos referencia se fundamenta, por el contrario, en modelos de separación entre política y gestión que parten del reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales (Longo:1999b,26 y ss.), sujetos al mandato político pero a quienes se reconoce el “derecho a gestionar”. El marco de ejercicio de esta función directiva está presidido por criterios de racionalidad económica, e implica la articulación de relaciones contractualizadas (Laegreid: 2000) con la dirección política, basadas en el principio de responsabilidad por resultados (Jiménez Asensio:1998,338 y ss.). Algunas de las reformas que han afectado a los puestos superiores de los sistemas de SC han evidenciado esta orientación.

Así, en el Reino Unido (OCDE :1999c:8), se creaba en 1996 el *Senior Civil Service*, que englobaba y ampliaba la anterior *Open Structure* del SC, y que incorpora los 3000 cargos superiores de la Administración británica. El SCS incluye a todos los directores ejecutivos de las agencias, algunos de los cuales son incorporados del exterior del SC mediante contratos de duración limitada y renovable. La mayoría, no obstante, tienen contratos de duración indefinida. Los cargos del SCS son evaluados mediante un nuevo sistema de valoración de puestos (JESP, *Job Evaluation for Senior Posts*), aplicándose a todos ellos formas de retribución variable por rendimiento. La política salarial depende de una oficina que responde directamente ante el Primer Ministro. Sistemas avanzados de gestión del rendimiento, incluyendo evaluaciones de 360 grados y otras técnicas, han sido implantados en el SCS por el *Cabinet Office*.

En EE.UU. (OCDE:1999c:21), el *Senior Executive Service* (SES) fue creado en 1978 por la Ley de Reforma del Servicio Civil. Integra a unos 7000 cargos, (demasiados, para algunos expertos, para poder ser calificados como *élite*), entre los que se encuentra el 10 por ciento que, como antes dijimos, puede destinarse a nombramientos políticos, si bien (Ingraham et al.:1995) no ha llegado a superar el 9 por ciento. Los efectos combinados de los recortes presupuestarios, el *downsizing* y las reformas de los últimos años han afectado al SES en diversas formas. Las reformas más recientes, con la creación de las *Performance Based Organisations* (PBOs), se inspiran en las agencias británicas e introducen nuevos estándares de rendimiento para los directivos.

En Australia, el SES fue creado por la Ley de Reforma del Sector Público de 1984, en un contexto de reforma que tenía como prioridades (Pollitt y Bouckaert:2000, 202) reducir la permanencia de los servidores públicos, diversificar las fuentes de asesoramiento político a los ministros, e incrementar tanto la capacidad gerencial como la receptividad de los empleados públicos hacia las prioridades políticas del gobierno.

En Italia, la creación, por la reforma de 1993, de la *Dirigenza Pubblica* (Sánchez Morón:1994; Martínez Bargueño:1995,34) tuvo como fundamento el logro de una distinción nítida entre los planos de dirección política y administrativa, con el objetivo de reforzar la autonomía de los directivos públicos profesionales respecto del poder político, y garantizarles un ámbito propio de actuación, libre de interferencias, aunque condicionado por los objetivos políticos. Una de las características de la reforma italiana es su voluntad de extender el modelo al conjunto de las Administraciones públicas. En función de la posición jerárquica y la mayor o menor flexibilidad del sistema de nombramiento, el modelo italiano distingue entre los niveles de *dirigente*

general (nombramiento previa contrastación de requisitos), y *dirigente* (nombramiento previa superación de examen o curso de capacitación).

En Holanda, una reforma de 1995 creó, tras muchos años de debate (Van der Krogt et al.:2000, 197), el ABD (Alto Servicio Civil), que integra a los trescientos cargos de nivel superior del gobierno central, hallándose prevista en la actualidad la ampliación de dicho número. Los propósitos de la creación del ABD fueron: el desarrollo de las habilidades directivas, la promoción de la movilidad y la experiencia internacional, y el desarrollo de un *esprit de corps*. Existen estímulos a la rotación y restricciones a la permanencia en un mismo puesto por más de 7 años. Una oficina especial para el ABD en el Ministerio del Interior recluta y selecciona al personal, y desarrolla un elaborado programa de formación y evaluación.

En el caso canadiense, (OCDE:1999c), el alto SC ha sido tradicionalmente un grupo de élite caracterizado por ser reclutado en universidades prestigiosas, así como por un centralizado sistema de personal y empleos vitalicios. La situación ("modelo Westminster") es similar a la del Reino Unido al inicio de las reformas de los años 80. Los indudables cambios de entorno no han dado lugar en Canadá a una reforma en profundidad, ya que los gobiernos parecen haber estado más interesados en políticas de ahorro y reducción de personal que en transformaciones globales.

Una de las características generales de los nuevos modelos de función directiva profesional (Ridley:2000,35) es la apertura de los puestos, en muchos casos, al exterior de la Administración, combinando el acceso de ejecutivos procedentes del sector privado con el reclutamiento -mayoritario- de personas procedentes del SC.

La organización de la función Recursos Humanos

En este punto, la tendencia fundamental ha sido, como ya se mencionó anteriormente, la descentralización de los sistemas de SC. Si bien la conveniencia de transferir responsabilidades de GRH desde los departamentos centrales a las organizaciones individuales, y desde las instancias técnicas especializadas a la línea ejecutiva, se ha convertido en uno de esos consensos que nadie discute cuando se habla de reforma administrativa, lo cierto es que cuando se contrasta la realidad, el alcance real de los procesos descentralizadores presenta diferencias notables entre los países.

Así, por un lado encontramos un grupo de países que han desarrollado ambiciosos procesos descentralizadores. Como vimos antes, Suecia es quizá el caso más contundente. En el modelo sueco (Premfors:1998; Murray:2000), el director ejecutivo dispone de autoridad para organizar su agencia del modo que le parezca más eficiente. Esta autoridad incluye la capacidad para escoger a su personal, lo que implica la contratación, el pago y el despido del mismo (Gustaffson:1995a). Como dijimos, un elaborado sistema de incentivos (premio/sanción), cuya base es la responsabilidad por resultados, fundamenta el sistema sueco de garantías frente a la arbitrariedad y otras eventuales desviaciones.

También entre los países de este primer grupo, aunque en un nivel ligeramente inferior de ambición descentralizadora, debemos incluir al Reino Unido. Los

directores de las agencias ejecutivas británicas disponen de la capacidad para reclutar a todo su personal, pero sólo por debajo de los rangos que corresponden al Servicio Civil Superior. Pueden promover, formar y desarrollar a los empleados, determinar la clasificación de los puestos y el salario, y gestionar la salida y la disciplina. En realidad, sólo las agencias mayores disponen de este elenco total de competencias, mientras que las de menor tamaño adoptan, en general, las políticas de personal de sus ministerios (Horton:2000, 217). En el mismo grupo de países con sistemas fuertemente descentralizados de SC se hallan (OCDE1999a:21 y ss.) Australia, Nueva Zelanda y Finlandia.

En el otro extremo, es decir, el de aquellos países en los que la descentralización del SC ha sido más bien materia de discurso que de realización efectiva, encontraríamos a Francia, donde la lógica descentralizadora de los *Centres de Responsabilité* ha tenido, en materia de GRH, una fuerza muy inferior a los países citados anteriormente, y donde, además, ha afectado de manera muy desigual a los distintos ministerios (Trosa:1995). También formarían parte de este grupo (OCDE:1999a,21; Horton y Farnham:2000, 320; Kim:1996) Alemania, Bélgica, España, Canadá y Japón.

Una posición intermedia sería la de Holanda, donde las reformas descentralizadoras se relacionan sobre todo con la aparición de un cierto tipo de organismos semiautónomos (los ZBOs), cuyo grado de generalización y consolidación ha sido muy inferior al de los modelos de agencias británico o sueco. Algo parecido cabría decir de los APEs belgas. En cuanto a EE.UU., la descentralización del SC se ha producido de manera desigual y heterogénea (Thompson y Cachares:2000, 239 y ss.), ya que se ha basado, en el gobierno federal, en las facultades conquistadas por algunas agencias, como la *Federal Aviation Administration* o el *Internal Revenue Service*, mediante negociaciones bilaterales con los respectivos comités de supervisión del Congreso, pero sin que haya existido un proceso generalizado al conjunto de agencias gubernamentales. En el nivel de los estados, la desagregación ha sido también la pauta, y pueden encontrarse experiencias muy diferentes, desde modelos de SC muy centralizados hasta casos como la ley de 1966 en Georgia, que descentralizó y desreguló el reclutamiento hasta límites que podrían llegar a cuestionar la pervivencia del sistema de mérito.

La descentralización del SC ha implicado, allí donde se ha hecho efectiva, un importante cambio de papel de los servicios centrales de personal (Longo:1995; Thompson y Cachares:2000), desde una función de control a otra de consultor, socio o, cuando menos, proveedor interno de servicios. La aceptación por las tecnoestructuras de RRHH de este nuevo papel o su resistencia a asumirlo son variables relevantes para la rapidez de las reformas y su consolidación.

Las relaciones laborales

Una de las características generalizables del período analizado ha sido la expansión e intensificación de la participación sindical y el uso de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo. Ciertamente, hay diferencias notables entre el caso, considerablemente atenuado, de Japón, donde los representantes sindicales del sector público

pueden negociar pero no concluir acuerdos, y el derecho de huelga esta proscrito, y los de Australia y Nueva Zelanda, donde la legislación estimula la plena libertad de asociación y representación, y la Administración está facultada para concluir acuerdos múltiples: con el trabajador individual, con un sindicato, o con un grupo de éstos. (OCDE:1999a,23-24). La tendencia ampliatoria apuntada es, sin embargo, muy consistente y general.

De hecho, este traslado de la fijación de las condiciones de trabajo del ámbito legal al convencional ha sido un camino seguido en ciertos casos para el acercamiento entre la gestión pública y la gestión privada. Ya aludimos antes al caso de Italia, país en el que esta orientación dio lugar a la gran reforma del gobierno Amato en 1993 (Rebora:1994; Sánchez Morón:1996; Ruffini:2000). La ordenanza 29/93 determinó la “privatización” del empleo público, que pasó a regirse por la ley civil común. Sólo algunos elementos, como el reclutamiento, permanecieron sometidos al derecho administrativo, y se excluyó del nuevo marco únicamente a algunos empleados, en particular jueces, diplomáticos y fuerzas armadas. Las relaciones de empleo, incluyendo los contratos individuales, son definidos ahora por la negociación colectiva.

En Suecia, un proceso similar tuvo su origen en el año 1965, en el que, como antes comentamos, los empleados públicos, incluyendo a la policía y los militares, ganaron el derecho de huelga, lo que se enmarcó en un amplio debate público que llevó a un replanteamiento global del modelo (Murray:2000,173). Los empleados públicos suecos, a cambio del poder contractual que suponía la negociación colectiva recién conquistada, perdieron los antiguos privilegios y garantías propios del estatuto público. El derecho de huelga quedó compensado -como es habitual en el sector privado- con el de cierre patronal, y todo ello supuso la íntegra sustitución de un modelo de empleo por otro.

Fuera del caso sueco, la “laboralización” de los sistemas de SC, que apuntábamos al principio de este apartado, no ha tenido, en general, ni siquiera en el caso italiano, estos efectos de sustitución de un modelo o régimen de empleo por otro. De hecho, las nuevas pautas de funcionamiento contractual han venido a añadirse a los procedimientos y garantías del derecho público, dando lugar a modelos abigarrados y tendentes a la ambigüedad, en los que los actores sociales disponen de un margen ampliado de búsqueda de la vía o norma más beneficiosa en cada caso. En España, una reciente sentencia judicial, que, invocando un previo acuerdo colectivo con los sindicatos, condena al Gobierno a dejar sin efecto la congelación salarial impuesta por ley en 1997, ha puesto de manifiesto este escenario ambiguo en el que facultades del poder legislativo llegan a entrar en colisión con acuerdos entre el gobierno y los representantes de los servidores públicos.

En este contexto de reforzamiento del peso de los sindicatos y los representantes del personal, los gobiernos han tendido a reforzar su capacidad como empleadores. Una de las fórmulas, utilizada en los casos italiano y sueco, ha sido la creación de una agencia pública para representar al gobierno en la negociación colectiva. En Italia, (Rebora:1994; Ruffini:2000), la agencia asume la representación del gobierno central, las autoridades locales y otros organismos públicos, y concentra todo el poder transaccional que deriva del uso de fondos centralizados por el Tesoro. En Suecia (Murray:2000,172), la *Arbetsgivarverket*, AgV, se creó con el objetivo de que el gobierno como tal se

desentendiera por completo de las negociaciones salariales, y éstas quedaran como responsabilidad exclusiva de las agencias. La AgV es propiedad de las demás agencias, que la financian, eligen a su consejo directivo y al director general, y le encomiendan la negociación con los sindicatos.

Estos diseños, a cambio de incrementar y concentrar el poder contractual de los empleadores públicos, pueden llevar consigo un exceso de centralización de las relaciones laborales. Por ello, los objetivos actuales (más conseguidos en Suecia que en Italia) se centran en que la negociación colectiva en el nivel central sea sólo un marco, cuyo desarrollo concreto corresponda a los acuerdos locales en el ámbito de las organizaciones individuales. En Holanda (Van der Krogt et al.:2000,200), donde la negociación se desarrolla en tres niveles, nacional, sectorial (ocho sectores funcionales o territoriales) y local, el proceso ha sido ir trasladando temas de negociación hacia niveles más próximos, si bien la negociación sectorial sigue desempeñando el papel determinante.

3.4. LOS PROCESOS DE REFORMA

Nos referiremos brevemente, en este último apartado, a algunas cuestiones relacionadas con los procesos de implementación de las reformas del SC, en el ámbito que venimos contemplando. Digamos de entrada que si no existía, en las realidades nacionales examinadas, un único patrón de reforma en cuanto a los contenidos, tampoco lo hay desde el punto de vista de los procesos.

Algunas de las reformas se han caracterizado por disponer de estrategias deliberadas, apoyadas en diagnósticos globales de los problemas que debían afrontarse, y en visiones transformadoras consistentes. El caso más representativo, y probablemente el más conocido, es el del Reino Unido (Pollitt:1993; Metcalfe y Richards: 1989) caracterizado además por un liderazgo político fuertemente ideologizado (Metcalfe:1993) y centralizado, que mantiene una persistente continuidad a lo largo de más de una década de gobierno. Quizá uno de los rasgos más destacados de la experiencia británica es el alto grado conseguido de institucionalización de los cambios, patente especialmente ahora, una vez producida la alternancia política, que sólo ha cuestionado en realidad aspectos periféricos del modelo de reforma (Cabinet Office:1998).

Las reformas en los países australes coinciden en no pocos de los rasgos de proceso que se daban en el Reino Unido, aunque con dos características propias. Uno de ellos es su extraordinaria concentración en el tiempo: la segunda mitad de la década de 1980. El otro, como han destacado muchos observadores (Schwartz:1994; Boston et al.:1997; Halligan:1997) ha sido el extraordinario peso del papel desempeñado en estos casos por el SC superior, en especial por la burocracia fiscal, comprometida con la necesidad de cambios en un sentido eficientista y de reducción del déficit público.

Los casos apuntados constituyen, como dijimos antes, los escenarios arquetípicos de las reformas inspiradas en lo que se ha llamado "Nueva Gestión Pública". En ellos coinciden la profundidad de los contenidos de los cambios, el enfoque deliberado y global, y una estrategia *top down* de implantación, anclada en un liderazgo fuerte y protagonizada por el gobierno central.

En EE.UU., el diseño aparente del proceso de reforma en el período examinado no se alejaría en muchos puntos del que hemos comentado. Tanto en el nivel federal (U.S. National Performance Review:1993) como incluso en el estatal y local (National Commission on the State and Local Public Service:1993), se desarrollan visiones sistémicas de las reformas, y, en el ámbito federal, la visualización de un liderazgo político presidencial se manifiesta de forma clara, con el Vicepresidente asumiendo en este sentido un encargo específico. En 1995 (Thompson y Cachares:2000,240), un proyecto legislativo se hallaba preparado para implantar las principales recomendaciones de la NPR en cuanto a la reforma del SC, incluyendo las bandas amplias para sustituir los viejos grados, eliminando requisitos de antigüedad, facilitando la remoción de empleados de bajo rendimiento, junto a otras medidas de cambio. La oposición del Congreso impidió su aprobación, por lo que el enfoque global y “de arriba abajo” hubo de ceder paso a otras líneas de proceso (Pollitt y Bouckaert:2000,82).

Como antes dijimos, la reforma en EE.UU. ha adoptado una trayectoria desagregada. Las agencias que pudieron o supieron hacer uso de su poder negociador con el respectivo comité del Congreso fueron autorizadas a hacer reformas significativas, de las que hemos dejado constancia. Igualmente, aunque con una mayor lógica, dada su autonomía, los estados y los gobiernos locales protagonizaron también cambios de alcance muy desigual y fragmentado.

Suecia, país en el que, como hemos visto, se han desarrollado también cambios significativos, ha hudo, en general, y ésta es una de la características genéricamente atribubles a los países nórdicos europeos, de los estilos estridentes de implementación de las reformas (Pollitt y Bouckaert:2000,265). Por el contrario, se han impuesto procesos, habituales en estos entornos culturales, de discusión con los sectores y corporaciones interesados en las distintas materias, y se ha hecho un uso intensivo de las estrategias de prueba y error y los proyectos piloto para experimentar los cambios antes de implantarlos con carácter general. Ha formado parte de esta orientación al consenso el gran esfuerzo realizado para minimizar los despidos obligatorios de empleados públicos. El mismo tipo de proceso, predominantemente incremental y selectivo, ha caracterizado (Pollitt y Bouckaert:2000, 248) a las reformas en Holanda.

En Alemania, una característica destacada de las reformas, más dificultosas que en otros países por las restricciones (Siedentopf:1990) de su marco constitucional y legal, ha sido una orientación *bottom-up*, si tenemos en cuenta el papel desempeñado por los diferentes niveles de Administración. Para Klages y Loffler (1996:134), el gobierno federal ha carecido virtualmente de iniciativas, en tanto que algunos *länder* se han mostrado como impulsores de reformas, pero los verdaderos emprendedores de las mismas han sido los gobiernos locales. Algunas experiencias en España apuntarían en la misma dirección. El problema de estos enfoques es que hacen difícil resolver las necesidades de macrorreformas, imprescindibles cuando existen reglas de juego globales que deben ser revisadas o sustituidas.

Lo que acabamos de decir no debe entenderse como una sobrevaloración del instrumental jurídico de las reformas del SC. Quizá el caso más adecuado para reflexionar sobre este extremo sea el de Italia. Como antes indicamos, la

Ordenanza 29/93 incorporaba una reforma global, de profundo calado, del SC italiano, bajo las premisas de la “privatización” o laboralización, que se sitúa en el marco de lo que Sánchez Morón (1994) ha llamado una “revolución constitucional”. ¿Hasta qué punto la nueva legislación ha cambiado de hecho las cosas, transformando en profundidad el *statu quo*? Para Ruffini (2000:139), “...las nuevas regulaciones no han sido plenamente aceptadas y puestas en práctica. Para desarrollar una nueva y más efectiva gestión de las personas es necesario primero desarrollar las capacidades de los directivos y cambiar el *ethos* de la gestión, en el interior de la Administración pública”. La reflexión nos parece valiosa y plenamente aplicable, en especial, a culturas político-administrativas que, como las europeas del sur, tienden a pensar sobre todo en las leyes a la hora de cambiar las cosas.

4. CONCLUSIONES

Apuntaremos, para concluir, algunas reflexiones que el propio contenido del trabajo nos sugiere.

La primera es que las reformas del SC, de las que hemos hablado, eran y son necesarias, esto es, responden a necesidades y demandas sociales efectivas. Los sistemas burocráticos tradicionales de SC presentaban en los países examinados una serie de disonancias que comprometían el buen funcionamiento de los sistemas públicos. Al margen de las influencias, casi siempre presentes, de la ideología o de la moda, se trata de una generalizada reacción frente a las disfunciones acumuladas por modelos de funcionamiento necesitados de cambios profundos. De ambas cosas, de las disfunciones y de los cambios, creemos haber hablado en este trabajo.

La segunda reflexión es que tales reformas se han llevado a la práctica, al menos en algunos casos, con un grado muy significativo de profundidad. En algunos de los países analizados, sus sistemas de SC son hoy muy distintos, y en aspectos muy importantes, de los que tenían hace sólo dos décadas. Ciertamente, y ésta es otra conclusión ineludible, en otros entornos nacionales analizados los cambios han permanecido más bien en el terreno del discurso o la retórica, sin introducirse significativamente en la realidad. El diagnóstico que formulábamos páginas atrás sigue gozando, en estos casos, de una vigencia casi total.

Aunque la valoración, como tal, de los resultados de los cambios no sea nuestro propósito principal, parece obligado referirnos al menos a dos órdenes de problema que comienzan a aparecer en la literatura especializada. El primero es la dificultad que en muchas de las experiencias ha representado, y sigue representando, la necesidad de combinar la reducción de efectivos con las políticas orientadas a la cualificación, la implicación y el cambio cultural de las personas (Korsten y Van der Krogt:1995; Pollitt y Bouckaert:2000, 162). De hecho, esta contradicción es una fuente de dificultades en la gestión contemporánea de las personas, claramente presente también en el mundo de la empresa (Pfeffer:1998), y que plantea a los gestores problemas de envergadura considerable.

El segundo orden de problemas tiene que ver con el carácter descentralizado de los diseños que subyacen, como hemos visto, a las reformas del SC, y los

posibles riesgos de falta de cohesión que puedan llevar consigo. El problema apunta, como es lógico, a las realidades nacionales en las que esta tendencia se ha plasmado de forma más contundente. Así, en Suecia, la Comisión para la Política Administrativa (SOU) manifestaba en 1997 su preocupación por un exceso de fragmentación del gobierno en varias culturas diferentes e incluso, en algún caso, contradictorias (Murray:2000,187).

¿Cuáles son, en el contexto que hemos hecho objeto de nuestro análisis, los nuevos desafíos del momento? Hace un año, la OCDE (2000b:3 y ss.) intentaba concretar un marco de prioridades en GRH a horizonte 2003, en torno a los siguientes temas:

- a) *La competencia en el mercado de trabajo*, lo que implica el desarrollo de fórmulas nuevas que incrementen la capacidad de atracción de las organizaciones públicas, en un contexto en el cual, como pone de manifiesto un documento sobre la situación en Holanda (OCDE:2000d) se acrecentará al mismo tiempo el valor estratégico y la escasez de ciertas competencias clave.
- b) *La promoción del liderazgo*, en la que se centra el eje crucial del desarrollo de capacidad directiva en el sector público. Otro documento reciente (OCDE:2000c) explicita estrategias que pasan por la identificación del potencial, el desarrollo de la formación y el *mentoring*, la implicación de los gerentes en tareas de desarrollo de personas y la construcción de nuevos sistemas de incentivos.
- c) *La relación política/administración*, que está en el núcleo mismo de los problemas de gobernabilidad de los sistemas públicos contemporáneos, en particular en lo que respecta a la consolidación de la esfera de dirección pública profesional a la que nos hemos referido con cierta extensión.
- d) *La gestión del conocimiento*, que obliga a promover organizaciones públicas que aprenden, y a extender estos aprendizajes al conjunto del sector público. Todo ello exige políticas que incrementen el capital social interno de los sistemas públicos (Nahapiet y Ghoshal,1998), estimulando la formación de redes e intercambios basados en la confianza y la reciprocidad, y aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- e) *El fortalecimiento de un profesionalismo público*, que apunta a la promoción de comportamientos éticos, al combate contra la corrupción y a la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización. En este sentido, la construcción de una infraestructura ética (Villoria:2000), implica la actuación combinada en diversos frentes: el desarrollo legislativo, la transparencia y el impulso a una sociedad civil activa y vigilante, los sistemas de control interno y externo, los códigos de conducta y la enseñanza de la ética administrativa.

En conjunto, como hemos destacado, las reformas del SC pueden ser englobadas dentro de una prevalente orientación a la flexibilidad. Los años han depositado en los goznes y articulaciones de los viejos sistemas de mérito numerosos elementos disfuncionales de rigidez, convirtiéndolos, por una parte, en aparatos de reacción lenta, más inclinados a la rutina que a la receptividad a

las necesidades y urgencias de los políticos o de los ciudadanos; y, por otra, en vulnerables a la captura por los intereses corporativos de los funcionarios.

Operar sobre esos sistemas con voluntad reformadora implica, en cualquier caso, ser consciente de que un delicado juego de equilibrios debe ser respetado. La flexibilidad sin mérito convertiría al SC en vulnerable a otros riesgos: los de la politización o el servicio a intereses particulares, y haría peligrar, como dijimos, la existencia misma de una administración profesional. El clientelismo y el nepotismo (Hondegheem y Steen:2000, 66), al generar desconfianza en el sistema, son los principales inductores de reacciones que recortan la discrecionalidad de los gestores, introduciendo rigidez en aquél, lo que crea a su vez escenarios favorables para eludir las reglas, en un ciclo de deterioro sostenido.

Mérito y flexibilidad son, pues, elementos que ni se contraponen ni se disputan un territorio previamente limitado, como si se tratara de un juego de suma cero. Por el contrario, los nuevos diseños de SC deben perseguir que ambas dimensiones se retroalimenten y desarrollen, en un círculo virtuoso de importancia crucial para la gobernabilidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos.

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, J. y MEAGER, N. (1986): *Changing Patterns of Work: How companies achieve flexibility to achieve new needs*. London. NEDO.
- BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- BECKE, H., PERRY, J. y TOONEN, T. (eds.) (1996): *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington. Indiana University Press.
- BOSTON, J., et al. (1997): *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- BRIDGES, W. (1995): *Jobshift. How to prosper in a workplace without jobs*. London. Nicholas Brealey Publishing.
- BURNHAM, J. (2000):, "Human Resources Flexibilities in France" en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- BUTLER, R. (1993): "The evolution of the Civil Service: a progress report", en *Public Administration*, vol. 71, pp. 395-406.
- CABINET OFFICE (1993): *Career Management and Sucession Planning Study*. Londres. HMSO.
- CABINET OFFICE (1996): *Development and Training for Civil Servants: a Framework for Action*. Londres. HMSO.
- CABINET OFFICE (1998): *Modern Public Services. Results of the Government's Comprehensive Review*. Londres. The Stationery Office.
- CASSESE, S. (1994): *Las bases del Derecho Administrativo*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage Publications. London.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Green Paper: Partnership for a New Organisation of Work*. European Commission. Bruselas.
- CONSEJO EUROPEO (1997): *Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo. Luxemburgo 20 y 21 de noviembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia*. Mimeo.
- CRANFIELD NETWORK FOR EUROPEAN RESOURCE MANAGEMENT (1996). *Working time and contract flexibility in the EU. Report prepared for the European Commission, D.G.V.* Centre for the European HRM. Cranfield School of Management.
- DALZIEL, M. (1996): *Building competitive advantage trough people*, en "People and Competencies". London. Kogan Page.
- DUNLEAVY, P., y HOOD, C. (1994): "From old public administration to new public management", en *Public Money and Management*, July-September, pp. 9-16.
- ECHEBARRIA, K. (1993): *La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. Universidad de Deusto.

- ECHEBARRIA, K. (2000): "Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Reforma y Democracia* nº 18. Caracas. CLAD.
- EVANS, P.B. y RAUCH, J.E. (1999): "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis on the effects of "Weberian" state structures on economic growth", en *American Sociological Review*, nº 64, October, 748-765.
- FARNHAM, D. y HORTON, S. (2000): "The Flexibility Debate", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- FÉREZ, M. (1995): "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado", en *Documentación Administrativa* nº 241-242. Madrid. INAP.
- FUDGE, C. (1995): "Algunos aspectos sobre la flexibilidad", en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (1998): *Informe España 1997. Una interpretación de su realidad social. Cap. 1: Nuevo empleo y desarrollo humano*; pp. 91 y ss. Madrid. Fundación Encuentro.
- FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD (1999): *Modelo EFQM de Excelencia*. Bruselas. European Foundation for Quality Management.
- GIARINI, O., y LIEDTKE, P.M. (1996): *El dilema del Empleo. El futuro del Trabajo. Informe al Club de Roma*. Bilbao. Fundación Bilbao-Bizkaia Kutxa.
- GUSTAFFSON, L. (1995a): "Promover la flexibilidad mediante políticas salariales: la experiencia de la Administración nacional sueca", en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.
- GUSTAFFSON, L. (1995b): "Participación y racionalización en el área de recursos humanos: reforma de la gestión y el empleo público en Suecia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP.
- HALLIGAN, J. (1997): "New public sector models: reform in Australia and New Zealand", en J.-E. Lane (ed.) *Public sector reform: rationale, trends and problems* (London, Sage).
- HONDEGHEM, A. y STEEN, T. (2000): "Belgium Public Services: Can Regulations go along with Flexible Personnel Arrangements?", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- HORTON, S., y FARNHAM, D. (2000): "Evaluating Human Resources Flexibilities: a Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- HORTON, Sylvia (2000): "Human Resources Flexibilities in UK Public Services", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- IKARI, S. (1995): "Aspectos de la política de personal en la función pública japonesa", en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.
- INGRAHAM, P.W., THOMPSON, J.R. y EISENBERG, E.F. (1995): "Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government", en *Public Administration Review*, nº 55, pp. 263-272.
- INSTITUTE OF PERSONNEL AND DEVELOPMENT (1994): *Flexibilities at Work in Europe*. London. IPD.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1995): "Regímenes Jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas", en *Documentación Administrativa* nº 241-242. Madrid. INAP.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1998): *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. Segunda edición ampliada y adaptada. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.

KIM, Hyung-Ki (1996): *The civil service system and economic development: the Japanese experience: report on an international colloquium held in Tokyo, March 22-25 1994*. Washington DC. World Bank.

KLAGES, H., y LÖFFLER, E (1996): "Public sector modernisation in Germany: recent trends and emerging strategies", en N. Flynn y F. Strehl (eds.) *Public sector management in Europe*. London. Prentice Hall.

KLINGNER, D. y NALBANDIAN, J. (1994): *Public Personnel Management. Contexts and Strategies*. Prentice-Hall.

KORSTEN, A. y VAN DER KROGT, T (1995): "Human Resources Management", en W. Kickert y F. Van Vught (eds.) *Public policy and administrative sciences in the Netherlands*. London. Prentice Hall.

LAEGREID, P. (2000): "Top civil servants under contract", en *Public Administration*, Vol. 78, Nº 4.

LONGO, F. (1995): "Reforma del empleo público: tótem y tabú", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP

LONGO, F. (1999a): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

LONGO, F. (1999b): "Política y gerencia pública en los gobiernos locales", en *Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona. Fundación Pi i Sunyer.

LONGO, F. (2001): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en *Reforma y Democracia* nº 19. Caracas. CLAD.

LOSADA, C (1999): "La función de dirigir en la Administración Pública", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

MAP (1997): *Modelos de Función Pública Comparada*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1995): "La reforma de la relación de empleo público en Italia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP.

MAYRHOFER, W. (1996): *Warning: Flexibility can damage your organisation health!* Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "Los Retos Europeos de la Flexibilidad Laboral". Barcelona, ESADE.

METCALFE, L. (1993): "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatchers managerial revolution", en *International Political Science Review*. Vol. 14.

METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.

MURRAY, R. (2000): "Human Resources Management in Swedish Central Government", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

- NAHAPIET, J., y GHOSHAL, S. (1998): "Social capital, intellectual capital and the organizational advantage", en *Academy of Management Review*, vol. 23, nº 2, 242-266.
- NATIONAL COMMISSION FOR THE STATE AND LOCAL PUBLIC SERVICE (1993): *Hard Truths/Tough Choices: An Agenda for the State and Local Reform*. Albany, New York. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- NIGRO, L.G. y NIGRO, F.A. (1994): *The New Public Personnel Administration*. F.E. Peacock Publishers.
- OBESO, C. (1999): "Homo faber, homo sapiens: estado de la cuestión", en *Homo faber, homo sapiens. La gestión del capital intelectual*. Barcelona. Ediciones del Bronce
- OCDE (1988): *La Administración al servicio del público*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- OCDE (1999a): *Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques*. Paris. OECD.
- OCDE (1999b): *Structure of the Civil Service Employment in seven OECD countries*. Paris. OECD.
- OCDE (1999c): *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris. OECD.
- OCDE (2000a): *Issues and Developments in Public Management: Country Reports*. Paris. OECD.
- OCDE (2000b): *Summary record of the expert meeting on Human Resources Management, 25-26 January 2000*. Paris. OECD.
- OCDE (2000c): *Developing Public Service Leaders for the Future. Background paper by the Secretariat. HRM Working Party Meeting*. Paris OECD.
- OCDE (2000d): *Comment trouver du personnel. Le cas de la fonction publique néerlandaise*. Paris. OECD.
- PALOMAR, A. (1997): *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid. McGraw-Hill
- PALOMAR, A. (2000): *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid. Dykinson.
- PARRADO-DIEZ, S. (2000): "Introducing Rationality in Human Resources Management in Spanish Central Administration", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- PFEFFER, J. (1998): *La Ecuación Humana*. Barcelona. Gestión 2000.
- POLLITT, C. (1993): *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- POLLITT, C., BIRCHALL, J. y PUTMAN, K. (1998): *Decentralising public service management: the British experience*. Basingstoke. Macmillan.
- PRATS, J. (1995): "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación Administrativa*, 241-242; enero-agosto. Madrid INAP.

- PREMFORS, R. (1998): "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective", en *Public Administration*, 76:1, Spring, pp.141-159.
- RAUCH, J.E. y EVANS, P.B. (2000): "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", en *Journal of Public Economics*, 75, pp 49-71.
- REBORA, G. (1994): "La modernizzazione del sistema di gestione pubblica. Sviluppo delle risorse umane e privatizzazione del pubblico impiego". *Azienda Pubblica* nº 2, agosto.
- RICHARDS, S. (1995): "La flexibilidad en la gestión de personal. algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado", en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.
- RIDLEY, F.F. (2000): "Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- RÖBER, M. y LÖFFLER, E. (2000): "Germany: the Limitations of Flexibility Reforms", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- ROSEN, S. (1996): "Public Employment and the Welfare State in Sweden", en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (June 1996), pp. 729-740.
- ROUBAN, L. (1997): "The administrative modernisation policy in France", en W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham. Edward Elgar.
- RUFFINI, Renato (2000): "Employment Flexibilities and the New Public Management in Italy", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): "Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público", en *Revista de Administración Pública*, nº 134; mayo-agosto.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): *Derecho de la Función Pública*. Madrid. Tecnos.
- SCHWARTZ, H.M. (1994): "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, nº 1, mayo. Sage Publications.
- SIEDENTOPF, H. (1990): "The Public Service", en König, K. et al. *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Baden-Baden. Nomos.
- THOMPSON, J. y CACHARES, R. (2000): "Human Resources Flexibilities in the United States", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- TROSA, S. (1994): *Moderniser l'administration: comment font les autres?*. Paris. Les Editions d'Organisation.
- U.S. NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1993): *Reinventing Human Resource Management*. New York. Plume.
- VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A. (2000): "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- VILLORIA, M. (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid. Tecnos.

VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997): *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Tecnos.

VIRTANEN, T. (2000): "Flexibility, Commitment and Performance", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

WHITE, G. (1998): "The Remunerations of Public Servants: Fair Pay or New Pay?", en Crby, S. y White, G. (eds.) *Employee Relations in the Public Services*. Londres. Routledge.

WORLD BANK (2000): *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.

ZILLER, J. (1993): *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris. Montchrestien.

ANEXO: Datos de sistemas de Servicio Civil en el ámbito de la OCDE

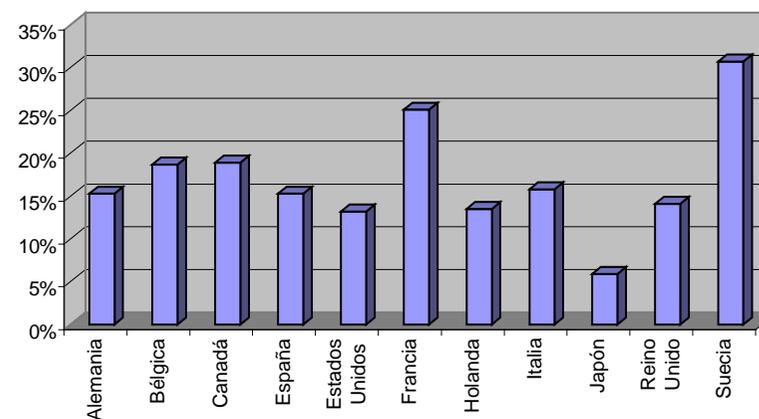
abril 2001

Índice general

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| 1. Porcentaje de empleo público respecto al empleo total | 3 |
| 2. Número actual de efectivos (1): total y por niveles de administración: Estatal, Regional y Local | 4 |
| 3. Número actual de efectivos (2): tabla comparativa porcentual por niveles de administración | 5 |
| 4. Número actual de efectivos (3): tabla comparativa porcentual por sectores, en la administración central | 6 |
| 5. Relación de empleo: estatutaria / contractual | 7 |
| 6. Marco legislativo aplicable: grupos de empleados | 8 |
| 7. Estabilidad (<i>tenure</i>): empleo vitalicio / posible rescisión por interés organizativo | 9 |
| 8. Acceso (1): selección básicamente por pruebas de conocimientos/ selección por otros instrumentos | 10 |
| 9. Acceso (2): ¿Existe un período de prueba? | 11 |
| 10. Función directiva: ¿Está diferenciada? | 12 |
| 11. Websites de interés | 13 |

1. Porcentaje de empleo público respecto al empleo total¹

| | % |
|-----------------------|--------|
| Alemania | 15,3% |
| Bélgica | 18,7% |
| Canadá | 18,9 % |
| España | 15,3% |
| Estados Unidos | 13,2% |
| Francia | 25,1% |
| Holanda | 13,5% |
| Italia | 15,8% |
| Japón | 5,9% |
| Reino Unido | 14,1% |
| Suecia | 30,7% |



¹ Website OCDE: www.oecd.org/std/nahome.htm. Datos correspondientes a 1997.

2. Número actual de efectivos (1): tabla comparativa porcentual por niveles de administración

| | Estatad | Regional | Local | Otros | Total | Fecha actualización |
|------------------------------------|-----------|-----------|------------|--|-------------------|---------------------|
| Alemania | 546.299 | 2.453.439 | 1.801.549 | Ferrocarriles: 119.838 Correos y telecomunicaciones: 271.525 | 5.642.514 | 1995 |
| Bélgica ¹ | 195.683 | 347.677 | 224.729 | Cuerpos especiales (letrados, ejército, policía federal): 75.603 | 866.434 | 1998 |
| Canadá ² | 405.822 | 1.039.502 | 904.246 | - | 2.349.571 | 1993 |
| España ⁹ | 753.783 | 904.041 | 455.357 | Universidades: 94.951 | 2.208.132 | 2000 |
| Estados Unidos ³ | 3.047.000 | 4.595.000 | 11.103.000 | - | 18.745.000 | 1992 |
| Francia ⁴ | 2.202.500 | 160.200 | 1.205.400 | Establecimientos Públicos Nacionales y Empresas Públicas: 1.058.700 Función Pública Hospitalaria: 842.600 | 5.513.500 | 1994 |
| Holanda ⁵ | 103.500 | 11.450 | 151.800 | Fuerzas Armadas: 76.400 Policía: 43.700; Poder Judicial: 2.200 Water boards: 8.250; Docentes: 271.200 | 668.500 | 1997 |
| Italia | 278.425 | - | 1.386.121 | - | 3.613.069 | 1993 |
| Japón ⁶ | 1.163.943 | 1.742.121 | 1.512.170 | Corporaciones Públicas: 1.302.000 | 4.418.234 | 1993 |
| Reino Unido ⁷ | 1.020.500 | - | 2.040.000 | - | 4.362.000 | 1995 |
| Suecia ⁸ | 309.500 | 1.062.560 | - | - | 1.372.060 | 1993 |

¹ Fuente Bélgica: *Human Resources Flexibilities in the public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Ed. Macmillan Business. 2000.

² Fuente Canadá: Public Institutions Division, Statistics Canadá, 1996. Extraído de *Managing Across levels of government*, OECD 1997. Cifras redondeadas.

⁹ Fuente España: Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. <http://www.map.es/seap/dgoa/oa1/person.htm>

³ Fuente EE.UU: *Public Management Developments*. Actualización 1995, OECD 1995. Extraído de *Managing Across Levels of Government*, OECD 1997, pág. 492.

⁴ Fuente Francia: DGAFP, INSEE, SESI, DGCL. *Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation*.

⁵ Fuente Holanda: Tweede Kamer, 1998. Extraído de *Human Resources Flexibilities in the public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Ed. Macmillan Business. 2000. Pág. 192.

⁶ Fuente Japón: *Managing Across Levels of Government*, OECD 1997.

⁷ Fuente Reino Unido (UK): *Economic Trends*, N° 508, febrero de 1996.

⁸ Fuente Suecia: *Managing Across Levels of Government*, OECD 1997.

3. Número actual de efectivos (2): tabla comparativa porcentual entre la Administración Central, Regional, Provincial y Municipal

| | % administración central | % administración regional | % administración provincial | % administración municipal | Fecha actualización |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------|
| Alemania | 7.9 | 44.9 | 0.0 | 47.1 | 1994-1995 |
| Bélgica | 20.9 | 18.6 | 4.1 | 56.3 | 1994-1995 |
| Canadá¹ | 17 | 44 | 0.0 | 39 | 1993 |
| España³ | 34.1 | 41.0 | 0.0 | 20.6 | 2000 |
| Estados Unidos² | 16 | 25 | 0.0 | 30.7 | 1992 |
| Francia | 31.3 | 0.0 | 9.6 | 59.1 | 1994-1995 |
| Holanda | 37.0 | 0.0 | 6.0 | 56.9 | 1994-1995 |
| Italia | 31.8 | 37.2 | 0.0 | 31.0 | 1994-1995 |
| Japón | 26.34 | 39.43 | 0.0 | 34.23 | 1994-1995 |
| Reino Unido | 34.0 | 0.0 | 0.0 | 66.0 | 1994-1995 |
| Suecia | 17.1 | 0.0 | 26.8 | 56.1 | 1994-1995 |

Fuente:

Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects, Astrid Auer, Christoph Demmke y Robert Polet. EIPA 96/06.

Aclaraciones:

Excepto Canadá y EE.UU., esta tabla proporciona datos basados en información de la OCDE (*Public Management Developments*) correspondientes a 1994 y 1995, y de otras fuentes nacionales. Para el cómputo de datos se han tenido en cuenta principalmente a los empleados públicos que ejercen funciones administrativas. Siguiendo este criterio, se han excluido del cálculo de datos los siguientes colectivos: personal militar, fuerzas de policía, docentes, trabajadores de los centros penitenciarios, los silvicultores y el personal sanitario. Este sesgo explica, por ejemplo, que Francia muestre un porcentaje de administración estatal muy por debajo de lo esperado si tenemos en cuenta que se trata de un Estado muy centralizado, y es que hemos excluido de su recuento a la policía y al personal militar y docente, cuyas categorías suman 1,5 millones de personas.

¹ Fuente Canadá: Public Institutions Division, Statistics Canadá, 1996. Extraído de *Managing Across levels of government*, OECD 1997. Cifras redondeadas.

² Fuente EE.UU: *Public Management Developments*. Actualización 1995, OECD 1995. Extraído de *Managing Across Levels of Government*, OECD 1997, pág. 492.

Esta exclusión, sin embargo, no ha sido posible en determinados Estados miembros. No obstante, lo interesante de esta estadística es que deja claro que un estado centralizado no implica necesariamente que el grueso de empleados públicos se concentre también en la administración central o estatal.

³ Fuente España: Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. <http://www.map.es/seap/dgoa/oa1/person.htm>

4. Número actual de efectivos (3): tabla comparativa porcentual por sectores, en la administración central¹

| | Social | Educación/cultura | Autoridad | Finanzas | Otros |
|--------------------------------|--------|-------------------|-----------|----------|-------|
| Alemania | 6% | 0% | 27% | 64% | 3% |
| Bélgica | 7% | 0% | 29% | 59% | 5% |
| Canadá | - | - | - | - | - |
| España | 24% | 11% | 18% | 47% | - |
| Estados Unidos | 10,7% | 42,7% | 5,3% | | |
| Francia | 4% | 11% | 31% | 54% | - |
| Holanda² | 30% | 39,7% | 17,6% | 12,7% | 41,3 |
| Italia | 5% | 10% | 37% | 47% | 1% |
| Japón | - | - | - | - | - |
| Reino Unido³ | 31% | 1% | 39% | 28% | 1% |
| Suecia | 15% | 8% | 27% | 50% | - |

¹ Fuente: Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), *Empleo en las Administraciones Públicas de los Estados Miembros de la Unión Europea*. Noviembre 1996.

² Fuente Holanda: Ministerio EZ, 1997. Extraído de *Human Resources Flexibilities in the public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Pág.195.

³ Fuente EE.UU: *Human Resources Flexibilities in the public Services. International Perspectives*. Edited by David Farnham and Sylvia Horton. Ed. Macmillan Business. 2000. Pág. 237.

5. Relación de empleo: estatutaria / contractual

| | a. Estatutaria | b. Contractual | Naturaleza de la relación de servicio |
|---------------------------|----------------|----------------|---|
| Alemania | Funcionarios | Empleados | - Para funcionarios: pública, de fidelidad mutua. - Para empleados: privada, sujeta a negociación colectiva. |
| Bélgica | X | | |
| Canadá | X | | |
| España | X | | |
| Estados Unidos | X | | |
| Francia | X | | - Funcionarios: estatutaria. - Agentes: contractual |
| Holanda | | X | |
| Italia¹ | | X | - Privatización de las relaciones de trabajo desde la Reforma. - Distinción entre relación de servicio (voluntaria, profesional y prestacional) y la relación orgánica, sujeta al principio de reserva de Ley. |
| Japón | X | | |
| Reino Unido | X | | |
| Suecia | | X | - Laboral, con algunas particularidades. |

¹ Italia: Ley número 421, de 23 de octubre de 1992; Decreto Legislativo número 29, de 3 de febrero de 1993; Decretos Legislativos "correctivos" números 470, de 18 de noviembre, y 576, de 23 de diciembre de 1993.

6. Grupos de empleados públicos cubiertos por la misma legislación que la de los del gobierno central³

| | Grupos de empleados públicos cubiertos por la misma legislación que la de los del gobierno central | | | | Grupos con Legislación propia |
|-----------------------|--|----------|----------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| | Sanitarios | Docentes | Policías | Gobierno subnacional ¹ | Gobierno Subnacional ² |
| Alemania | X | X | X | X | |
| Bélgica | | | | X | |
| Canadá | | | | | X |
| España | | X | X | X | |
| Estados Unidos | | | | | X |
| Francia | X | X | X | X | |
| Holanda | | | | X | |
| Italia | X | X | X | | X |
| Japón | X | X | X | | X |
| Reino Unido | | | X | | |
| Suecia | X | X | X | X | |

¹ Excluyendo los sectores: Educación, Salud y Policía

² Entendiendo por gobierno subnacional el local, estatal, regional y provincial. Están excluidos los siguientes sectores: Educación, Salud y Policía.

³ Fuente: World Bank. Scope of the public administration and civil service in OECD and SIGMA countries. Pág. 11. Datos extraídos de OECD, PUMA y SIGMA.

7. Estabilidad (*tenure*): empleo vitalicio / posible rescisión por interés organizativo

| | a. Empleo vitalicio | b. Rescindible por interés organizativo |
|-----------------------|---------------------|---|
| Alemania | X | |
| Bélgica | | X |
| Canadá | | X |
| España | X | |
| Estados Unidos | | X |
| Francia | X | |
| Holanda | | X |
| Italia | | X |
| Japón | X | |
| Reino Unido | | X |
| Suecia | | X |

8. Acceso (1): selección básicamente por pruebas de conocimientos / otros instrumentos¹

| | a. Selección por pruebas de conocimientos | b. Otros instrumentos | Características |
|-----------------------|---|-----------------------|---|
| Alemania | X | | |
| Bélgica | X | | |
| Canadá | | X | Examen o mérito. |
| España | X | | |
| Estados Unidos | | X | - Mérito. - Un número considerable de Estados han aplicado el principio de flexibilidad en los procedimientos de selección, pasando de la tradicional "regla de tres", en la que se escogía a los tres candidatos con mejor puntuación en el examen, a la adopción de criterios mucho más flexibles. |
| Francia | X | | Examen |
| Holanda | | X | Mérito |
| Italia | X | | |
| Japón | X | | |
| Reino Unido | | X | |
| Suecia | | X | - Rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad evaluados por una Junta y el de formación continua para el desempeño del puesto de trabajo. |

¹ *Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administration publiques.* OECD 1999. PUMA/HRM (99).

9. Acceso (2): ¿Existe un período de prueba?

| | Sí / No | Características |
|---------------------------|---------|---|
| Alemania | Sí | Proceso graduado en etapas en lapso de tiempo prolongado directamente proporcional a la categoría a la que se desea ingresar (Hasta 3 años). |
| Bélgica | Sí | El mismo que el período de formación. |
| Canadá¹ | Sí | La persona que accede a la Administración pública se considera en periodo de prueba por el tiempo que regula la Comisión de Función Pública para ese puesto o para la categoría o grupo al que pertenece. |
| España | Si | Sólo en algunos casos. |
| Estados Unidos | Si | |
| Francia | Si | De duración variable, dependiendo directamente del nivel del puesto que se pretende. |
| Holanda | Si | Normalmente hasta 2 años. |
| Italia | Si | Normalmente 6 meses. |
| Japón² | No | |
| Reino Unido | Si | Hasta 2 años en el departamento o agencia de destino. |
| Suecia | No | |

Fuente: *Civil Services in the Europe of Fifteen: current situation and prospects.* Astrid Auer, Cristoph Demmke and Robert Polet. IEAP. 1996.

¹ Fuente Canadá: Website de la Comisión de Función Pública. http://www.psc-cfp.gc.ca/staf_dot/psea-lefp/psea_e.htm#28

² Fuente Japón: National Personnel Authority: *Introduction to the Japanese Civil Service System.* <http://www.jinji.admix.go.jp/english/intro.htm>

10. Función directiva (1): ¿Está diferenciada?

| | Sí / No | Características |
|-----------------------|---------|--|
| Alemania | Si | |
| Bélgica | Sí | <ul style="list-style-type: none"> - Condiciones formales: necesidad de permanecer un año con grado 15 para poder acceder al grado 16 (Director General) o 17 (Secretario General). - Títulos requeridos: en realidad ni tan siquiera el grado universitario. El candidato puede acceder a través de sucesivos exámenes promocionales. - En general, el consejo unánime y oficial del "Management Board" del ministro es seguido por el gobierno. - La formación es voluntaria: los departamentos ofrecen formación continuada durante 1 año (120 horas), con retención de salario. |
| Canadá | Si | |
| España | No | |
| Estados Unidos | Si | |
| Francia | No | |
| Holanda | Si | |
| Italia | Si | |
| Japón | No | |
| Reino Unido | Si | |
| Suecia | Si | Retribuciones fijadas por el Gobierno. |

11. Websites de interés:

| URL | Contiene |
|---|--|
| Alemania | |
| Http://www.bmi.bund.de/frameset/index.jsp?lexmode=on | Ministerio del Interior (en alemán). |
| www.bakoev.bund.de | Escuela Federal de la Función Pública (en alemán). |
| Http://foev.dhv-speyer.de/engl.htm | The Research Institute for Public Administration (FÖV). |
| Bélgica | |
| Http://www.mazfp.fgov.be | Ministerio de la Función Pública. |
| Http://selor.fgov.be | Oficina de Selección de la Administración Federal. |
| Http://www.copernic-us.be | Copernic: Plan para la Modernización de la Administración Federal. |
| www.kuleuven.ac.be/io | Institut pour le Gouvernement. |
| Canadá | |
| Http://www.psc-cfp.gc.ca/index_e.htm | Comisión de la Función Pública de Canadá. |
| Http://www.ioq.ca | The Institute on Governance. |
| www.ipaciapc.ca | Institute of Public Administration of Canada. |
| www.irpp.org | Institute for Research on Public Policy. |
| www.enap.quebec.ca/observatoire | Observatoire de l'Administration Publique (ENAP). |
| España | |
| Http://www.map.es | Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). |
| Http://www.map.es/seap/dgoa/oa1/person.htm | Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. Número de Efectivos de la Administración Estatal, de las Comunidades Autónomas, de los Entes Locales y de las Universidades. |
| www.igsap.map.es/cia.htm | Instituto Nacional de Administración Pública. |
| Estados Unidos | |
| Http://www.opm.gov | Office of Personnel Management (OPM): <i>The Federal Government's Human Resources Agency</i> . |
| Http://www.opm.gov/feddata/index.htm | Estadísticas de la OPM. |
| www.alliance.napawash.org | National Academy of public management (USA). |
| www.aspanet.org | American Society for Public Administration. |

| URL | Contiene |
|---|--|
| Francia | |
| Http://www.fonction-publique.gouv.fr | Ministerio de la Función Pública y de la Reforma del Estado. |
| www.service-public.fr | Portal de la Administración pública francesa. |
| Http://www.ena.fr | Ecole nationale d'Administration . |
| www.iiap.fr | Institut International d'Administration Publique. |
| Holanda | |
| Http://www.minbzk.nl/international | Ministerio del Interior (Resumen en inglés). Este Ministerio es el competente en Función Pública |
| Http://www.minbzk.nl/international/documents/documents.htm | Documentos en diferentes idiomas. |
| Http://www.overheidsmanagement.org/index2.html | Asociación Para la Gestión Pública (En holandés). |
| www.eipa.nl | Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht (Holanda) |
| Italia | |
| Http://www.funzionepubblica.it | Departamento de la Función Pública. |
| www.bicnet.it/labpa/sspa/home.htm | Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri(SSPA). |
| Http://www.formapubblica.it | Portal de la Formación Pública. |
| Japón | |
| Http://www.jinji.admix.go.jp/english/intro.htm | National Personnel Authority. |
| Http://www.soumu.go.jp/english/index.htm | Ministerio de Gestión Pública, Asuntos Internos, Correo y Telecomunicaciones. |
| Http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/index.html .. | La organización administrativa de Japón. |
| Http://www.kantei.go.jp/foreign/central_government/index.html | Reforma del Gobierno de Japón. Enero de 2001. |
| Http://www.soumu.go.jp/jinji/jinji_f.htm | Personal and Pension Bureau |
| Reino Unido | |
| Http://www.cabinet-office.gov.uk/index/civilservice.htm | Cabinet Office (Civil Service). |
| Http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/index.htm | Civil Service Corporate Management |
| Http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/index/statistics.htm | Civil Service Corporate Management. Estadísticas sobre número de efectivos. |
| www.open.gov.uk/college/cscheme.htm | The Civil Service College. |
| Suecia | |
| Http://www.justitie.regeringen.se/inenglish/pdf/publicadministration.pdf | Ministerio de Justicia (Competente en Función Pública). Documento: La Administración Pública al servicio de la democracia. |
| Http://www.statskontoret.se/english/index.htm | Statskontoret. La Agencia Sueca para la Gestión Pública |
| Http://www.sverigedirekt.riksdagen.se/english/swedens_public_sector.asp .. | Información sobre el sector público sueco. |

OTROS WEBSITES DE INTERÉS

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

<http://www.clad.org.ve>

European Evaluation Society

<http://www.europeanevaluation.org>

European network of training organizations for local and regional authorities (ENTO)

<http://www.asmez.it/ento>

Institut Européen de Management Public (INEMAP)

<http://www.ulb.ac.be/soco/solvay/inemap/frame2.html>

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

<http://www.iiasiisa.be>

International Council for IT in Government Administration

<http://www.ica-it.org>

PUMA: OECD's Committee on Public Management

<http://www.oecd.org/puma>

World Bank

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice>