

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA
RED DE TRANSPARENCIA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**La reestructuración del sector público:
Programas de reducción y redistribución de efectivos en Europa Central y del Este**

Wolfgang Drechsler

Información válida hasta el 15 de octubre del 2003

Entregado el 26 de octubre del 2003

Presentación programada para el 11 de diciembre del 2003

A. Resumen

El estudio comienza delimitando el trabajo a realizar, define la región, Europa Central y del Este (ECE), y presenta los países seleccionados para los estudios de caso, Hungría, Estonia y Alemania del Este. Se explica la complejidad de la tarea y se ofrecen datos relevantes. Se describen los factores clave en la región de ECE: Experiencia de transición, acceso a la Unión Europea (UE) y papel de la Nueva Gestión Pública (NGP). En este contexto, se analizan los temas específicos del estudio, la reducción, reentrenamiento y redistribución de efectivos en el sector público y se presentan las características de la Administración pública (AP) y el Servicio Civil (SC), en los países analizados, así como uno o dos casos de reducción y redistribución de efectivos. Se presenta una aproximación al método que mejor puede permitir la obtención de lecciones de los casos descritos. El estudio concluye con un resumen de lecciones y recomendaciones para América Latina y el Caribe y termina con algunas observaciones sobre las relaciones entre Europa y América Latina.

B Contenido

C El estudio

1. Alcance del estudio
 - 1.1. Objetivos
 - 1.2. Selección de la región, los países y definición de Servicio Civil
 - 1.3. Dificultades y datos
 - 1.4. Foco del estudio
2. Características de Europa Central y del Este
 - 2.1. Experiencia de transición y trayectoria hacia la Unión Europea
 - 2.2. La Nueva Gestión Pública en Europa Central y del Este
3. Temas específicos
 - 3.1. Reducción del sector público
 - 3.2. Reentrenamiento y redistribución
4. Estudios de caso
 - 4.1. Hungría
 - 4.1.1. TARTINFO
 - 4.2. Estonia
 - 4.2.1. Policía
 - 4.2.2. Ministerio de Educación
 - 4.3. Alemania del Este
 - 4.3.1. Despidos por redundancia y depuración política
 - 4.3.2. El modelo Coswig
5. Método para obtener lecciones
 - 5.1. El método
 - 5.2. Lecciones de la experiencia de Europa Central y del Este para América Latina y el Caribe

- 6. Lecciones y recomendaciones
 - 6.1. Lecciones sobre procesos de reducción
 - 6.2. Lecciones generales
 - 6.3. América Latina y el Caribe y Europa Central y del Este
- 7. Apéndice I: Datos básicos sobre el Servicio Civil en Europa Central y del Este
- 8. Apéndice II: Percepción de corrupción en América Latina y el Caribe, la OCDE y Europa Central y del Este
- D Bibliografía
- E Reconocimientos
- F El autor

C El estudio

1. Alcance del estudio

1.1. Objetivos

La Red de Transparencia y Gestión Pública del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado el Servicio Civil como tema central de su actividad. En los términos de referencia de este trabajo se afirma que “un buen funcionamiento del Servicio Civil en los países de la Región constituye una de las condiciones necesarias para lograr un Estado competente, eficiente y democrático, que, a su vez, es esencial para los procesos de desarrollo de la región. Adicionalmente, como núcleo central del Estado, el Servicio Civil juega un papel crucial en los proyectos de desarrollo institucional del Banco para asegurar su sostenibilidad en la región. (Términos de referencia)¹

La reducción del sector público ha sido una parte esencial de la reforma del servicio civil en América Latina y el Caribe. Dadas las consecuencias sociales de estos programas, especialmente en los países de baja renta con pocas oportunidades de empleo, los gobiernos han establecido mecanismos de redistribución de efectivos y otros dispositivos para mitigar los efectos negativos. El estudio de las experiencias comparadas fuera de la región puede ayudar a comprender mejor los efectos de estos programas paliativos. Este estudio analiza algunas experiencias relevantes de los países del Este y Centro de Europa después de los cambios ocurridos a partir de 1989 y busca posibles lecciones para ALC. (ver términos de referencia)

1.2. Selección de la región, los países y definición de Servicio Civil

¹ Las abreviaturas se presentan una sólo vez y se utilizan a continuación en todo el trabajo, incluyendo en las citas.

No hay una definición natural de ECE y su alcance tiende a verse como una cuestión de naturaleza política. A efectos de este estudio, ECE incluye los antiguos países del bloque comunista (al Este del telón de acero), que han accedido a la Unión Europea, van a hacerlo próximamente o lo han solicitado. Nos referimos a la antigua República Democrática Alemana (Alemania del Este), Bulgaria, Croacia, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. Todos estos países comparten rasgos comunes a su proceso de transformación administrativa. (Ver König 2003: 165) Albania y las antiguas Repúblicas de Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia, denominada la región balcánica occidental no están todavía tan avanzados y carecen de sistemas de SC que pueden ser analizados en el contexto de la reforma. Bielorrusia, Georgia, Ucrania y la Federación Rusa forman parte de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) otra esfera, a la que puede añadirse el caso de Moldavia.

Para este estudio se han identificado los casos de Alemania del Este, Hungría y Estonia (la antigua República Socialista Soviética de Estonia), que representan bien los casos de éxito de la región (sólo Eslovenia podría haber sido una opción alternativa), habiendo poco que aprender de los restantes casos, como por ejemplo de Bulgaria que sólo serviría como comparador negativo— (ver T. Verheijen 1999c; Gregoriev 1999: 314) En estos países la información relevante es relativamente fácil de encontrar y las estadísticas son menos escasas y más fiables que en la media de la región.

Alemania del Este no siempre se incluye en el grupo de países ECE. Sin embargo, sus circunstancias específicas de abundancia de recursos humanos y financieros, hacen más probable la identificación de buenas prácticas. (Ver Nunberg 1999: X, 3, 263-264). Estonia un caso perfecto de país pequeño (es el más pequeño de los que van a incorporarse a la UE). Hungría es el país de más éxito en muchos aspectos, parcialmente porque solamente aquí las reformas, incluyendo al del Servicio Civil, se iniciaron hacia el final de la dominación soviética.

Lo que es más importante, los tres países representan tres modelos diferentes, tanto de esfera geográfica, tamaño, modelo de administración pública, como de régimen comunista y de reforma del Servicio Civil:

	Esfera geográfica	Tamaño	Modelo de administración	Régimen comunista	Forma de estado	Reforma del Servicio Civil
Hungría	Balcánico	Medio	Austro-Húngara	Nacional	Nacional Satélite URSS	Mantenimiento
Estonia	Norte	Pequeño	Rusa	Soviético	República URSS	Mezcla
Alemania del Este	Central	Grande	Alemana	Imperativo	Dividido Satélite URSS	Sustitución

De acuerdo con la definición adoptada en el Diálogo Regional de Política, que es la misma que utiliza la Organización Internacional del Trabajo y otros estudios encargados por el Diálogo (VER Bonifacio y Falivene 2002: 2-3), el SC comprende el conjunto de los servicios públicos civiles, lo que alcanza a todos los empleados estatales realizando tareas públicas. No formarían parte de esta definición los trabajadores de las empresas públicas, ni los funcionarios de los partidos socialistas o comunistas.² Por lo tanto, salvo que expresamente se diga otra cosa, la expresión SC se utiliza para los países objeto de estudio en el sentido indicado.

1.3. Dificultades y datos

La completa investigación realizada para este estudio pone de manifiesto que *en los países ECE prácticamente no existen dispositivos sistemáticos para mitigar los efectos de la reducción del sector público*. Sólo se encontraron unos pocos casos, todos ellos en el ámbito de la redistribución de efectivos más que en el reentrenamiento. *El principal problema es que, en contra de lo que podría asumirse, el sector público no se ha reducido en los países ECE*, más allá de la reducción normal por jubilaciones o salidas voluntarias. En los breves períodos o sectores en los que se produjo la reducción, apenas se dieron experiencias de reentrenamiento y la redistribución de efectivos se produjo sólo a pequeña escala, como una forma de *outplacement*, dependiendo del

² Habría que advertir, no obstante, que las estructuras de partido formaban a menudo administraciones paralelas, muchas veces con más influencia que el propio SC. Sobre Alemania del este, ver Schikora 2002: 68-75.

funcionamiento normal del mercado de trabajo para la recolocación de los efectivos. No faltaron argumentos para considerar que estos esfuerzos hubieran sido políticamente contraproducentes.

Probar que el SC en los países ECE no se redujo, en contra de la intuición de la mayoría de los expertos en administración pública de fuera de la región, es sorprendentemente difícil dada la escasez de datos relevantes, en un ámbito ya de por sí lleno de problemas teóricos y empíricos: “Las reformas del SC se ven afectadas por la escasez y baja fiabilidad de datos a efectos de realizar diagnósticos objetivos de la situación de partida. Las fuentes estadísticas disponibles son difíciles de interpretar, a menudo inexactas y contradictorias entre ellas.” (IDB-Echebarría 2001: 7; Ver de Tommaso et al. 2001). Una de las caracterizaciones más relevantes de esta situación se ha hecho en el marco del propio Dialogo Regional de Política del BID (IDB-Payne y Carlson 2002: 3-4), donde se afirma correctamente que “los estudios existentes ... raramente proporcionan datos estadísticos fiables que permiten la medición cuantitativa y la comparación entre países.” (1) La ausencia de investigación e información disponible sigue siendo un formidable obstáculo a un análisis sólido en esta área.” (2)

Para recapitular, puede afirmarse que el principal problema por el que faltan los datos básicos sobre el SC es que ésta categoría se define de manera completamente diferente según los países, lo que supone que las categorías no pueden estandarizarse aunque se quiera, lo que va más allá del problema de comparabilidad de datos entre países. Aunque algunas de las diferencias pueden aliviarse, la existencia de legislaciones diferentes sobre quien debe considerarse funcionario público, hace que un acuerdo sobre el tema no tenga mucho sentido, dado que las diferencias legislativas conllevan distintas condiciones de trabajo para los colectivos públicos o casi-públicos (militares, profesores, etc.).

Por otro lado, si la pregunta se refiere a los recursos económicos empleados en la actividad estatal directa, lo que constituye la forma más sensata de realizar el análisis desde el punto de vista de la eficiencia general del gasto público, se plantea el problema de la forma de medir los supuestos de externalización o de gestión indirecta de los servicios públicos. En no pocos casos esto plantea un

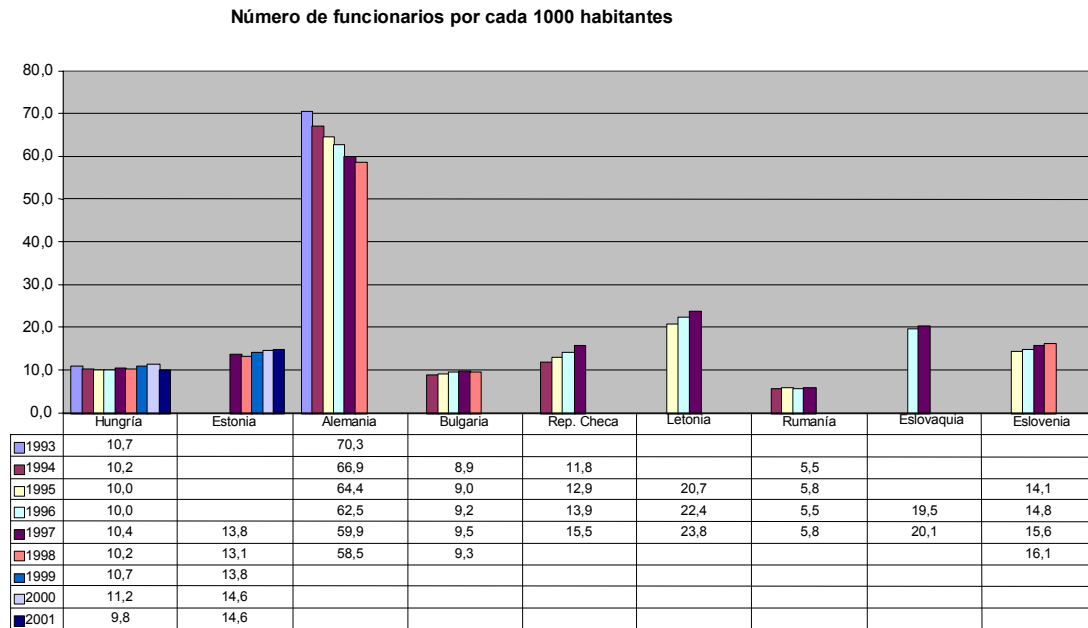
problema de encubrimiento de los gastos de personal asociados a la prestación de estos servicios en otro capítulo, bien de gasto corriente o, incluso de inversión.³ En programas de reducción de efectivos algunos gobiernos han procedido a disminuir personal de la categoría de funcionarios públicos para incluirlos en empresas públicas, fundaciones o agencias de diverso tipo con la finalidad de agradar a las instituciones financieras multilaterales (IFM), a otras instituciones internacionales o a los mismos votantes.

De hecho, todo esto ha ocurrido en los países ECE. El estudio del Diálogo Regional de Política para América Latina y el Caribe no podría replicarse para los países ECE por falta de datos básicos. Estos no pueden obtenerse a través de las diversas encuestas realizadas de la región, bien por ser demasiado antiguas, (Nunberg 1999), no aplicables a estas cuestiones (Nunberg 2000), o, simplemente no contener todos los datos (Verheijen 1999a). A pesar de que este estudio se concentra en países en los que existen datos más o menos fiables, también en ellos surgen dificultades. En Hungría, por ejemplo, categorías enteras de funcionarios públicos han salido o entrado en las estadísticas en los últimos años (ver páginas 29-32), lo que hace que las estadísticas disponibles sobre el país sean poco significativas, lo que puede extenderse igualmente a otros países. A mediados del 2004 el número de funcionarios parece alcanzar su cifra máxima, aunque las estadísticas no han sido publicadas. Adicionalmente, las cifras correspondientes a los años 1998 y 1999 no están disponibles, a pesar de haberse solicitado a la Oficina de Servicio Civil del Ministerio del Interior húngaro (datos aportados Ferenc Dudás). Incluso en el caso alemán, en el que pueden esperarse estadísticas más precisas y detalladas no hay datos disponibles para el periodo de transición y no sólo debido al problema que plantea la ciudad de Berlín (Trute 1997: 29-30; Schikora 2002: 66-67).⁴

³ La conexión entre las funciones públicas y las actividades financiadas por el sector público no es fácil de establecer teóricamente dada su complejidad. Laux (1993b: 258-260) ha elaborado una tabla de los factores que influyen en la relación entre funciones públicas y gastos de personal, identificando 22 factores externos y 26 internos.

⁴ La ciudad de Berlín es un Estado fruto de la reunificación de Berlín Este y Oeste, lo que hace imposible la comparación de los datos de las dos alemanias, ya que la ciudad pertenece a ambas y no hay datos separados después de la reunificación.

Los datos que utilizamos en este estudio han sido compilados directamente a partir de los suministrados por las oficinas estadísticas de los países, así como por un estudio realizado por SIGMA en 1999 que, aunque anticuado, sigue siendo la mejor fuente disponible. A partir de estas cifras se han calculado los datos de funcionarios por cada 1.000 habitantes para cada año (los datos exactos aparecen en el anexo 1).



Hay que tener presente que las funciones de la administración de Alemania del Este fueron asumidas plenamente por la administración del Oeste, lo que supuso paralelamente una disminución de actividad. También se hace evidente que la definición de Servicio Civil de Alemania del Este no es coincidente con la vigente en otros países. En cualquier caso, las cifras confirman que no se puede hablar de una tendencia reduccionista del empleo publico en los países ECE. ⁵

⁵ Eslovenia, que figura más arriba como uno de los países más exitosos de los países ECE, ha experimentado una leve reducción de tamaño del empleo público (entrevista con Danica Fink-Hafner). Los datos disponibles apoyan esta conclusión (ver *Slovenija ...* 2003: 30) a pesar de que la definición de SC es poco clara y las oscilaciones de los datos son poco explicables.

1.4. Foco del estudio

“La reforma de la gestión pública se considera a menudo como un medio para alcanzar un fin, no como un fin en sí misma.” (Pollitt y Bouckaert 2000: 6) Esto es igualmente cierto para cualquiera de sus componentes. El objetivo de este estudio es mostrar lo que los países de América Latina y el Caribe pueden aprender de los países ECE en el área de reducción del sector público, con un énfasis en la mitigación de sus implicaciones sociales negativas. El hecho de que los países ECE no han experimentado grandes procesos de reducción del empleo público es una de estas lecciones, quizás la más importante. Surge inevitablemente la pregunta: ¿por qué y cuando tienen sentido los procesos de reducción de efectivos? ¿Qué supuestos hay detrás? Después de todo, como se sostiene en el Diálogo Regional de Política “es necesario abandonar una visión estrictamente eficientista de la reforma del SC ... basada exclusivamente en la reducción de efectivos. La evidencia apunta que el éxito en la reducción de efectivos y la contención de salarios ha sido escaso y de corto plazo y no ha supuesto mejoras en la accesibilidad y calidad de los servicios públicos” (IDB-Echebarría 2001: 6)

De hecho, la reducción de efectivos no tiene sentido como algo automático, es decir, sin estar justificada por un genuino sobredimensionamiento. Es preciso distinguir entre la reducción de efectivos, por un lado, como forma de reducir el gasto público y, por otro lado, como forma de mejorar la calidad de la administración pública (Rinne 2000) En el contexto actual el objetivo sería el segundo a juzgar por la conclusión del estudio del BID: “idealmente los estudios empíricos proporcionan una guía para el dimensionamiento correcto del SC y el ajuste fino de la política salarial para disponer de una burocracia profesional y motivada que facilite el crecimiento y la provisión de bienes públicos. (IBD-Payne y Carlson 2002: 36)

Al mismo tiempo, la perspectiva social debe ser tomada en cuenta ya que forma parte de la eficiencia del sector público (no necesariamente del privado). Esto no suele considerarse en la aproximación meramente contable al empleo público. El Banco Mundial ha prestado atención a las víctimas de la reducción de efectivos por dos razones: la reducción de la pobreza y “el énfasis creciente en la estabilidad social como un requisito previo de un crecimiento de largo plazo. La evidencia

pone de manifiesto que los trabajadores despedidos se convierten en actores políticamente activos y una fuerte resistencia laboral a la disminución de efectivos puede retrasar el proceso de reforma.” (Chen 2001: 2)

Es necesario analizar las condiciones de estos procesos de acuerdo con análisis de economía-política y sobre la base del sentido común, teniendo presentes los efectos genuinos y prescindiendo de prejuicios ideológicos sobre que ciertas medidas tienen efectos predeterminados. Después de todo, aunque “muchas reformas de la administración pública están diseñadas para recortar costos, el resultado final puede ser el inverso” (Wright 1997: 10). El *rightsizing* – siempre que no sea un mero eufemismo del *downsizing*, como ocurre a menudo – es el concepto que guía el presente estudio.

2. Características de Europa Central y del Este

2.1. Experiencia de transición y trayectoria hacia la Unión Europea

En todos los países ECE el ímpetu reformista de los años 1989 a 1991 se ha amainado y no sólo en lo que concierne a la reforma del Estado. No obstante, uno de los principales retos en estos países sigue siendo que “estos países todavía se caracterizan por un desarrollo insuficiente del concepto del Estado. A pesar de que han tenido éxito a la hora de poner en marcha reformas de mercado, a menudo se ha olvidado que la economía de mercado requiere un Estado que funcione.” (Randma 1998: 17). Muchos, si no la mayoría de los problemas de los países ECE se relacionan con cuestiones sobre lo que el Estado es o debería ser.

El principal problema no radica en las estructuras que son formalmente fáciles de reemplazar, sino en las personas que no lo son. Lo que se ha dicho sobre los países bálticos puede extenderse al resto de los países ECE: “de acuerdo con la letra de la legislación aprobada, disponen de modelos administrativos que recogen el estado del arte en las democracias de Europa occidental. Ahora bien, las leyes, aunque constituyen un primer paso vital sólo se convierten en realidad cuando se

implantan con éxito” (Vanagunas 1997; ver A.J.G. Verheijen 2000: 24-26). En este sentido, el principal problema es la falta de funcionarios públicos cualificados y motivados.

El problema es que una AP eficaz, un SC de alta calidad y un concepto adecuado del Estado son elementos interdependientes: si uno de ellos es malo, los otros dos sufrirán las consecuencias (Drechsler 2000: 5). Para que la AP funcione bien o simplemente funcione, el funcionario público, que es su principal protagonista, debe tener cualidades especiales. Estas cualidades no pueden crearse artificialmente y, en buena medida, dependen de una tradición. Nos preguntamos cómo conseguir un buen SC cuando falta la tradición, como es el caso de los países ECE. Una respuesta es ofrecer a los funcionarios públicos una elevada retribución económica, pero el consenso parece ser que los países, o ya pagan suficientemente bien, o no pueden permitírselo. El Estado, por tanto, debe ofrecer lo que mejor está en condiciones de dar: seguridad, honor, estabilidad, civilidad y satisfacción por el deber cumplido. Si el Estado ofrece todo eso, el trabajo en la AP tendrá mayor prestigio, lo que incrementará la confianza en el Estado y permitirá la emergencia de un concepto adecuado del mismo, lo que a su vez incrementará el prestigio del SC y así sucesivamente.

Esto nos lleva al principal problema de la transición en los países ECE que es la cuestión de la legitimidad versus la continuidad. Hay quien sostiene que una de las características de los países ECE es la fuerte ilegitimidad de la vieja AP. Rose, por ejemplo, afirma que “un problema singular de los países ECE es que no pueden sacar lecciones de la experiencia de sus últimas cuatro décadas porque los regímenes poscomunistas están fundados sobre el rechazo del sistema soviético” (1993: 112). De hecho, durante los primeros años de la transición la regla fue la movilidad y la puesta en segundo plano de las credenciales formales (Randma 2001: 128-129). La otra posición es la que se recoge en la afirmación de Kotchegura cuando sostiene que la continuidad de los burocratas, incluyendo los de la *nomenklatura*, y de las prácticas burocráticas en los países ECE (y CEI) es tan fuerte como se había temido (1999: 10; ver, con carácter general Vanagunas 1995).

Ambos puntos de vista pueden escucharse a menudo. No se advierte, sin embargo, que defender paralelamente la completa ilegitimidad de la AP y la continuidad de la nomenclatura soviética es una contradicción: ¿cómo puede continuar existiendo, si no es legítima? Una explicación podría ser que la mayor parte de las reformas han sido pura retórica y que los viejos cuadros continúan

ejerciendo el poder dentro de la administración. La cuestión también depende de la situación de cada país: en Estonia, por ejemplo, sólo una cuarta parte de los actuales funcionarios procede del régimen soviético, mientras que en Hungría las tradiciones precomunistas se mantuvieron durante el dominio soviético. Finalmente, en no pocos países, la cuestión depende de la institución analizada: no es infrecuente que en unas todos los funcionarios fueran despedidos y en otras ninguno.

No sólo en este ámbito la AP de los países ECE no es homogénea. De hecho, hay quien piensa que la divergencia entre ellas era mayor que la convergencia. Parte de las diferencias residen en las modalidades de régimen que hemos conceptualizado más arriba (7; Szabó 1993: 89-90). Las diferencias son sustanciales en lo que respecta a los sindicatos. Mientras que eran muy débiles, casi insignificantes, en algunos países, ocurría lo contrario en Hungría o en Polonia durante los primeros días de la transición. El otro caso particular es Alemania del Este, donde los poderosos sindicatos del oeste fueron capaces de hacerse con el nuevo mercado (ver más abajo).

Lo que es generalmente cierto para todos los países ECE y relevante para explicar el fenómeno de la no-reducción de efectivos es que “todos estos países se encuentran en la curiosa situación de tener mucha y poca burocracia al mismo tiempo” (King 200: 2). La AP de los países ECE antes de las revoluciones de 1989-91 era una administración de cuadros, en la que sus miembros “eran administradores profesionales con calificaciones ideológicas y políticas bien definidas” (König 1997: 215; see Glaeßner 1993: 67; Schikora 2002: 44-46). Esto significa que su experiencia no es necesariamente útil en el nuevo sistema y que su competencia puede ser baja. Adicionalmente, toda una serie de campos de la administración pública estaban ausentes, desde la fiscalidad a la gestión municipal. Esto significa que la cuestión principal, más que una reducción de efectivos, es la creación de una administración que funcione, lo que es invariablemente costoso. (A.J.G. Verheijen 2000: 41).

Además de la experiencia de transición, la trayectoria hacia la Unión Europea es la otra gran característica de los países ECE, con la excepción de Alemania del Este que se incorporó inmediatamente con la reunificación. El punto es que el fortalecimiento de la capacidad administrativa, como reforma dirigida a lograr una administración de calidad, es algo que se deriva del proceso de integración europea. La capacidad administrativa de los países ECE es todavía muy deficiente

con relación a los requisitos de la Unión Europea y, aunque esta “ha dado señales poco coherentes a los candidatos” (A.J.G. Verheijen 2000: 41), las mejoras alcanzadas en los países ECE se deben mayoritariamente a la trayectoria hacia la Unión Europea.

Incluso antes de que el proceso de integración europea estuviera en marcha, los modelos de administración elegidos por estos países eran el alemán o el sueco, no el norteamericano o el británico (Rose 1993: 113-144). No es por lo tanto extraño que “el sistema clásico de carrera de tipo continental haya sido la principal fuente de inspiración de los estados ECE. El modelo alemán emerge como la influencia dominante en la mayoría de los países. En general, ... parece producirse una clara tendencia hacia las raíces continentales previas a 1945” (T. Verheijen 1999d: 330-331). Por lo tanto, “se están estableciendo las bases de una élite administrativa de tipo weberiano bajo la autoridad de políticos electos.” (Cardona 2000: 3)

2.2. La Nueva Gestión Pública en Europa Central y del Este

Dada la preeminencia de los gobiernos neoliberales en los países ECE y el poder de la Nueva Gestión Pública (NGP) en los noventa, el dominio de los sistemas weberianos necesita alguna explicación. Dado que la reducción de efectivos es un instrumento típico, aunque no exclusivo, de la Nueva Gestión Pública, es inevitable considerar su aplicación en los países ECE. La NGP se puede definir a estos efectos como la actitud hacia la reforma administrativa que se basa en la aplicación de técnicas de gestión del sector privado al público, junto a una concepción neoliberal del papel del Estado y de la economía (sobre la definición, ver Drechsler 2003b; y también König 1997: 219). Esta actitud ha prevalecido a lo largo de los años ochenta y noventa y en la academia de la AP la cuestión es si se favorece la post-NGP (anti-NGP) o la post-post NGP (sinergia).

La crítica más pertinente a la NGP desde los noventa se ha centrado en su inobservancia de las diferencias fundamentales entre las esferas pública y privada;⁶ esto ha llevado a confundir el principio de eficiencia (que tiene un valor relativo en función de lo apropiado y del contexto); a poner de manifiesto que la NGP no está basada en una genuina teoría económica (como la teoría del mercado que se aplica a auténticos mercados y no a casi-mercados; ver König 2001a: 6-7); a señalar que los seres humanos no maximizan las ganancias, sino los beneficios percibidos y que toda teoría basada en estos modelos es falaz;⁷ y, sobretodo, que el rendimiento de los sistemas administrativos depende de la cultura en la que se insertan, frente a lo que las reformas basadas en la NGP “representan que un único estilo de gestión, (tanto en el sector público como en el privado) es el mejor y el único aceptable” (Peters 2001: 164). Finalmente, no parece existir evidencia empírica de que, con la excepción de algunas agencias específicas o modelos de AP, la NGP haya generado incrementos de productividad o maximización del bienestar.⁸

Por otro lado, en la última década se ha puesto de manifiesto que el Estado no están ni muerto, ni incapacitado (ver Weiss 1998); que la globalización (entendida de forma amplia, como la asociación humana en el tiempo y en el espacio) no vuelve obsoleto al Estado, sino que lo hace más necesario que nunca (ver Wehler 2001); que el pasado reciente ha permitido comprobar la fortaleza del estado-nación (desde 1989 tenemos más estados que nunca; la ruptura de la Unión Soviética y Yugoslavia, así como de Checoslovaquia son ejemplos de los países ECE y de la CEI; que las reformas clave, fuertemente promovidas por la UE, como mercados dinámicos y sostenibles, el fomento de la innovación y la tecnología, de hecho son un estímulo al papel del Estado (ver Reinert

⁶ Sobre las diferencias entre ambas esferas, los problemas de transferencia de una esfera a la otra y el uso de modelos económicos mal entendidos u obsoletos ver los trabajos clásicos de mediados de los noventa de Wilson 1994; Peters and Savoie 1994; Mintzberg 1996; König 1996; Kickert 1997b; also Edeling/Jann/Wagner 1998.

⁷ Ver el reciente resumen de Falk (2003), que concluye que hay “evidencia de experimentos controlados en laboratorio que indican claramente que, en contra de suposiciones estandarizadas, la reciprocidad y la imparcialidad son las motivaciones centrales del comportamiento humano” (172).

⁸ König 1997: 214; Peters and Savoie 1994 – para quienes incluso agencias con tareas simples bajo modelos de NGP “no son hoy más eficientes de lo que eran hace 15 años”: 424 –; van Mierlo 1998: 401 sobre países de la OCDE; ver Verheijen and Coombes 1998; la sección de Manning 2000, “Did it work?”, sobre evidencias globales.

1999), dado que un mundo schumpeteriano basado en la innovación no puede existir sin un actor estatal capaz (ver Burlamaqui 2000; IDB-Echebarría 2001: 2); y que hoy puede afirmarse que las reformas neoliberales no han sido capaces de producir crecimiento económico que era su principal promesa y que los países en desarrollo crecieron más bajo las malas políticas de los sesenta y los ochenta que bajo las políticas fruto de la inspiración liberal y de la NGP (Chang 2002: 128; ver IDB-Echebarría 2001: 1)

Esto está más claro en el 2003 que lo que lo estaba en 1993. ¿Por qué, sin embargo, la NGP no fue implantada en los países ECE? En primer lugar, fue muy importante el hecho de que SIGMA (la unidad de la OCDE que asumió el asesoramiento a estos países), la principal agencia internacional que promovió la reforma de la AP en los países ECE (mucho más relevante que el Banco Mundial), adoptó desde el principio una posición crítica con respecto a la NGP. En consecuencia, a pesar de la presión ejercida por otras organizaciones y por los responsables de los propios países ECE que habían sido expuestos a la NGP en seminarios y cursos en los países occidentales, la perspectiva clásica de la administración pública acabó prevaleciendo (ver Speer 2001: 85-86)

Más importante es la preferencia explícita de la UE por la AP clásica (T. Verheijen 1999d: 337). El Espacio Administrativo Europeo, definición marco para la AP de la UE es esencialmente weberiano.⁹ Adicionalmente, el paradigma europeo, no sólo para los países ECE, es la estructura estatal. Aunque hay una compleja discusión sobre la estatalidad de la UE (ver Folz 1999: 36-51), esta es incuestionable desde un punto de vista funcional, que es el relevante a efectos de la AP. Además, la UE se constituye como un estado continental, que se organiza y funciona bajo esquemas alemanes y franceses, no angloamericanos, al menos en lo que respecta al SC. Tanto las demandas de fortalecimiento de la capacidad administrativa emanadas de la UE, como el hecho

⁹ Brevemente, de acuerdo con Weber la AP más eficiente estaba formada por un conjunto de dependencias en las que funcionarios designados operaban bajo los principios de selección por mérito, impesonalidad, jerarquía, división del trabajo, empleo exclusivo, carrera profesional, forma escrita y legalidad. Este incremento de racionalidad supondría mayor agilidad, predictabilidad y coste-eficacia, de acuerdo con las necesidades de la sociedad industrial de masas (Weber 1922: ver 124-130). Estos criterios coinciden con los estándares de fiabilidad, predictibilidad, transparencia, responsabilización, eficacia y eficiencia del Espacio Administrativo Europeo (SIGMA 1998: 8-14), que, en cierto sentido, son más weberianos que el propio Weber.

de acceder a un SC clásico, satisfecho y bien pagado, con sus ventajas e inconvenientes, como el de la UE, hubieran hecho inútiles los intentos de aplicar reformas basadas en la NGP en los países ECE, más allá de su conveniencia.

Además de estas razones externas, hay razones internas sustantivas que hacen de la NGP inadecuada para los países ECE, en función de su experiencia de transición y de la situación de los países con tradición de AP (Ver *Relevance...* 1996). Como explica Hesse, “la introducción de un enfoque empresarial en la AP, como defiende la NGP, puede ser desastrosa en sistemas de tradición europea continental en los que no existen las condiciones previas o donde su lógica interna puede hacerlo inaplicable” (1998: 176). La NGP es particularmente problemática en países en desarrollo o en transición porque sólo es viable en una tradición administrativa consolidada en un entorno democrático. La desregulación del servicio público “sólo es viable si se construye sobre valores que permitan que la administración opere de manera responsable y no corrupta sobre la base de controles formales” (Peters 2000: 167). De este modo, “las lecciones de la experiencia occidental son de escasa utilidad inmediata a la hora de aplicarse en los países ECE, al focalizarse en países con una situación política estable, frente a la situación dinámica en la que se encuentran estos países” (Hesse 1998: 175).

Esta es la opinión también en los países ECE también. Un estudio basado en entrevistas a funcionarios de estos países concluye que “la NGP se caracteriza por su tendencia a establecer un control político sobre los funcionarios públicos, lo que es contrario a lo que se considera deseable por el 100% de los entrevistados. Por esta razón, en este importante aspecto de la relación entre el gobierno y el SC, la NGP parece muy inadecuada” (King 200: 4; ver también *Relevance...* 1996). Como se puso de manifiesto en su intervención en el foro sobre AP de la NISPA, la NGP en los países ECE ha producido consecuencias muy negativas, “que quizás llegan tan lejos como a crear bloqueos en el desarrollo de individuos, comunidades, sociedades y la comunidad global en su conjunto” (Debicki 2003: 29).¹⁰

¹⁰ Ver igualmente la conferencia de este autor por la recepción del premio Alena Brunovská en la conferencia de la NISPA del año anterior, Drechsler 2001.

Se ha afirmado que la transparencia es una de las primeras víctimas de la NGP (Haque 2001): “frecuentemente la eficacia y la eficiencia suponen un retroceso en la responsabilización y la rendición de cuentas con efectos antidemocráticos” (Debicki 2003: 35). Esto es relativamente más problemático en países en los que el establecimiento de un Estado democrático es la prioridad, antes que recortar gastos. Sin embargo, lo que sabemos de estudios empíricos es que la NGP lleva a “una erosión general del compromiso en el servicio público” (Samier 2001: 257; ver Peters y Savoie 1994: 424).

En el caso de los países ECE, la existencia de una doble revolución tanto tecnológica y económica, como política, es lo que hace la aplicación de la NGP más problemática. En el cambio de paradigmas técnico-económicos “los directivos y las estructuras diseñadas bajo los esquemas de la Nueva Escuela del Management no están preparados para esta revolución” (Debicki 2003: 36). La lección de los países ECE en la última década aboga por el reconocimiento del papel del Estado en los asuntos económicos y sociales, no por su salida y el abandono de sus responsabilidades.

La administración weberiana, la “bestia negra” de la NGP, parece haberse convertido en un modelo viable para los países ECE, más allá de una tradición.¹¹ Esto no se limita a los países del primer mundo. Desde el estudio de Evans y Rauch de 35 países en desarrollo (1999), sabemos empíricamente que la AP weberiana fortalece las posibilidades de crecimiento económico de los países (748; ver también Rinne 2000; IDB-Payne y Carlson 2002: 1; IDB-Echebarría 2001: 3). La selección meritocrática es una de las características clave, también desde la perspectiva del BID. No hace falta seguir insistiendo en que existe una correlación entre la selección meritocrática y los bajos niveles de corrupción.

¹¹ La etiqueta weberiana es problemática porque la literatura de la NGP tiende a realizar una caricatura de la misma (Samier 2001: 237, incl. N4). Max Weber, el gran sociólogo alemán y teórico de la PA (1864-1920) no se sentía particularmente atraído por este modelo administrativo; sólo consideraba que era el modelo más racional y eficiente para su tiempo. El hecho de que esto siga siendo cierto ochenta años más tarde si se tiene en cuenta el modelo y no su caricatura es algo que le hubiera sorprendido.

3. Temas específicos

3.1. Reducción del sector público

En este contexto se pueden analizar los programas de reducción de efectivos en el sector público y, más específicamente, los programas e instrumentos activos de empleo (PIAM). En la medida en que no se ha producido una reducción significativa en el tamaño del sector público, tampoco debemos esperar una amplia utilización de los PIAM. También hay que tener en cuenta la inaplicación de la NGP, que hace de la reducción de efectivos uno de sus instrumentos típicos. Es habitual que la intención detrás de la reducción de efectivos sea ahorrar recursos en el corto plazo o, al menos, aparentarlo, no pocas veces por convicciones ideológicas o porque es una iniciativa popular. Es importante darse cuenta que estos últimos supuestos son inmunes a razonamientos basados en datos y, por tanto, a argumentaciones racionales.

Desde 1996 el Banco Mundial ha concedido préstamos para la reducción del tamaño del sector público, a menudo con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (Rama 1999: 2); las instituciones financieras internacionales favorecen la reducción del sector público porque, a pesar del giro de 1997, encaja en sus postulados neoliberales. El Banco Mundial ha asumido el liderazgo en el apoyo técnico a los esfuerzos reduccionistas. Hay un rudimentario sitio web sobre “Reducción inteligente. El sitio de la reducción del sector público. Ayudando a los gobiernos a reducir su tamaño eficientemente” (<http://www.worldbank.org/research/projects/downsize/>) y un número especial sobre “Reducción eficiente del tamaño del sector público” en *The World Bank Economic Review* (WBER 13(1), enero 1999), que recoge el estado del arte de la cuestión (<http://www.worldbank.org/research/projects/downsize/papers.htm>).

Idealmente, la reducción de efectivos debe cumplir el ideal paretiano (Rama 1999: 2). Si los gastos se reducen más que los costes, “la reducción de efectivos tiene un retorno financiero positivo” (Rama 1999: 3), lo que no significa que tenga un retorno social positivo. No obstante, el principal estudio del Banco Mundial sobre el tema muestra que “un número no despreciable de programas han generado pérdidas financieras”. Más importante, añade que “aunque los indicadores financieros son importantes, son inapropiados para evaluar el grado de éxito del programa porque omiten

muchos de los costes y beneficios privados y sociales, la mayoría de los cuales son desafortunadamente difíciles de cuantificar” (Haltiwanger y Singh 1999: 52). Por esta razón, “las reformas de la AP producen ganadores y perdedores (por lo tanto no son Pareto óptimas).” (Rinne 2000)

Por esta razón este tipo de reformas han sido cuestionadas, pudiéndose preguntar si verdaderamente mejoran el funcionamiento gubernamental (Nunberg 1997). “Se acepta universalmente lo que está en juego: el desarrollo de una AP motivada, altamente profesional, imparcial políticamente, fiable, eficiente y receptiva” (Randma 1998: 20). Una reducción a través de la contratación externa puede ser fácilmente antiproduktiva y si la actividad pública no disminuye la supuesta reducción es puramente cosmética. Siendo realista, la contratación externa puede ser ineficiente. Las labores de limpieza son un buen ejemplo: las empresas de limpieza normalmente cuestan más y limpian peor. La vida en oficinas con personal de limpieza contratado tiende a ser lo contrario del óptimo paretiano, salvo para el propietario del negocio de limpieza. La contratación externa puede ser peligrosa si afecta a competencias nucleares de los gobiernos, como advierte el Informe de la Comisión Nacional sobre el Servicio Público en Estados Unidos. (*Urgent Business for America* 2003, recomendación no. 13: xi, 31)

Otro problema de la reducción de efectivos es la marcha del personal más cualificado (Rama 1999: 5-6). La selección adversa es un problema serio, ya que son los mejores funcionarios públicos son los que tienen más oportunidades en el sector privado que les puede pagar más (Jeon y Laffont 1999: 67). Jeon y Laffont han diseñado un mecanismo para la auto selección de los candidatos más apropiados para salir despedidos que es muy interesante y puede servir de base para reflexionar más sobre el tema (1999).

La clave para la reducción de efectivos es el grado de desarrollo de la red de seguridad social y laboral. Esta ha sido una de las preocupaciones del trabajo del Banco Mundial en la materia (Chen 2001: 16-17). Es generalmente cierto y, así se establece en los términos de referencia de este trabajo, que “limitaciones políticas y sociales constriñen la capacidad del gobierno de reducir el empleo público, ... especialmente en condiciones de alto desempleo” (Abraham/Kaur/Tzannatos 2000: 8). Si los opositores de las reformas forman parte de la base de apoyo al gobierno o tienen poderes de veto es normal que se produzcan problemas (Rinne 2000). En América Latina la re-

ducción de salarios y efectivos ha generado conflictos generales o localizados con manifestaciones y huelgas para presionar por la revocación de las medidas (IDB-Bonifacio y Falivene 2002: 19).

En los países ECE, como en el resto de los países socialistas, el desempleo no era un problema (estaba oculto) y en el sector público había seguridad en el empleo para todo aquel que “lo mereciera” a juicio del régimen; esto significa que no había instrumentos disponibles para acometer estas políticas antes de 1989/91. Lo que se ha dicho para Estonia, puede repetirse para el resto de los países: “era imposible que un auxiliar fuera despedido por bajo rendimiento. Podía ser transferido a otra oficina en un puesto semejante, pero no pasaba de ahí. Algo más grave debía ocurrir para que el funcionario fuera disciplinado, como un divorcio, el matrimonio con el extranjero o que su hijo fuera descubierto en la iglesia.” (Sootla y Roots 1999: 239). Esto explica que la amenaza del desempleo era algo muy serio después de la transición. Las previsiones existentes sobre la capacidad del mercado de absorber a los desempleados eran demasiado optimistas (ver Samorodov 1989: 361-363, 369-370). A pesar de que la situación se mejoró, este sigue siendo uno de los principales problemas de los países ECE.

El problema es que la política social es una de las áreas más complejas y caras de las políticas públicas. Esto se supera a través de un sistema de retiro y seguro de desempleo bien financiado que sólo los países más desarrollados consiguen tener. Para los países con dificultades financieras estos sistemas son algo que tiene poco sentido recomendar.

Nos preguntamos qué se puede hacer cuando un país quiere reducir su fuerza de trabajo con buenas razones por existir realmente un sobredimensionamiento, cuando carece de una buena red social. En la revista citada del Banco Mundial hay una “Guía práctica para la reducción de efectivos” (Rama 1999: 16-19). Principios similares han sido desarrollados, de forma quizás más accesible por Abrahart, Kaur y Tzannatos (con base al trabajo desarrollado en el Banco Mundial por Devarajan, Petersen y Swaroop), que se centran específicamente en casos de sobredimensionamiento de plantillas (Abrahart/Kaur/Tzannatos 2000: 9-10). Los principios identificados son los siguientes:

1. no realizar separaciones involuntarias
2. centrarse en trabajadores sobrantes en exclusiva
3. evitar compensaciones excesivas
4. dar la opción entre recibir compensaciones económicas o participar en un PIAM
5. realizar una evaluación *ex ante* de los retornos esperados
6. alinear las compensaciones y beneficios del sector público con el mercado
7. establecer capacidad de gestión mediante la creación de un sistema informatizado y moderno de gestión de personal
8. mejorar el proceso de selección, evaluación y promoción de altos funcionarios cualificados para desempeñar las tareas de un servicio público moderno y eficiente.

También identifican una serie de recomendaciones de política para llevar a cabo estos procesos:

1. crear o identificar una unidad responsable
2. congelar el reclutamiento o limitarlo a personas con competencias inexistentes o escasas
3. permitir la portabilidad de las pensiones públicas
4. crear paquetes compensatorios por salida
5. mantener un mercado laboral flexible

En general, el análisis de proyectos realizado por el Banco Mundial parece apoyar la conclusión de que los mecanismos de aseguramiento social y recolocación de trabajadores son aspectos críticos del éxito de las reestructuras y deben existir antes de iniciar la reducción de efectivos. En otras palabras, si un gobierno acomete un programa grande de reestructuración en ausencia de un programa de aseguramiento social, los riesgos son grandes. Además, la experiencia pone de manifiesto que los países que disponen de una red protección social se recuperan antes de la reestructuración y enfrentan menos dificultades laborales (Chen 2001: 22).

El artículo de Abrahart y otros sugiere el siguiente enfoque:

- Si un país va a crear programas activos de empleo, una buena práctica es empezar con programas modestos.

- Deben utilizarse técnicas sólidas de evaluación de impacto para evaluar los programas establecidos . . .
- Con base en estas evaluaciones, los programas deben dirigirse a los desempleados para los que resulten más coste-efectivos o cuando las evaluaciones demuestren su ineficacia deben ser abandonados o modificados (Abrahart/Kaur/Tzannatos 2000: 19).

Se puede admitir que estas son recomendaciones de sentido común, pero en un campo con la AP que sufre “la ausencia de una adecuada teoría de contexto”, “unas advertencias bien fundadas” como éstas (Pollitt y Bouckaert 2000: 187), puede ser lo único con lo que podamos contar y no es repetitivo ponerlas de manifiesto a menudo.

3.2. Reentrenamiento y redistribución

La posibilidad de simples despidos es rara en la AP (ver Aeberhard 2001: 32-36 para una encuesta internacional). De hecho, la seguridad en el trabajo es y ha sido tradicionalmente uno de los incentivos no-monetarios clave para hacerse funcionario público y ha permitido a la AP competir con el sector privado a la hora de reclutar personal altamente cualificado. Esto explica que los PIAM sean imprescindibles para que la reducción de efectivos sea posible. Al temerse una fuerte oposición es normal que se utilicen mecanismos de formación y redistribución de efectivos. La cuestión es cómo poner en práctica estos instrumentos (ver sólo Levine 1964). Es destacable que la redistribución se junte con la formación y sea difícil de separar de la recolocación, aunque en sí misma constituya un instrumento con una vocación más amplia. La redistribución afecta a la asignación de trabajadores excedentes a posiciones vacantes, mientras la recolocación se centra más en el trabajador individual.

No obstante, es poco clara, tanto en los países ECE, como en otras regiones, cual es el grado de efectividad de estos programas (Rama 1999: 2-5). Aunque los estudios realizados varían considerablemente, dependiendo de los modelos empleados, las evaluaciones no son muy positivas. Los programas parecen buenos o malos en un principio, de acuerdo con la ideología, pero sólo ocasionalmente y modestamente parecen tener éxito:

“Hay posiciones encontradas sobre la eficacia de las políticas activas de empleo... sus oponentes tienden a rechazarlos de plano como un desperdicio de dinero público con altos costes de oportunidad sobre otros programas y la eficiencia del mercado. Una evaluación más seria de la evidencia disponible permite concluir que algunos programas han sido útiles para algunos trabajadores en algunos casos. (Abrahart/Kaur/Tzannatos 2000: 18)

Entre los matices del citado informe, se afirma que “la formación unida a despidos masivos tiene normalmente poco impacto y para los desempleados de larga duración es más cara y no más efectiva que el apoyo a la búsqueda de trabajo. Ahora bien, el apoyo a la búsqueda de trabajo no sustituye directamente a la formación ya que los grupos destinatarios pueden ser diferentes” (17; ver 20)

Las restantes conclusiones del Banco Mundial son también modestas: los riesgos son grandes y hay que aplicar muchas precauciones (Rama 1999: 20). Es importante en este contexto un estudio del Banco Mundial sobre PIAMs que abarca países ECE como Hungría, Polonia, y la República Checa, además de Turquía (Fretwell, Benus y O’Leary 1998). A pesar de no relacionarse con supuestos de reducción del sector público, la investigación demuestra que los programas de formación tuvieron “un impacto pequeño aunque positivo sobre el empleo” (15), y que son comparativamente baratos entre los diversos tipos de PIAMs (31).

El análisis comparativo disponible más amplio demuestra que “los programas fracasan menos en la recolocación si parten de objetivos en base al nivel de calificación y la edad, aplican distintos métodos de reducción de efectivos y una combinación de paquetes de compensación que incluyen el fortalecimiento de las redes de aseguramiento para los despedidos” (Haltiwanger y Singh 1999: 52).

Hungría, al igual que Polonia, adoptaron medidas a comienzos de los noventa que incluían “casi todas las opciones posibles de políticas activas de empleo disponibles en los países desarrollados”, incluyendo la formación (O’Leary 1995). Estos programas, no obstante, no afectaban a los

funcionarios públicos ni se mantuvieron mucho después de la transición (Samorodov 1989: 365).¹²

A modo de resumen, podemos afirmar que la reducción de efectivos apenas se produjo en los países ECE, pero allí donde ocurrió tuvo un carácter más ideológico que práctico y no fue efectiva, especialmente si no se justificaba por un verdadero sobredimensionamiento de la plantilla. La formación y la redistribución de efectivos parece siempre una buena idea en estos casos, pero su eficacia es limitada y su aplicación no ha sido significativa en los países ECE.

Los estudios del Banco Mundial sugieren modelos más efectivos disponibles para la redistribución de efectivos. Los casos de estudio que se presentan a continuación, se refieren a la situación de cada país seguida de una análisis de ejemplos que se han considerado representativos. Con la excepción de un caso de reorganización del trabajo y otro de despidos justificados políticamente, el resto son casos de redistribución de efectivos.

4. Estudios de caso

4.1. Hungría

Hungría es uno de los países ECE en que los cambios previos a la revolución permiten hablar de cambio gradual en lugar de ruptura. Esto es cierto también para el SC. La Ley de SC de 1989 no era tan diferente de la de 1992 que es la que está en vigor en la actualidad con algunas modificaciones. El mejor desempeño relativo de Hungría en comparación a otros países, incluso en el

¹² El caso de la reestructuración de empresas públicas en Hungría en 1991-1992 (Haltiwanger and Singh 1999: 55, 56, 59) fue exactamente eso, aunque no afectó a funcionarios públicos, ni incluyó formación. En los informes de Chen reports, el énfasis se puso en la red de protección social que “a menudo incluía algún apoyo de formación, (2001: 21), y los programas del Banco Mundial en los países ECE y CEI (Croacia, Hungría, Rusia y Ucrania) “también utilizaron medidas de compensación económica para trabajadores desplazados. Adicionalmente, las medidas de formación, re-clocación, seguros de desempleo, programas de obras públicas intensivos en mano de obra, beneficios por jubilación y microcréditos” (19), bien se dirigieron directamente al sector privado o no fueron muy efectivos en el sector público como en el caso del TARTINFO al que nos referimos más abajo.

campo de la AP se atribuye a este comienzo más avanzado (ver Nunberg 1999: 97-154) La Ley de 1992 recibió una fuerte influencia de académicos y sindicalistas y el aprendizaje fue muy significativo. (György 1999: 132, 147-148, 150-151). La Ley cambió el estatuto de los empleados públicos creando el SC, pero sin dar lugar a un grupo altamente preparado de profesionales, ya que los procesos de selección y despido de funcionarios públicos no fueron regulados en detalle. Dado que esta Ley es una de las más sofisticadas y probadas de los países ECE, merece la pena considerarla en mayor detalle.

En Hungría se adoptó un sistema más o menos weberiano de carrera, aunque de carácter descentralizado, con la excepción de la selección. Los funcionarios son seleccionados y nombrados por el empleador que es el titular de cada institución. Para entrar en el primer nivel de la carrera, la mayoría de los funcionarios deben superar una prueba administrativa básica. Los que acceden al nivel ejecutivo deben superar un examen más avanzado. El sistema de carrera adjudica los grados con base a las calificaciones individuales y los años de experiencia. Las pruebas competitivas para cubrir los puestos vacantes es legalmente posible, aunque no obligatorio. La Ley y los decretos de desarrollo regulan las condiciones generales de trabajo, el sistema de solicitud, nombramiento, el periodo de prueba, el anuncio de las vacantes y los requerimientos de calificación. Hay relativamente pocos nombramientos políticos en la estructura administrativa.

El salario de un funcionario público consiste en un salario base y complementos definidos legalmente. Por ejemplo, los funcionarios empleados por ciertas autoridades centrales y regionales reciben complementos de entre el 10 y el 50% de su salario base. Los funcionarios reciben 14 pagas anuales y el empleador debe financiar un sistema de pensión y jubilación voluntario.

Los funcionarios en puestos directivos reciben complementos de entre el 10 y el 120% del salario, pero estas posiciones (jefe de sección o jefe de departamento) se sitúan fuera del SC. Los funcionarios en puestos directivos pueden recibir promociones. Su rango y salario son independientes de su antigüedad y se determinan por la posición ocupada. Si el puesto directivo desaparece son reasignados a un puesto con el grado y categoría de acuerdo con la ley.

Este sistema fue validado después de las primeras elecciones democráticas de las que surgió un panorama político muy fragmentado. “La idea de crear un SC estable y políticamente imparcial se consideró algo atractivo en condiciones de alternancia política. Surgió una coalición de políticos, académicos y sindicalistas que consideró importante establecer un CS estable y profesional evitando el *spoils-system* americano.” (György 1999: 148)

El sistema de pensiones en Hungría también es bastante sólido (ver Gedeon 2000), lo que hace más sencillas las políticas de personal. La influencia del Banco Mundial en el diseño del sistema de pensiones fue de considerable importancia, no sólo por los recursos financieros, sino por el asesoramiento.¹³ Un buen estudio de caso (Gedeon 2000: 29-37) argumenta que el Banco pudo empujar sus puntos de vista allí donde la élite local compartía su ideología, pero que, al final el compromiso con los actores locales supuso la aceptación de propuestas de reforma alejadas del modelo anglo-americano.¹⁴

Para el desarrollo de la Ley de SC, se creó un grupo especial bajo el gobierno de Viktor Orbán (1998-2002) cuyos miembros se eligieron en base a su mayor experiencia. Se trata de un grupo de altos funcionarios que reciben salarios más altos y no pueden ser despedidos durante los cinco años que dura su nombramiento y sólo pueden transferidos a una posición de rango equivalente. La idea era crear un cuerpo de élite para retener a los mejores funcionarios ya que el problema de Hungría es más la retención que la reducción (ver Nunberg 1999: 135, 147).

¹³ El Prestamo de Ajuste Estructural para Hungría de 1997-1998 apoyaba la reforma de pensiones, aunque no era un proyecto de ajuste del sector público. Ver las descripciones del proyecto en <http://www.worldbank.hu/data/psallnk.html>, <http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P034082>, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK%3A20026261~menuPK%3A34471~pagePK%3A40651~piPK%3A40653~theSitePK%3A4607,00.html>, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSServlet?pcont=details&eid=000009265_3980929095218.

¹⁴ Esta observación puede generalizarse a otros países ECE – el Banco Mundial fue un excelente chivo expiatorio para políticos que compartían su punto de vista, pero que le imputaban las medidas haciendolas viables (Nunberg 1997).

En julio del 2001, la Ley de SC fue modificada por las mismas razones y, entre otras cosas, se introdujo un sistema de carrera de por vida con la finalidad de atraer candidatos jóvenes altamente cualificados. Otros cambios fueron:

1. El establecimiento de un salario mínimo para funcionarios con educación superior que debe cumplirse por todas las instituciones.
2. Los funcionarios reciben condiciones preferenciales para el acceso a una vivienda (construcción o compra).
3. En septiembre del 2002 los sueldos de los funcionarios fueron incrementados en un 50% con la finalidad de facilitar la convergencia de salarios entre los sectores público y privado.
4. Desde el año 2001, se introduce un bono salarial por antigüedad para los funcionarios que hayan completado 35 años de servicio, como un elemento especial de reconocimiento a su carrera profesional.
5. Se introdujo una licencia de 6 meses (sabático) que los funcionarios pueden disfrutar cada 10 años de trabajo (Kontrát 2001: 5; Figyelő 9 julio 2003; Népszabadság 5 septiembre 2002; 3 septiembre 2002).

La intención de todos estos cambios no ha sido abaratar el coste del SC, sino su fortalecimiento en capacidad y competencia. No obstante, se escucha que en Hungría no se ha ido lo suficientemente lejos para crear un SC de alta calidad (entrevista con Sándor Kiss, Presidente del Sindicato de Funcionarios Públicos). No obstante, en Hungría está claro que “una administración que ahorra no significa una administración barata. Los ahorros sólo deben producirse en aquellas áreas en las que la reducción no pone en peligro la eficacia y la eficiencia. ... El potencial de semejantes ahorros raramente excederá de unos pocos puntos del costo total de la AP; las cuestiones realmente importantes del rendimiento de la administración difícilmente se van a resolver a través de la reducción de costos” (Verebélyi 1993: 120).

En Hungría la Ley de SC establece las condiciones de despido, como la jubilación o la falta de competencia, pero también:

- Si el órgano administrativo es disuelto y no tiene sucesor;

- Si el Parlamento, el Gobierno o el órgano representativo de un gobierno local decide una reducción de personal;
 - Si la actividad del órgano administrativo en el que trabaja el funcionario se termina;
 - Si, como consecuencia de una reorganización, se termina el puesto de trabajo del funcionario.
- (György 1999: 138)

En sentido estricto todo esto supone que no estamos ante un SC weberiano, con la salvedad de la alta función pública. No obstante, para todos los supuestos anteriores de despido, hay que aportar una razón económico-financiera realista. Para muchos especialistas húngaros en AP estos supuestos deberían desaparecer de la ley. En su opinión, “un sistema de SC que quiera crear una alta seguridad en el trabajo debe establecer una relación de la persona con el país, no con un órgano administrativo”. Esto significa que un funcionario sólo puede ser despedido si no hay vacantes apropiadas en la misma división en la que trabaja y si es despedido debe recibir una indemnización equivalente a 12 meses de salario” (György 1999: 138).

Hasta el año 2001 no se habían producido cambios significativos en el número de funcionarios públicos en toda la década, con la excepción del periodo 1995-1996, cuando se produjo un intento fracasado de reducir los efectivos del gobierno central en un 15% (ver Nunberg 1999, 115-116 y 150 N13). En la práctica esta reducción, o bien no se logró, o bien no se sostuvo (Gajduschek y Dethier 2003; Sándor Kiss; entrevista con Ferenc Várnai, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Funcionarios Públicos). En realidad, los funcionarios abandonaron la AP por las siguientes razones (Ferenc Várnai):

1. Cambios de gobierno y de nombramientos políticos.
2. Reestructuración de la AP. No todos los funcionarios despedidos fueron trasladados de una institución abolida a otra nueva. Por ejemplo, cuando se suprimió la Agencia Nacional de Planificación, la mayor parte de los funcionarios se transfirieron al Ministerio de Finanzas que asumió la mayoría, aunque no todas las funciones de la Agencia (Bokros y Dethier 1998).
3. Cambio constitucional. Por ejemplo, todos los funcionarios que trabajan en el nivel administrativo de los condados (entre 350 y 400) fueron despedidos en el momento de que las funciones fueron transferidas a los gobiernos locales, permaneciendo entre 30 y 40 perso-

nas por condado. La mayoría de los funcionarios despedidos pasaron a trabajar para las administraciones municipales.

4. La renuncia voluntaria de los funcionarios públicas por el empeoramiento de salarios y condiciones laborales. Esto, como es habitual, afectó a los funcionarios más competente, provocando un empobrecimiento de conocimiento y experiencia.

Algunos de los funcionarios que perdieron su trabajo por alguna de las tres primeras razones encontraron trabajo en la empresa privada, incluso, en posiciones elevadas, si fueron capaces de utilizar sus conocimientos y conexiones. Todos los que no encontraron trabajo se incorporaron al sistema oficial de empleo y formación, que se aplicaba a todos los desempleados con la excepción de los beneficiados por el programa TARTINFO que se describe más abajo.

El primer cambio considerable en el número de funcionarios públicos se produjo en el 2001 con la reforma de la Ley de SC. Hasta entonces, el sistema había diferenciado entre cuatro categorías de funcionarios públicos. Los que tenían titulación universitaria fueron ubicados en la Clase I, los que tenían educación secundaria en la Clase II, los administrativos en la Clase III y los trabajadores manuales en la Clase IV. Cada clase estaba dividida en varios grados. Los funcionarios reciben normalmente una promoción al grado superior después de tres años de trabajo.

Los cambios del 2001 establecían que sólo los funcionarios en las clases I y II estaban bajo la cobertura de la Ley de Servicio Civil, mientras que los de las clases III y IV (aproximadamente 19.000) quedarían bajo la jurisdicción del derecho laboral, como ocurría antes de 1992 cuando el SC se había definido en base a los puestos de trabajo y no a las funciones (Népszabadság 24 y 6 de septiembre del 2001; Magyar Narancs 17 de agosto del 2000). Este cambio afectó al SC en la definición de la legislación húngara, pero no de la adoptada en este trabajo que incluye toda la actividad estatal directa.

El gobierno Medgyessy (que accedió en mayo del 2002), con base al argumento de que los funcionarios de la Clase III eran indispensables para el funcionamiento de la AP, los reintegró al SC mediante una reforma legal en el verano del 2003 (esto afecta a 10.000 funcionarios aproximadamente). Las actividades de la clase IV permanecen “contratadas” (Lamperth 2003; Népszabadság,

8 de agosto del 2003, 1 de julio del 2003). Como consecuencia de estos cambios y del reclutamiento que se ha dado en algunas clases, el número de funcionarios en Hungría ha crecido modestamente. Al mismo tiempo, la mejora de los salarios en un 50% acordada el pasado septiembre produjo una fuerte demanda de los puestos vacantes y su rápida cobertura (Ferenc Várnai; Sándor Kiss).

Hay dos razones por las que no se han desarrollado programas específicos de formación de funcionarios en Hungría. Por un lado, como hemos explicado, no ha habido grandes cambios en el número de funcionarios desde 1990, sino un lento incremento paulatino. Por otro lado, el Estado (incluyendo el gobierno central y los gobiernos subnacionales) ha actuado en el mercado de trabajo como una empresa privada. A pesar de su énfasis en la construcción de un SC weberiano, hizo uso de la fuerza de trabajo, pero no prestó atención a lo que ocurría con los funcionarios si eran despedidos. Quizás, se consideró que los funcionarios despedidos que no encontraban trabajo, ni en la empresa privada, ni en otra administración pública, eran los menos cualificados y más fácilmente prescindibles.

4.1.1. TARTINFO

Como se ha mencionado más arriba, el sistema de selección húngaro es descentralizado. No obstante, desde el año 2001 funciona un sistema de información que contiene los datos de todos los funcionarios públicos en situación de *standby*. Cualquier empleador potencial puede utilizar la base de datos para seleccionar funcionarios que ya formen parte del SC por haber aprobado los exámenes obligatorios. Esta base de datos se llama TARTINFO que es la abreviatura húngara de *Tartalékállományba Helyezett Köztisztviselők Információs Rendszer* (Sistema de Información de funcionarios en situación de *stand-by*). Un problema, no obstante, es que los posibles empleadores no están obligados a utilizar el sistema cuando quieren cubrir una vacante. La intención original de la Oficina de Administración y Servicio Público, que está a cargo de estos programas en el Ministerio del Interior, era que todas las vacantes fueran publicadas y sometidas a convocatoria pública, pero las objeciones de varios ministros debilitaron la propuesta y convirtieron la convocato-

ria en potestativa. En el periodo de un año sólo se producen 8 o 10 reclutamientos a través del sistema TARTINFO (entrevista con Lászlóné Kovács, asesor de la citada Oficina).

Además del TARTINFO, la misma Oficina opera un sistema de alcance nacional de registro de SC llamado KÖZIGTAD (*Központi Közzolgálati Nyilvántartás*, Base de Datos Central del Servicio Público), y un registro central de altos funcionarios, FŐTISZTAD (*Központi Főtitisztviselői Nyilvántartás*, Base de Datos Central de Altos Funcionarios). En el caso de KÖZIGTAD, la Oficina mantiene la base de datos (que contiene los datos de 100.000 funcionarios de 3.000 instituciones) en cooperación con 21 organizaciones de recolección de datos. Los datos de puestos vacantes, convocatorias y de los funcionarios en situación de *standby* son registrados y mantenidos de la misma forma (ver también Nunberg 2000: 287-288).

Cuando los funcionarios son despedidos pasan a una situación de *standby* durante 6 meses, para posibilitar su recolocación en otra institución que tenga una posición vacante acorde con su calificación y clasificación. La función de TARTINFO es ayudar en esa búsqueda. El responsable de la institución empleadora debe decidir sobre la posibilidad de ofrecer empleo a los funcionarios incluidos en el sistema. La situación de *standby* concluye cuando el funcionario ocupa una vacante o si lo solicita ser dado de baja en el sistema.

La organización que recoge los datos del funcionario en situación de *standby* lo hace en el plazo de 5 días después del despido y con el consentimiento del funcionario. Cuando hay una vacante, anuncia el puesto y lo comunica al sistema central que, a su vez, reenvía los datos de potenciales candidatos en situación de *standby*.

Desde su puesta en marcha en el 2001 y hasta julio del 2003, se han registrado en el sistema 166 vacantes y 170 convocatorias abiertas. En el mismo periodo 253 funcionarios han sido puestos en la situación de *standby*. Hasta ahora 217 personas han sido dadas de baja del sistema, lo que deja

un total de 36 demandantes activos de trabajo en la lista; también hay 51 vacantes anunciadas.¹⁵ Los funcionarios son dados de baja bien porque han encontrado trabajo o porque ha transcurrido el periodo de 6 meses de la situación standby; no queda muy claro cuantos de esos 217 encajan dentro de cada categoría (Lászlóné Kovács).

TARTINFO es un programa de redistribución de efectivos, no de recolocación. A diferencia de otros es un programa continuo, no de corto plazo. Aunque el sistema está operativo, no ha tenido una gran eficacia práctica porque el proceso de reclutamiento es descentralizado y las instituciones no están obligadas a utilizarlo, eligiendo preferentemente a los funcionarios incluidos en el TARTINFO. En ese sentido funciona como un “benchmarking negativo”: un registro de estas características puede ser una buena idea, pero, si no es obligatorio, tiene poco impacto, a pesar de que Hungría parece estar en una posición empleadora en materia de SC. La lección positiva es la continuidad del programa y su utilidad si se evitan algunos errores.

4.2. Estonia

Estonia es un país de menos de 1.5 millones de habitantes que entre 1227 y 1991 sólo había sido independiente durante los 20 años del periodo de entreguerras. Tiene poco que ver con los otros dos estados bálticos, Lituania y Letonia, con respecto a los cuales está más avanzado en materia de SC, aunque no en otras cuestiones (ver Vanagunas 1999: 214-215). La transición de Estonia de colonia de un estado totalitario a democracia de libre mercado en la última década ha sido rápida y exitosa. La moneda ha estado fijada al euro (antes al marco alemán), lo que ha permitido una inflación baja. La entrada en la UE esta prevista como en Hungría para el 1 de mayo del 2004.

¹⁵ Ver

http://web.b-m.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozszol_cim/9CA522DE1EE51C47C1256CD3005097A2; información directa de la Oficina.

Uno de los rasgos más interesantes de la AP de Estonia es la emergencia del Estado en un pequeño país, cuya teoría ha sido desarrollada por Tiina Randma-Liiv (Randma 2001a, 2001b, 2002). Los “problemas de desarrollo pueden confundirse fácilmente con los propios de la estatalidad en pequeños países” (2001b: 49-50), y son de gran importancia en los países menos desarrollados de América Latina que pueden considerarse pequeños, como los del Caribe. No sólo el tamaño óptimo del Estado es diferente en países pequeños en relación a países grandes, sino que las especificidades de los países pequeños son una buena razón para que el SC weberiano no sea la solución óptima (Randma 2002).

Uno de los problemas más serios de Estonia, claramente diferente a Hungría, es la falta de una concepción positiva del Estado. Los estonios se identifican con la nación estonia, en el sentido del pueblo estonio, excluyendo las minorías, pero prácticamente nadie, ni siquiera los intelectuales, los jueces o los políticos, se identifican con la República de Estonia. Esta no es una reacción sorprendente dado el pasado colonial y el hecho de que el Estado no formaba parte de la vida diaria de los estonios y era un factor extraño y hostil.

La Estonia soviética tenía una típica administración de cuadros, sin conexión con “el primer periodo de independencia” (1920-1940), que terminó con “el exterminio de todos los altos funcionarios y el envío a prisión de los funcionarios medios” (Sootla y Roots 1999: 238). Durante el periodo soviético, la mayor parte de la administración se realizaba directamente desde Moscú, lo que significa que la administración central tuvo que construirse de la nada.

La Ley de la AP de Estonia de 1996 convirtió a todos los empleados públicos en funcionarios, sin ninguna prueba o filtro adicional (Randma 2001b: 43). No está claro cuál es el país que ha servido de modelo, aunque Finlandia es el punto de referencia. Se presenta como “un sistema de carrera que permite la entrada en cualquier nivel” (Sootla y Roots 1999: 245), como “un sistema abierto de puestos” (Viks y Randma 2003), o como “un sistema de puestos con algunos elementos de un sistema de carrera” (Randma 2001b: 43). Esta última definición es probablemente la más precisa.

Estonia es uno de los países ECE más próximos a la NGP. Esto ha sido posible por las preferencias neoliberales de la élite político-administrativa e, incluso, de los altos funcionarios que, a pe-

sar de su formación alemana y su preferencia por un sistema de carrera, comparten esta aproximación. Esto, unido a la falta de conciencia de Estado, hace la aplicación del sistema de puestos más lógica. Además, apoyó esta tendencia la proximidad física y étnica de Finlandia, un país con una fuerte retórica de NGP durante la transición de Estonia y con mucho éxito en el manejo de temas como la ética, la educación o el desarrollo económico, a los que, no obstante, dedica muchos más recursos de los que Estonia nunca consideraría.

“El desarrollo de la AP no ha sido, ni racional, ni coherente, en la medida en que ha faltado apoyo político para una reforma estructural” (Randma 2001b: 43). Estonia ha generado toda una industria de reformas administrativas, con innumerables anuncios de comisiones para la reforma, pero con pocos resultados (Viks y Randma 2003). Las diferentes comisiones han sido muy inefectivas (ver Lazareviciute 2003: 17). Esta es, no obstante, una tradición: se crean estructuras de asesoramiento para tener a los actores ocupados hablando entre ellos, pero sin capacidad de influencia. Desde 1991, la reforma de la AP se ha centrado en la reforma de la estructura del gobierno local, un típico error, en la medida en que se plantea desde bases puramente ideológicas, sin valoración de sus verdaderos efectos o sin la utilización de análisis o proyectos piloto. Afortunadamente para Estonia, ninguna de estas reformas han sido implantadas (Randma 2001a: 123; ver Drechsler 1999). Estonia es un caso típico del problema común de los países ECE según el cual, “la intención ha sido más establecer normas que conseguir resultados y planificar una forma eficiente de hacerlo” (ver Randma 2001a: 124; y A.J.T. Verheijen 2000 sobre el problema más general). Siempre ha habido una fuerte retórica reduccionista, apoyada en la retórica neoliberal y en las restricciones presupuestarias. A pesar de ello, el SC no ha dejado de crecer (Randma 2001a: 125).

Como hemos afirmado más arriba, el problema de la *nomenklatura* no es relevante en Estonia, ya que sólo una cuarta parte de los funcionarios procede del periodo soviético (Viks y Randma 2003). Desde que el primer gobierno nacionalista, electo en 1992, introdujo el eslogan “Una ruptura limpia con el pasado”, que puso la confianza por encima de la competencia, (Tallo 1995, 126), se ha legitimado el despido de funcionarios públicos.

“Los cambios de personal fueron impresionantes, especialmente durante el periodo 1992-93. En la primavera de 1994, el 73% de los altos funcionarios de Estonia habían estado en sus puestos me-

nos de tres años. En los mandos intermedios de los ministerios el porcentaje era del 45%. En total el 37% de los funcionarios fueron reemplazados. Al mismo tiempo, el porcentaje de funcionarios jóvenes creció rápidamente: en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el 48% tenía menos de 30 años; en el Ministerio de Finanzas el 31% y en Justicia y Defensa el 28%” (Sootla y Roots 1999: 240).

El problema en Estonia no es la continuidad con el pasado, sino que no se ha llegado a crear un SC decente o una élite administrativa. “Como consecuencia de ello, las organizaciones públicas han perdido capacidad para liderar y empujar procesos, concentrándose en situaciones de emergencia o en apagar incendios en el marco de la gestión de rutinas” (252). El informe más reciente de SIGMA dice de forma alarmante que “el sistema administrativo de Estonia está a punto de desmoronarse... como consecuencia de que la ideología político-administrativa del país es contraria a fortalecer mecanismos de coordinación y control muy necesarios” (2003b: 19; cf. Vanagunas 1997 para quien el “profundo cinismo hacia los funcionarios públicos, crea una cortapisa importante para la reforma del SC”).

El actual gobierno tecnocrático-liberal, dirigido por jóvenes ex funcionarios que a menudo carecen de experiencia fuera de la AP, pero que son firmes creyentes en la NGP, está proponiendo un recorte del tipo único del impuesto de la renta del 26 al 20%. También plantea cambios sustantivos en el SC en la dirección de la NGP, pero sin aclarar qué va a hacer. La mayoría de las mejores reformas administrativas en Estonia han sido impulsadas por la UE y es de esperar que la integración europea sirva de control a estos experimentos, dada la fuerte visión europeísta del gobierno.

4.2.1. La Policía

En septiembre de 1999 el Ministro del Interior de Estonia, Jüri Mõis, anunció que quería reducir radicalmente la Policía. En un país con serios problemas de delincuencia, incluyendo de crimen organizado, esta era una rara propuesta que causó extrañeza a la mayoría de los ciudadanos. Buena parte de la seguridad está en manos de empresas privadas, lo que genera una situación de inequidad a favor de los más ricos y hace que el Estado no esté ejerciendo su función primaria que es mantener el orden. Mõis, que es un rico y exitoso banquero, es un liberal que se jacta de no

haber leído un libro en siete años y propugna ideas simplistas. Es una persona bien considerada por muchos de los “ganadores” de la transición que lo consideran un hombre hecho a sí mismo, en lugar de alguien que ha estado en el lugar oportuno en el momento oportuno. Las razones detrás de su propuesta de reducción son su propia ideología y una supuesta reducción de costos. El hecho de que la inversión extranjera directa esté más vinculada a la seguridad interna que a la bajada de impuestos no es algo que se haya tenido en cuenta en ese contexto.

La reducción se justificó por las expectativas de menores ingresos públicos y como parte de la reforma del Ministerio del Interior (Tarmo Loodus en el Protocolo del Comité Legal No. 41) De acuerdo con el Director General de la Policía, Harry Tuul, los despidos eran inevitables porque a los policías se les había prometido una subida salarial, cuya postergación tendría un impacto en la moral del conjunto de la fuerza (Kagge 1999). Por esta razón se decidió proceder con los despidos. El ministro Mõis argumentó que mejores salarios permitirían que los policías se concentraran mejor en su trabajo, lo que ayudaría en la reducción de la delincuencia (Kagge 1999). De este modo se pudo haber intentado prescindir de algunos policías inadecuados, especialmente en Tallinn (*Eesti Päevaleht* 1999; Koit Pikaro en el Protocolo del Comité Legal No. 41).

Tanto el Ministro como el Director General afirmaron que los despidos afectarían en primer lugar a funcionarios que no estaban realizando trabajo directamente policial, es decir, administrativo. Estos serían reemplazados por funcionarios no policiales. Adicionalmente, la policía contrataría en el exterior algunos trabajos (Kagge 1999). En otras palabras, las reformas eran cambios cosméticos porque el trabajo a realizar permanecía el mismo.

Como consecuencia de la reforma, 456 policías de un total de 4.234 (algo más que un 10%) fueron despedidos (Klais 2003; Kagge 1999). De estos, 152 aceptaron voluntariamente convertirse en funcionarios civiles dentro de las estructuras de la Policía y 184 encontraron trabajo en el SC fuera de la Policía (por ejemplo, en prisiones). De los restantes 120, 41 habían empezado a trabajar hacía menos de tres meses. Finalmente, sólo 79 (menos del 2% de la fuerza policial, abandono el servicio público). De ellos, 40 encontraron trabajo en el sector privado y 39 se retiraron (Inna Velbaum, Comisión de la Policía de Estonia, Departamento de Personal, 16 de septiembre del 2003).

Dado que los policías no fueron despedidos por razones disciplinarias, su situación fue objeto de una atención especial. El Ministerio del Interior creó un centro de información y asesoramiento para ayudar a los policías despedidos a encontrar trabajo. Los funcionarios despedidos recibieron una carta personal del ministro, en la que se les informaba del centro, de los servicios ofrecidos y de las garantías que les daba el Estado.

El Ministerio estableció el centro con el apoyo de la firma consultora MPS Mainor AS, con la que contrató servicios de recolocación. El centro se estableció en las dependencias de la propia consultora. Proporcionaba información y asesoramiento y el uso de teléfono y un ordenador. Además el centro impartió seminarios en diferentes partes del país, en dependencias de los gobiernos locales. El personal del centro consistía en 5 consultores de la empresas (Inna Velbaum, 12 de agosto del 2003). El centro fue financiado por el ministerio y sus costos no alcanzaron los 15.000 US dólares para los dos meses en los que estuvo en funcionamiento (Leib 1999). En total 118 personas pasaron por el centro, la mayoría de ellos mientras estaban despedidos temporalmente (Klais 2003).

La segunda medida orientada a ablandar la posición de los policías despedidos fue cambiar la Ley con objeto de ayudar a los policías a encontrar trabajo en el sector privado, como agente de seguridad o detectives o en el sector público, como funcionario de prisiones. Anteriormente, los policías que querían pasar a trabajar para el sector privado, debían dejar pasar tres años. Para el Ministro Tarmo Loodus, que sustituyó a Mõis cuando éste se convirtió en Alcalde de Tallinn, y que mantuvo la reforma (Ideon 1999), el periodo de carencia para que los policías pudieran ser empleados en el sector privado, no era ya necesario. La razón es que el peligro de que se filtrara información no existía en este caso, al tratarse de funcionarios que realizaban labores puramente administrativas (Protocolo del Comité Legal No. 41). Esto implica que no se llegó a despedir a verdaderos policías, sino simplemente a administrativos.

No obstante, cuando el proyecto de cambio legislativo llegó al Parlamento, surgieron algunas preguntas. Estaba claro que el cambio beneficiaría a los policías despedidos, pero no al país en el largo plazo. Parecía que, aunque la idea parecía en principio buena, cuando se discutió más en pro-

fundidad muchos diputados empezaron a dudar sobre la conveniencia del cambio. Esto llevó a considerar la idea de adoptar esta medida como una excepción por un periodo de tiempo, pero finalmente se descartaron ambas posibilidades de reforma legal.

No fue posible evaluar el éxito del centro de información y asesoramiento. La consultora pone de manifiesto que ellos no tenían derecho a contactar a los afectados después de la terminación del programa y que la evaluación era responsabilidad de ministerio. El responsable del centro consideraba que el centro sólo pretendía ayudar a los afectados “durante tiempos difíciles”, colaborando en la redacción de su CV y en la llamada a un potencial empleador (Kristel Seema, todo el seguimiento y evaluación era responsabilidad de la consultora (Inna Velbaum, 16 de septiembre del 2003)).¹⁶

Con relación a los resultados generales del programa, el Ministro Mõis, al inicio del programa, había afirmado que el objetivo era tener el mismo número de policías per cápita que Finlandia. Pero Finlandia tiene un tipo de criminalidad muy diferente, siendo un país muy seguro. Además, Mõis sabía que en Finlandia la reducción de la policía había provocado un incremento de la criminalidad y que, a resultas de ello, se había decidido volverá reclutar (Berendson 1999). Adicionalmente, nunca se puso de manifiesto que la reducción en Finlandia había enviado el mensaje equivocado a los ciudadanos y reducido su percepción de seguridad.

Como era previsible, después de la reforma se observó un incremento de la criminalidad en Estonia y la carga de trabajo de la policía aumentó. Por ejemplo, la delincuencia en el condado de Tartu se incrementó en un 43.7% (Aotäht 2001). Como consecuencia de ello, la policía volvió a necesitar nuevos efectivos y se ha comenzado a reclutar de nuevo.

A modo de conclusión, se puede decir que este tipo de reducción es una mala práctica. La reforma fue cara y contra productiva. El efecto de la puerta giratoria hace inevitable decir que la reforma no fue en absoluto exitosa, sino más bien un desastre. El trabajo de redistribución de efectivos en

¹⁶ Si excluimos los casos de la “puerta giratoria” y nos fijamos en los casos procesados en el centro, el grado de éxito fue sólo del 50% aproximadamente (40 de 79). Esto no dice nada sobre el papel del centro en estos casos.

el corto plazo fue probablemente correcto y representa un buen ejemplo, pero no hay datos precisos sobre el mismo. Las medidas de largo plazo para permitir la reasignación de efectivos al sector privado fracasó al no pensarse bien antes de remitirse al Parlamento.

4.2.2. El Ministerio de Educación

En 1997 se planteó por el Consejo Académico Presidencial la idea del traslado del Ministerio de Educación de Tallinn a Tartu, en medio de una discusión sobre política educativa. Tartu es la segunda ciudad de Estonia, tanto en tamaño como en importancia, y es la ciudad universitaria. La práctica soviética de vaciar de contenido las regiones había provocado el declive de Tartu con respecto a Tallinn, una tendencia que la falta de política de desarrollo regional en Estonia no ha aliviado.

Más tarde la idea fue tomada por el partido nacionalista pro-mercado *Isamaaliit*, especialmente por Tõnis Lukas, antiguo Alcalde de Tartu y futuro Ministro de Educación que la asumió en la campaña electoral. En 1999, cuando su partido entró a formar parte del Gobierno, la idea se incorporó al programa de la coalición. Se estableció un proyecto con el nombre de *Haridusministeeriumi Tallinnast Tartusse üleviimise projekt* (Proyecto del traslado del Ministerio de Educación de Tallin a Tartu). Al final del año 2000, el Ministerio empezó a planear el traslado y para julio del 2001 el proyecto se había completado con la apertura del Ministerio en Tartu. El caso atrajo una amplia atención pública, preocupada por las razones del traslado y los benéficos esperados del proyecto.

Las razones detrás del traslado eran claramente políticas pero el argumento principal del Ministro Lukas era de política regional. También se dijo que el traslado permitiría aprovechar el talento local para la política educativa de Estonia, dado que los académicos más respetados del país están en Tartu. Finalmente, el cambio se justificó bajo la necesidad de realizar cambios organizativos en el Ministerio, atendiendo las expectativas de la sociedad o, de acuerdo con el portavoz ministerial, para elevar la calidad de la administración educativa (Seaver 2000). Dado que el cambio de residencia de Tallinn a Tartu y *vice versa* era y todavía es muy raro por las dificultades del viaje (la mala carretera entre las dos ciudades es uno de los grandes impedimentos del desarrollo regional

en Estonia), se esperaba que un número considerable de funcionarios abandonaría el Ministerio. En ningún momento se planteó la cuestión de que uno de los principales papeles del Ministerio es conseguir recursos para el sector, lo que resulta más difícil cuando se está lejos de la sede central del gobierno.

En reacción a los detalles del traslado, el Ministerio planteó distintos ciclos de despidos. El primero se realizó en junio del 2000, justo antes del traslado físico de la sede. El segundo ciclo estaba previsto en diciembre y afectaba a los funcionarios que habían ayudado a los nuevos a instalarse en la nueva sede (Seaver 2000). Este plan, además de ayudar a los nuevos funcionarios, mitigó el problema de desempleo de los antiguos. En el periodo transitorio, los funcionarios que sabían que iban a perder su trabajo tuvieron tiempo de buscar trabajo, mientras realizaban sus funciones. Dado que el Ministerio de Educación no era conocido precisamente por la calidad de sus funcionarios, la salida del personal se consideraba beneficiosa (ver Luts 2000).

El Ministerio anunció que planeaba mejorar la calidad organizativa reduciendo el personal de 140 a 100 personas (Seaver 2000). Esto no coincide con la cifra real de la fuente más creíble que eleva el número a 109 empleados (Tulemuslikkus 2003). Sin embargo, la cuestión principal tuvo que ver con el número de funcionarios dispuestos a trasladarse y su apoyo a la mudanza. El Ministro llegó a acusar a los medios de afirmar que todos los funcionarios se oponían al traslado (Pau 2000).

El número de funcionarios dispuestos a moverse y considerados apropiados fue de 48. De los 61 funcionarios restantes, 44 fueron empleados en una agencia, el centro de exámenes, bajo la supervisión del propio Ministerio en Tallinn (Tulemuslikkus 2003). Esto hace que el número de personas despedidas fuera de sólo 17, la mayor parte personal de apoyo (Leelo Muru, responsable de personal del Ministerio). En Tartu se reclutaron 57 nuevos funcionarios.

A pesar de que el Ministerio había prometido reducir el número de funcionarios, no pudo hacerlo porque, si se considera el personal que trabaja en las agencias subordinadas, el número tal de administradores creció en 16 personas para agosto del 2001 (Päärt 2001b). El personal del propio

Ministerio sólo se redujo en menos del 4%, lo que en conjunto se añadieron 12 nuevos funcionarios, es decir, un 11% más.

Como puede observarse, en este caso no hay un gran problema de despidos, ni de funcionarios desempleados. A pesar de que los periódicos crearon la impresión de que todos los funcionarios que se oponían al cambio iban a quedar desempleados, la situación fue en realidad muy suave. La ampliación de las agencias dependientes del ministerio permitió acomodar a una parte relevante de los excedentes.

El Ministerio de Educación estableció un programa de reasignación para los desempleados que les ofrecía apoyo psicológico y asesoramiento sobre las posibilidades de empleo, como ayuda en la elaboración de un CV, al igual que en la Policía. El programa se llevó a cabo por consultores de la empresa consultora MPS Eesti AS/DBM en dependencias del Ministerio en Tallinn, aunque se realizaron entrevistas individuales en la sede de la empresa. Este programa se financió con recursos del proyecto de traslado, aunque su costo fue algo inferior a 7.500 US dólares. El programa se realizó durante dos semanas en el mes de mayo del 2001 y consultas individuales fueron ofrecidas durante un mes más, hasta el 25 de junio del 2001 (Anu Ulp, responsable del grupo de trabajo de personal del Ministerio durante el proyecto).

De las 17 personas despedidas, alrededor de 10 participaron en el programa (Leelo Muru). No puede valorarse el grado de éxito del programa, más allá de factores de información, porque el Ministerio no efectuó un seguimiento de los casos y tampoco era función de la empresa consultora realizar el seguimiento (Anu Ulp). Es difícil no llegar a la conclusión de que el Ministerio consideró que su trabajo concluía con la contratación del servicio, sin interesarse por la suerte de los despedidos.

Para concluir puede decirse que el traslado del Ministerio ha tenido sus dificultades (no está descartado el regreso a Tallin), pero al menos logró una mejora en la calidad del personal, aunque no una reducción de efectivos, ya que, de hecho, aumentaron. Puede argumentarse que el traslado resultó mejor de lo esperado. Como en el caso de la Policía, se realizó un programa de apoyo a la recolocación por una consultora contratada, pero sin que podamos valorar su eficacia y quedarnos con la sensación de que se trató de una forma de sacarse el problema de encima.

4.3. Alemania del Este

El caso de Alemania del Este, la antigua República Democrática Alemana, se produce en el contexto de la reunificación con Alemania del Oeste bajo la denominación que esta ya adoptaba de República Federal Alemana. La reunificación provocó que la situación de Alemania del Este fuera completamente distinta de la de otros países ECE. Mientras que en el caso de Alemania el problema era extender al Este la democracia parlamentaria, los demás países tuvieron que empezar por crearla (Jacobs 1992: 178), lo que no todos han conseguido plenamente. Además para el caso alemán disponemos de mucha más información que para el resto de los países¹⁷.

Alemania siempre se ha asociado a la idea positiva y negativa de tener una AP grande y omni-comprehensiva bajo el modelo weberiano. La parte peyorativa ha sido destacada históricamente y se pueden encontrar críticas desde hace 150 años, anteriores al propio Weber. Estas incluyen la rigidez de la burocracia y su tendencia a apoyar gobiernos no democráticos, autocráticos y hasta totalitarios, lo que es tan habitual como falso (Laux 1993b: 330). Lo que caracteriza a la AP alemana desde el siglo XVIII es su “relativa temprana modernización con respecto al régimen político”, lo que fue obra de los propios altos funcionarios y no tanto de externos y la fuerte base de confianza de un modelo de burocracia sólida e imparcial, que hace que las reformas no se consideren tan urgentes (Seibel 1996: 74). La continuidad y solidez de la AP alemana implica más adaptación que rigidez (ver Kickert 1997: 22). Debe añadirse a ello que los regímenes totalitarios no cuentan con la AP que compite con la estructura de partido y, de hecho, durante el periodo nazi la acusación de pensar en términos de estado hegeliano era muy peligrosa. Nunca ha sido el Estado tan débil en Alemania como en el periodo nacionalsocialista o comunista.

¹⁷ Además del trabajo de investigación académica, hay relatos legales muy útiles sobre el SC en los últimos años (Schikora 2002, Catenhusen 1997, and Genthe and Hornauer 1998), como los hay desde diversos lados del espectro político (conservador, liberal-tecnocrático y desde la izquierda, siempre que estas distinciones resulten útiles). Todo esto hace el trabajo mucho más fácil que en el resto de los países ECE.

Esto no significa que Alemania no haya realizado reformas en la AP, tipo NGP. La reforma se asocia normalmente al los conceptos de *Neues Steuerungsmodell* y frecuentemente en el ámbito local (basadas en el modelo holandés). Estas reformas han sido empujadas por altos funcionarios, especialmente por la “Junta Local para la Simplificación de Procedimientos Administrativos” (ver Kickert 1997b: 22-23; Löffler 2003: 1; 7-8). Sin embargo, poco cambió durante el periodo de máxima vigencia de la NGP a comienzos de los años noventa (Kickert 1997b: 31), sin que más cambios fueran necesarios ni desde la perspectiva de los defensores del modelo. “Alemania había implantado muchos elementos de la NGP en el pasado, aunque con otro nombre, y tiene un marco institucional que hace algunas reformas de la NGP obsoletas.” (Löffler 1997: 160; ver también König 2001b: 194). No obstante, existe la percepción de necesidad de una reforma administrativa general, que es apoyada por todos los partidos políticos, (Seibel 2001: 85-86), lo que apunta posibilidades de que algo puede ocurrir en el futuro.

Alemania se caracteriza por un modelo weberiano clásico, basado en el modelo prusiano del que Weber abstrajo los principios. Un funcionario bajo la definición alemana (*Beamter*) entra un cuerpo en el nivel de acceso de su categoría. Los *Beamte* son inamovibles (un buen análisis puede encontrarse en inglés en Bundesministerium des Innern 2002; ver Derlien 1999: 206-210 y Löffler 2003: 68 sobre las peculiaridades). Incluso los empleados públicos que bajo la Ley alemana (pero no bajo la definición de SC utilizada en este trabajo) no son funcionarios públicos (*Beamte*), sino simplemente empleados públicos (*Angestellte im öffentlichen Dienst*) son virtualmente imposibles de despedir. La AP en los altos niveles en Alemania sigue dominada por los abogados.

El SC está fuertemente sindicalizado. Los *Beamten* tienen una relación de especial confianza con el Estado y no pueden hacer huelga. El Sindicato Único de Alemania del Este, que nunca fue independiente del partido, fue abolido en 1990. Lo mismo hicieron sus organizaciones menores que recomendaron a sus miembros unirse a los sindicatos del Oeste. Algunos trabajadores lo hicieron colectivamente, pero en la AP sólo se admitieron incorporaciones individuales para tener algún control. El sindicato de funcionarios ÖTV (que ahora es parte del Sindicato Ver.di) fundó un sindicato en Alemania del Este que después de adhirió a éste último. Como consecuencia de la reunificación, el grupo de *Beamten* afiliados se incrementó de 800,000 a un millón de miembros, mien-

tras que la ÖTV, que había estado perdiendo miembros en el Oeste, creció fuertemente de 1.2 millones a 2 millones de miembros.¹⁸

Como nadie en Alemania del Oeste había previsto la reunificación, el desconocimiento de la otra Alemania era total. Con relación a la AP, se asumía que se trataba de un país industrial productivo, con uno de los estándares de producción más altos del mundo y que, en consecuencia, tendría un SC decente. Por esta razón constituyó una sorpresa que, como concluyeron las primeras investigaciones, el SC fuera prácticamente inútil (Bernet y Lecheler 1990; Reichard y Schröter 1993; ver Derlien 1993: 195; Battis 1991: 109-110; Trute 1997: 15, 17-8). Como se podía decir de los programas formativos para el SC (que eran parcialmente secretos y fueron destruidos antes de la reunificación), estos consistían básicamente en adoctrinamiento ideológico (ver Schikora 2002: 38-39, 294; Derlien 1999: 203-205; Seibel 1993: 487).

Tan problemática como la falta de competencia era la mentalidad de los funcionarios que estaban socializados como cuadros. Alemania del Este no tenía una Ley de SC o de AP, porque la dicotomía publico-privada había sido superada (Catenhusen 1999: 113; Schikora 2002: 28-29, 33). Una de las razones es que el Estado estaba bajo la dominación del partido (ya hemos mencionado el temor al Estado en los países totalitarios). Por esta razón, la existencia de funcionarios independientes de carácter weberiano hubiese constituido una amenaza, lo que hacía que una administración competente sólo podía desarrollarse en nichos (Battis 1991: 111-112). Aunque quizás esto no deba ser menospreciado, porque algunas cosas conseguían llevarse a cabo, el problema era más agudo según se ascendía en la escala jerárquica y es probablemente cierto afirmar que era casi un accidente encontrar un funcionario competente.

A esta situación se le dio respuesta con la decisión de empezar de cero cuando era necesario, lo que resultó en la mayoría de los casos, y tener continuidad en la medida de lo posible (Trute 1997:

¹⁸ No es accidental en este contexto que, aunque esto sea parcialmente una ventaja para los trabajadores del Este, la asunción de la representación por los sindicatos del Oeste suponía el dominio de sus funcionarios cuyo principal interés, como demuestran las disputas sobre huelgas en Alemania del Este en el 2003, es el nivel salarial en el Oeste, aun a costa de hacer el Este menos competitivo.

49). Este es el modelo histórico alemán en los procesos de transición, pero, como observa Seibel, la reunificación supuso que, “por primera vez en la historia alemana, el cambio de régimen político coincidió con un cambio en el sistema económico y en el modelo administrativo. La AP tuvo que reconstruirse en Alemania del Este desde cero” (1996: 78).

El rasgo singular alemán, como ya se ha indicado, es que, gracias a la disponibilidad de recursos económicos ilimitados, fue posible una transferencia de elites administrativas del Oeste al Este, lo que no pudo ocurrir en otros países ECE. Durante varios años, personal prestado del Oeste trabajó en el Este en la mayoría de los puestos directivos (Schikora 2002: 257-268; 537-539).

El despido de los viejos funcionarios del Este fue inevitable por al menos dos razones: personales, de incompetencia o incompatibilidad política; e institucionales, dadas las redundancias y obsolescencias de funciones e instituciones. En Alemania del Este, el derecho constitucional al trabajo significaba que más personas que las necesarias recibían empleo y el sobredimensionamiento de efectivos era lugar común. Mientras entre un 7 y un 8% de los alemanes del Oeste eran funcionarios públicos, la cifra alcanzaba entre el 12 y el 14% de los del Este (König 2003: 169, Keller y Henneberger 1993: 179; Schikora 2002: 87-88; Derlien 1999: 217). No obstante, hay problemas a la hora de definir estos números por la inclusión de las empresas públicas y los funcionarios del partido. No obstante, las cifras suponían que para alcanzar un cierto equilibrio entre 800.000 y 900.000 funcionarios deberían ser despedidos, lo que al final quedó en 600.000 (Schikora 2002: 93; ver Derlien 1999: 218 con cifras adicionales). No obstante, como la República Democrática Alemana, como es propio de los regímenes totalitarios, no reconocía la autonomía municipal, este nivel estaba infradimensionado, como también lo estaban la administración fiscal o laboral, en las que se crearon 16.000 puestos de trabajo (Schikora 2002: 89).

Antes de entrar en los detalles de los despidos, puede decirse que un rasgo de continuidad en Alemania del Este es que su administración “va a permanecer más centralizada que la de la otra parte” (Seibel 1996: 78). Pero, en general, la lógica de la reunificación, en la que se perdieron algunas cosas buenas del Este, hacía imposible mantenerlas. La reunificación se ejecutó en base al modelo existente en el Oeste (ver Drechsler 1995)

Las conexiones entre la última oleada de reformas basadas en la NGP y la reunificación son poco claras. Es verdad que se consideró que estas reformas podrían permitir ahorros en el proceso de reunificación.¹⁹ En un movimiento en sentido contrario, la reunificación puso fin a las tentativas de abolir el *Beamtenschaft*, que el Tratado de Reunificación consolidó cuando había estado bajo discusión. La razón utilizada es que en momentos en que se necesitaba que el SC funcionara bien, no tenía sentido cuestionar sus mismos fundamentos. Después de todo, la reforma de la AP en el Este era ante todo un problema de eficacia, no de eficiencia (Seibel 2001: 84). De hecho, en Alemania del Este, “los éxitos de la administración pública asegurando la prestación de servicios a la población, pueden compararse favorablemente con el dinamismo del mercado” (König 1997: 220). La reunificación ha subrayado los méritos estructurales de la administración alemana clásica: la flexibilidad de su estructura centralizada, la profesionalidad de su personal, la confiabilidad de su sistema legal y la eficiencia de su sistema fiscal ” (Seibel 2001: 84).

4.3.1. Despidos por redundancia y “depuración” política

En la medida en que la necesidad de despedir a los funcionarios de la vieja República Democrática Alemana había quedado clara durante el proceso de reunificación, el Tratado especificó lo que iba a hacerse. Los funcionarios que desempeñaran funciones asumidas por la administración federal o por los nuevos *Länder* se mantendrían en sus puestos; los demás eran despedidos temporalmente con una compensación del 70% de su salario (el medio de los últimos seis meses). Este periodo de espera terminaba transcurridos seis meses (nueve para los mayores de 50), plazo en el que los funcionarios eran automáticamente despedidos. Esto se llevó a cabo sin ninguna protección social o laboral, aunque la Corte Constitucional alemana declaró aplicables algunas medidas como la protección por maternidad (Schikora 2002: 104-105; Keller y Henneberger 1993: 178-179; Trute 1997: 14, 19-20).

¹⁹ Las transferencias del Oeste al este fueron de cerca de 165 billones de dólares, lo que sólo en una parte se cubrió por la apropiación por el Gobierno federal de todos los bienes de la República Democrática Alemana (Seibel 1996: 78).

Este periodo interino suponía, de hecho, un mecanismo de protección social para los antiguos funcionarios del Este, pero también permitía que el Estado dispusiera de una reserva de posibles funcionarios cualificados sin compromiso. Es también cierto que esto supuso un privilegio para los funcionarios sin motivo (Schikora 2002: 133). Entre 200.000 y 250.000 funcionarios fueron derivados a este sistema; el SC federal admitió 80.000 funcionarios de los 26.000 pasaron por el proceso (Schikora 2002: 129).

Durante la interinidad, después de la vuelta a la función pública o bien en las situaciones de continuidad²⁰, los funcionarios podían ser despedidos “regular” o “irregularmente”, de acuerdo con las previsiones del Tratado de Reunificación y de las leyes y reglamentos que lo desarrollaban. El despido “regular” contemplaba el caso personal de falta de calificación o competencia y los casos institucionales de falta de necesidad de personal o cambio o disolución del lugar de trabajo. La falta de necesidad de personal era el criterio más problemático, ya que debía ser probado por el empleador. La disolución del lugar de trabajo produjo una selección adversa ya que personas competentes se quedaron sin trabajo porque su institución fue hecha desaparecer.

El despido “irregular” era el que se producía por razones políticas. Estas podían consistir en crímenes contra la humanidad o el Estado de Derecho (*Rechtsstaat*), o bien en la pertenencia al servicio secreto de Alemania del Este, la *Stasi* (*Staatssicherheit*), su Ministerio (*Ministerium für Staatssicherheit*), o algunas de sus organizaciones afiliadas. En el primer caso, la continuidad en el empleo no era posible; en el segundo, se podía asumir otro tanto. La *Stasi* ha sido acertadamente calificada como una de las “maquinarias represivas más perfectas del mundo” (cita de Genthe y Hornauer 1998: 139). Su misión podía considerarse directamente un crimen contra la humanidad y el Estado de Derecho. (ver Catenhusen 1999: 36-38). Aparte de cuestiones individuales, está era

²⁰ La formación para los funcionarios que permanecieron en sus puestos comenzó inmediatamente, pero no tuvo un impacto suficiente por razones bien conocidas (Derlien 1993: 193-194). Una de las razones fue la falta de capacidades de formación en el Oeste y la insuficiente consideración de la falta de competencia en los funcionarios del Este (ver un caso de estudio de la formación de aduaneros en Schikora 2002: 446-463). Pronto se advirtió que una formación más larga y selectiva en el oeste de los funcionarios más jóvenes del este era la mejor solución (142, 144).

una cuestión de legitimidad del Estado del derecho de la Alemania reunificada: ¿cómo podía ser legítimo un Estado al que se incorporaban los más crueles represores del pasado?

Hay que tener en cuenta que el trabajo para la *Stasi* no era en la mayor parte de los casos un empleo a tiempo completo. Muchos de sus trabajadores eran IM's (*Informelle Mitarbeiter*), espías a tiempo parcial que trabajaban contra su entorno más próximo, incluyendo sus propias familias, lo que para algunos les hacía los más odiosos. Los IM's habían permeado toda la sociedad del Este y particularmente el SC y, aunque las cifras no están claras, no dejan de ser impresionantes. Una fuente habla de entre 3 y 4 millones de empleados de la *Stasi* a través de los años, 173.000 en 1988 (Catenhusen 1999: 32-33); otra fuente (Schikora 2002: 174-175) identifica 230.000 a tiempo completo y entre 500.000 y un millón a tiempo parcial. Adicionalmente, muchos de sus trabajadores a tiempo completo habían cambiado de puesto de trabajo durante la reforma de Modrow en los últimos días de la República Democrática. Una cifra que se da sobre esto es la de 14.000 (Catenhusen 1999: 32-33; Schikora 2002: 235), aunque parece demasiado pequeña.²¹

La clave en la práctica de la depuración política de Alemania del Este, fue un enfoque a dos niveles en el que una evaluación formal era seguida por una investigación personal. Un requerimiento absoluto era seguido por otro relativo. Este rasgo hace que el proceso alemán sea único y aunque costoso y lento, al final es el más justo y menos insatisfactorio, a pesar que la regulación de los despidos en el Tratado pretendía facilitarlos (Catenhusen 1999: 137-138). Esto significó que, incluso en el caso de la *Stasi* case, se utilizaron ciertos factores mitigadores individuales.

²¹ Un caso de estudio es la administración de aduanas para la que disponemos de datos bastante fiables (Schikora 2002: especialmente. 388-396, 542-543). En 1989 había 8.237 funcionarios; después de la reestructuración en 1994 había 8.200. Sin embargo, en el periodo intermedio en 1990, a pesar de la desaparición de las fronteras el número había subido en 1990 hasta 11.000 por la incorporación de 3.000 miembros del Ministerio de Seguridad que pronto fueron despedidos. Esto supone un 20% de los miembros de la seguridad reubicados en el SC, por lo que la cifra de 14.000 parece muy pequeña. Habría que añadir que en octubre de 1990 había de nuevo 9.510 miembros; el objetivo al principio de la reunificación era contar con menos de 7.500, pero las necesidades en la frontera del Este hicieron subir las proyecciones. Curiosamente, como los cambios previstos en la UE para 1992 significaban la necesidad de menos aduaneros, se habían aplicado en el Oeste sistemas de retiro anticipado con elevadas compensaciones que suponían el retiro a los 55 años con la máxima pensión.

Uno de los criterios empleados era si el antiguo miembro de la *Stasi* era insufrible (*unzumutbar*) para la institución y otros empleados. También suponía una diferencia el lugar en el que la persona estaba empleada (Catenhusen 1999: 163-171; ver Trute 1997: 25-26). Adicionalmente, la Corte Constitucional insistía en criterios de propiedad (*Verhältnismäßigkeit*), excluyendo razones puramente sociales (como pagos pendientes de pensiones alimenticias). La pertenencia forzosa no fue un factor importante porque, en contra de la suposición general, la *Stasi* quería espías comprometidos porque proporcionan mejor información (Catenhusen 1999: 130-131; Genthe y Hornauer 1998: 139).

Uno de los rasgos negativos de esta práctica es que difería de *Land a Land*. Brandenburgo, donde dominaban los viejos cuadros, incluso los mantuvo en posiciones de alta responsabilidad. También difería en el tiempo, ya que las reclamaciones por despidos eran admitidas con más facilidad por los tribunales en los años posteriores que en los más próximos a 1990 (Catenhusen 1999: 373; Schikora 2002: 488, 492-493, 561).

También se puso un límite a las investigaciones regulares sobre los miembros de la *Stasi*, que debían terminar en 1996. Hasta entonces todos los antiguos funcionarios del Este permanecían en periodo de prueba por tres años, sometidos a reglas más sencillas de despido. No obstante, si se había mentido sobre la pertenencia a la seguridad anteriormente, esto era motivo de despido, incluso después de 1996 (Catenhusen 1999: 201; Schikora 2002: 501). Con relación al límite temporal, en la primavera de 1995 el 75% de los ciudadanos de Alemania del este no querían miembros de la *Stasi* a tiempo parcial en el SC, pero un 55% pensaban que había llegado la hora de trazar una línea y terminar con ello (Catenhusen 1999: 374-375).

Se estima que sólo entre un 5 y un 7% de todos los funcionarios en activo son antiguos miembros de la *Stasi* (383; Schikora 2002: 240). De los policías del Este, un 12% se estima que son antiguos agentes. De acuerdo con otras estimaciones, cerca del 20% de los funcionarios del Este tienen motivos de despido (Trute 1997: 30).

La clave para entender la depuración política en Alemania del Este es que incluso los miembros de la *Stasi* se habían convertido en ciudadanos alemanes con la reunificación (de hecho, dada la ficción de la constitución federal nunca habían dejado de serlo). Estaban protegidos por la Constitución y por las leyes, con un sistema judicial proclive a defender los derechos de los ciudadanos. Desde el punto de vista ético, la cuestión radica en equilibrar los derechos de las víctimas del régimen anterior y de las perspectivas de vida de sus partidarios, pero los primeros no reciben un énfasis particular en el derecho alemán. Esto supone que era menos una cuestión de la culpa retrospectiva que del empleo futuro, en base comportamiento anterior, no en una promesa sobre el futuro. Los procesos criminales eran una cuestión diferente (Catenhusen 1999: 160-161, 167).

En lo que respecta a partidarios del anterior régimen que no fueran miembros de la *Stasi*, como los funcionarios del partido, era mucho más difícil despedirles porque para ello era necesaria una prueba de culpabilidad lo que es normalmente muy difícil. Adicionalmente, los testimonios públicos o escritos no eran fiables porque la cultura del doble lenguaje, típica de los regímenes totalitarios, estaba muy arraigada (Battis 1991: 110). Se consideraba que todos los funcionarios aceptaban el régimen porque de otro modo no hubieran obtenido el puesto, pero que no debían haberlo promovido estusiásticamente (Trute 1997: 22-23).

Esta es la cuestión en el Estado de Derecho: son las acciones las que importan, no los puntos de vista. Por esta razón, las declaraciones institucionales no pueden sustituir la comprobación individual. Es verdad que “el Estado de Derecho es un Estado de Distancia que intenta evitar prejuicios y generalizaciones y es un Estado de Diferencia que considera al individuo en sí mismo, en su individualidad que es la sustancia de la dignidad humana”. Por esa razón, un doble enfoque, con un componente individual era el núcleo del procedimiento de verificación. Esto lo hizo exitoso desde el punto de vista de la confianza. Con todas sus dificultades, ya a mediados de los noventa, la confianza en el SC del Este estaba a la par con el alto nivel del Oeste (Derlien 1999: 228-229).

Es dudoso que el enfoque alemán se haya adoptado en otros países ECE, como alguna vez se ha dicho (Catenhusen 1999: 384-385). Sin embargo, puede ser un modelo para otros posibles casos de reunificación, como Corea (Schikora 2002: 4) y para los países ECE en los que la depuración política no se ha producido hasta ahora (Derlien 1999: 264), o para países ALC en los que un

cambio de régimen lo haga necesario, si disponen de la estabilidad y los recursos para aplicar un modelo tan complejo. En el largo plazo, este es un enfoque sobre cómo realizar una depuración política con la mínima desorganización, alineación o injusticia.

4.3.2. El Modelo Coswig

En Alemania del Este, “la pérdida de perspectiva que se produjo después de la pérdida de puestos de trabajo es una de las experiencias más perturbadoras de la reunificación” (Genthe y Hornauer 1998: 277). El modelo Coswig, mejor llamado el modelo Kroemer, se basa en la idea de que el desempleo de larga duración es uno de los fenómenos más ideseables. Se creó en 1994 por el Teniente de Alcalde de la ciudad de Coswig, cercad de Dresde, Bernhard Kroemer, un matemático, sin formación legal, económica o burocrática, que se convirtió en un “emprendedor burocrático”, con destreza para soluciones poco convencionales, que le valieron un Primer Premio de la Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer. Aunque pensadas para un contexto muy específico, muchas de sus ideas son generalizables.²²

El caso específico afecta a profesores de educación infantil, que eran todos empleados municipales en Alemania del Este, en una zona de alto desempleo. La caída de la natalidad y los cambios en el empleo (la República Democrática había dado a todas las mujeres la oportunidad de trabajar ofreciendo cuidado de niños, aunque implícitamente les obligaba a ello) hacían necesario el despido de muchos de estos profesores, aunque era previsible una mayor demanda futura porque la natalidad se recuperaba.

El modelo Coswig es un programa de rotación en el puesto de trabajo, con rasgos únicos comparados con los modelos escandinavos. Consiste en un año de desempleo voluntario por un tercio de la fuerza de trabajo después de dos años de trabajo. Los trabajadores reciben, junto a la

²² Ver Genthe y Hornauer 1998: 221-257, para un análisis legal cuidadoso y Karsten y Mückenberger 1996 para la documentación. El caso aquí descrito está basado en una entrevista y correspondencia mantenida con Bernhard Kroemer.

notificación del despido, el contrato de trabajo para el próximo año. La jubilación y otros beneficios permanecen inalterados durante ese periodo. Además, reciben un pago en metálico de 1.750 US dólares y pueden intentar nuevos trabajos o recibir formación en ese periodo. Los que encuentran un nuevo trabajo recibe ocho meses de salario bruto como compensación.

El “sabático” proporciona al trabajador la posibilidad de cuidar a su familia, cuidar su salud, etc. Su virtud principal es que evita el efecto mental del desempleo de larga duración y sus negativas consecuencias (ver Genthe and Hornauer 1998: 223). La búsqueda de nuevos trabajos puede realizarse desde una posición más segura. Para el empleador la ventaja es que se mantiene una reserva de personal cualificado y que no habrá cambios en la edad media de los trabajadores. Esto es una gran ventaja en el caso de las guarderías porque el derecho laboral alemán obliga a despedir primero a los trabajadores más jóvenes, lo que significa que los que permanecen pueden ser muy mayores (en el 2000 ninguno hubiera estado debajo de 50), lo que no es deseable para los niños, ni para la sostenibilidad del personal cualificado.

El interés del modelo Coswig, elaborado matemáticamente por el propio Kroemer era que resultaba Pareto óptimo, bajo la amenaza del desempleo de larga duración. Todos los trabajadores tenían asegurado el empleo y los beneficios y, de hecho, una renta y una pensión más altas que si hubiesen estado empleados a tiempo parcial. De hecho, en una década de trabajo, obtendrían 37.500 US dólares más. Para la ciudad no era necesario pagar los costes de despido (los 8 meses de compensación eran mucho menos). Para la institución federal de trabajo alemana (*Bundesanstalt für Arbeit*), por el hecho de que los trabajadores tuvieran derecho a beneficios y a un programa de formación, normalmente inefectivo, el programa suponía ahorros que excedían el millón de dólares. Para el conjunto del país los gastos de formar nuevos profesores que más tarde hubieran sido necesarios hubiera ascendido a otros 650.000 dólares de diversas fuentes.

Había otras especificidades, como que los trabajadores mayores de 50 años renunciaron voluntariamente a sus posiciones, a lo que no estaban obligadas por ley, lo que se explica por razones de mayor cohesión social que se ha dado en otros lugares de Alemania del Este (en Brandenburgo, los profesores aceptaron una reducción del 20% de su salario para evitar despidos ; Schikora 2002: 109 N 370). Para estas mujeres no era la salida ideal, porque podían no haber

sido despedidas, siempre que no hubieran preferido menos trabajo y más tiempo libre con una retribución estable. Aunque los analistas normalmente ven esto como un factor de limitación de estas reformas, no lo es tanto en países con estructuras legales y sociales menos rígidas que Alemania. El modelo es aplicable incluso si todos los afectados no están de acuerdo aunque asume algún tipo de red de aseguramiento. Cualquier empleado que quiera marcharse lo puede hacer con una compensación y cualquiera que quiera trabajar durante el sabático puede hacerlo o marcharse, igualmente con compensación.

Finalmente, el modelo no se convirtió en realidad al ser invalidado por la BA, que, como incluso sus partidarios admiten, es una de las peores burocracias en Alemania, más interesada en su supervivencia que en la mitigación del desempleo. La BA consideró ilegal el modelo Coswig y demandó a la ciudad ante ciertas instancias que ya lo habían dado por bueno. En ningún momento se cuestionaron los cálculos matemáticos, que, de hecho fueron refrendados. El penúltimo escándalo fue una carta del Presidente de la BA, Bernhard Jagoda (que tuvo que abandonar su puesto más tarde por la ineficacia e ineficiencia de la agencia) en la que Kroemer fue informado que, de acuerdo con el derecho alemán, el *Arbeitsförderungsgesetz* (AFG), tal y como lo interpretaba la BA: “El análisis coste-beneficio es ajeno a esta ley. No existe ningún margen de maniobra para actuar anticonvencionalmente” (citado en Karsten and Mückenberger 1996: 336).²³

No obstante, el modelo Coswig es aplicable a una reducción de empleo en un área específica en la que los trabajadores estén cualificados, donde haya que hacer el mismo aunque menos trabajo y donde haya un alto desempleo en el sector. Asume la existencia de una red de seguridad en vigor

²³ El mayor escándalo fue que la BA presentó cargos criminales contra Kroemer, lo que es difícil no interpretar como un engaño (ver Genthe y Hornauer 1998: 254 y N 726). En 1996, por un mero error técnico en el proceso Kroemer fue considerado culpable de fraude en interés de otro por la oficina del fiscal en Dresde y condenado a pagar una multa de 17.250 dólares, luego reducida a 14.500, lo que para un empleado público alemán y padre de 5 hijos era tanto que tuvo que pedir un préstamo bancario. Kroemer recibió más de 13.000 dólares en donaciones privadas para devolverlo. Fue reelegido, pero en el 2003 no consiguió la nominación en su propio partido, lo que deja un sabor amargo. En estos momentos, Bernhard Kroemer, uno de los más destacados innovadores de la AP alemana está en el paro.

y la realización de cálculos de ahorro. En ese caso, la aplicación de años sabáticos cuidadosamente intercalados permite,

1. evitar el desempleo de larga duración con todas sus consecuencias;
2. mantener los recursos humanos ahora y en el futuro; y
3. ahorrar recursos, haciendo esta medida Pareto óptima.

5. Método para obtener lecciones

5.1. El método

Antes de determinar qué de estos casos, sistemas y deliberaciones teóricas puede resultar útil para los países de ALC, es necesario elegir el método con el que identificar su utilidad. Esto no es fácil, ya que como ha dicho Tiina Randma, “los administradores públicos deben ser conscientes de lo complejas que son las reformas administrativas y de la complejidad de adaptar las experiencias de otros países” (Randma 1998: 20); “las soluciones creativas son normalmente específicas de cada país” (Rinne 2000).

Necesitamos un enfoque metodológico apropiado para el tema y que garantice la máxima atención a la especificidad y a las circunstancias, ya que si empezamos con los instrumentos y sólo tenemos un martillo es probable que todos los problemas se parezcan a clavos. Las opciones disponibles están interrelacionadas y entre ellas hay distintos énfasis que pueden ser importantes. Disponemos del *benchmarking*, las mejores prácticas y la transferencia de políticas.

El *benchmarking*, de acuerdo con la Asociación Internacional de Recursos Humanos es la “comparación de procesos similares a través de organizaciones públicas y privadas con objeto de identificar las mejores prácticas para mejorar el rendimiento. El benchmarking incluye la medición del rendimiento, la identificación sistemática de las mejores prácticas, el aprendizaje de las organizaciones más avanzadas y la adopción de las buenas prácticas” (<http://www.ipma-hr.org/index.cfm?navid=128>). En lo que se refiere a estas últimas, aunque se han defendido para el mundo de la empresa por Wilkins (2003), es mejor no referirse a buenas prácticas (ver IDB-

Bonifacio y Falivene 2002: 25), porque mejor es más modesto que bueno, ya que mejor es un concepto absoluto y bueno relativo; lo mejor es enemigo de los bueno y no al revés.

A pesar de ello, es metodológicamente complicado identificar, juzgar y premiar las mejores prácticas, porque ello implica juicios que tienen componentes ideológicos que pueden relacionarse con prescripciones de la NGP de dudosa utilidad (ver Löffler 1996 para un análisis de los premios). La simple consideración de una reforma como la mejor práctica puede convertirla en atractiva para administradores, políticos o ambos (Peters 2001: 163). Adicionalmente, el trabajo centrado en casos que es propio del *benchmarking* y del análisis de buenas prácticas puede ser muy improductivo porque los casos de los países ECE, por ejemplo, tienen sentido cuando son contemplados en su contexto y, en el caso de la redistribución de efectivos, en su escala.²⁴ En otras palabras, el benchmarking y el análisis de mejores prácticas no permite considerar suficientemente las especificidades las circunstancias y lleva consigo una cierta carga ideológica, aunque los casos de Alemania puedan constituir buenas prácticas.

Estas dificultades pueden ser evitadas si se utiliza una aproximación más sofisticada, a partir de una idea de lecciones aprendidas que depende menos del estudio de caso, lo que sólo difiere en el énfasis de la transferencia de políticas (la convergencia y la difusión de políticas son enfoques semejantes). La aproximación de lecciones aprendidas, que fue impulsada por Richard Rose (1993 es el clásico), es más práctica y orientada a instrumentos que la transferencia de políticas, que viene de la Ciencia Política británica²⁵ y tiene menos importancia en este contexto, aunque

²⁴ Puede pensarse que estas es la razón por la que la moda de las mejores practicas, fuertemente promovida en los países ECE ha subsistido. Hungría creó un centro para la investigación y difusión de mejores prácticas (ver Gáspár 2000), que fue cerrado. Su director, Mátyás Gáspár, afirma que “no se produjeron desarrollos destacables de buenas prácticas en la AP húngara” (comunicación personal, 1 de julio del 2003). Una encuesta (Gáspár 2000) y una comprobación en el año 2003 de los resultados muestra que la actividad en este campo en los países ECE es muy escasa, a pesar de la fuerte promoción de este instrumento por instituciones como LGI/OSI, la fundación de Soros.

²⁵ Ver Dolowitz and Marsh 2000; una matriz útil con su enfoque esta en la página 9; la visión más amplia está en Evans and Davies 1999; las críticas por la escasa teoría que soporta el enfoque de la transferencia de políticas se pueden encontrar en James y Lodge 2003; sobre las lecciones entre lecciones aprendidas y transferencia de políticas, ver Page 2000: 2.

pueda tener algún interés también.²⁶ “La aproximación por lecciones aprendidas es práctica y se refiere a la realización de prescripciones de política que pueden ser puestas en practica” (Rose 1993: ix).

Una ventaja de las lecciones aprendidas y de la transferencia de políticas en este contexto es que paradójicamente, “a pesar del lenguaje utilizado, no son enfoques muy sofisticados, lo que no es una crítica, sino una forma de expresar que las descripciones de quién, qué, cómo, dónde y por qué las políticas fueron transferidas no requiere un complejo marco conceptual o una voluminosa literatura, sino que pueden explicarse y entenderse a través del sentido común” (Page 2000: 12).

La ventaja clave de las lecciones aprendidas y la transferencia de políticas sobre el *benchmarking* es que tiene una orientación de proceso; se presta atención al modo en el que se realiza la transferencia y no sólo al contenido de la práctica. Esto incluye la posibilidad de fracasar y, de ese modo, pone de manifiesto las limitaciones originales del caso. “Tomar prestado un programa que es efectivo en otra parte no es ninguna garantía de éxito” (Rose 1993: ix). Para explicar los fracasos, Dolowitz y Marsh distinguen entre transferencias desinformadas, incompletas e inapropiadas (2000: 17).

Es importante recordar la lista de contingencias que identifica Rose en materia de lecciones aprendidas. Rose identifica siete hipótesis (1993: 118-142), que hacen un programa más fungible:

²⁶ A pesar de que las lecciones aprendidas tienen un indudable interés y puede ponerse más de moda en el contexto de la globalización (Dolowitz y Marsh 2000: 5-7; ver Ladi 2001 sobre el vínculo teórico), hay un elemento normativo y coercitivo que no debe ser olvidado. Dolowitz y March han destacado que los ejercicios de lecciones aprendidas que vienen de organizaciones internacionales, como la OECD, el FMI y las Naciones Unidas, tienen una dimensión coercitiva. (2000: 11). En nuestro contexto, Peters ha establecido que “con las organizaciones internacionales y las firmas consultoras haciendo que las ideas sean esparcidas y adoptadas”, tenemos “un estilo de transferencia de políticas, característico de los países en desarrollo y en transición que deben cumplir condiciones de “buen gobierno” para recibir préstamos y ayudas” (Peters 2001: 163). Es muy útil la combinación de Dolowitz y Marsh ente la racionalidad como condicionante del grado de utilidad de las lecciones aprendidas y el grado de voluntariedad o coerción en la transferencia (2000: 13; ver la crítica de James y Lodge 2003: 184-185, 190).

1. los menores elementos de singularidad
2. la mayor sustituibilidad de las instituciones de prestación de programas
3. la mayor equivalencia de los recursos humanos entre los gobiernos
4. la mayor simplicidad de la relación causa-efecto del programa
5. la menor escala del cambio derivado de la adopción del programa
6. la mayor interdependencia entre programas adoptados en diferentes jurisdicciones
7. la mayor congruencia entre los valores de los decidores y de los programas.

Rose advierte con relación a las circunstancias que la proximidad en ideología, geografía y recursos disponibles son importantes para una aplicación exitosa de las lecciones. (1993: 96-97) Cuanto más similares sean las circunstancias del programa, desde las finanzas a la ideología, y más modesto sea el programa, mayores las posibilidades de una transferencia exitosa. De nuevo, estamos ante verdades evidentes, pero esta puede ser una aproximación útil en nuestro contexto (ver Pollitt y Bouckaert 2000: 187).

5.2. Lecciones de la experiencia de Europa Central y del Este para América Latina y el Caribe

¿Es posible sacar lecciones de los países ECE para ALC? De las categorías de Rose, que son de entorno, más que de proyecto, la geografía es muy diferente, pero los recursos y la ideología no son muy diferentes. En estas cuestiones y en otras, depende de los países individuales, pero hay ciertas semejanzas regionales. En el Anexo II, en el que se señala el Índice de Transparencia Internacional de percepción de corrupción, se señalan las posiciones de los países de ALC y de la OCDE. En la medida en que esto está basado en percepciones tiene un valor limitado, pero en esta área ALC y los países ECE tienen una presencia similar. En ambas regiones hay casos en todo el espectro excepto en la parte más alta, pero los países líderes están a la par de los más débiles de la OCDE. Esto puede ser una indicación de que la transferencia de lecciones entre ambas regiones es posible.

No obstante, lo característico de los países ECE es la experiencia de transición y la trayectoria hacia la UE. Esto último se ha convertido en el rasgo más característico de la reforma de la AP y

de la mejora del SC y constituye una “zanahoria” que no puede utilizarse en otros países en transición o en desarrollo, incluidos los de ALC (1997). Todos los programas influenciados por la UE no son fáciles de transferir. Adicionalmente, lo propio de la experiencia de transición, la falta de un concepto de Estado, hace que ciertas transferencias de política sean más lógicas: “las transiciones post-democráticas, des-estatalizantes en América Latina, además de las necesidades de construcción estatal después de situaciones de conflicto, plantean una reestructuración más fundamental y comprensiva del Estado antes de poder desarrollar un SC de calidad.” (Nunberg 1997). El legado de los países comunistas provoca una reacción de rechazo del pasado inmediato y sus tradiciones que sólo es aplicable a pocos países de ALC. Por todo ello, el concepto de transferencia de políticas es el más útil entre ECE y ALC, dada su capacidad de advertir sobre posibles problemas, haciendo la identificación de posibles lecciones más fácil.

6. Lecciones y recomendaciones

6.1. Lecciones sobre procesos de reducción

Las lecciones de los casos individuales para ALC pueden resumirse de la forma siguiente, considerando las diferentes circunstancias y las enormes dificultades para generalizar y aplicar estos casos y advirtiendo que la reducción de efectivos debe ser procedente:

1. El TARTINFO húngaro es una buena idea y técnicamente funciona: para evitar el despilfarro de recursos humanos y cursos de formación inútiles, los perfiles de funcionarios despedidos pero cualificados, se conservan en una base de datos, junto a las posiciones vacantes, lo que permiten conectarlas. Una lección de este caso es que un sistema de este tipo no funciona si no es obligatorio, lo que en un modelo descentralizado sería contradictorio.
2. A pesar de que el caso de la Policía fue un desastre y el traslado del Ministerio de Educación una experiencia desigual en materia de reducción de efectivos, en ambos casos se utilizó un programa adecuado de recolocación de efectivos. En ambos casos se contrataron los servicios de una firma privada para realizar sesiones individuales y colectivas, las pri-

meras durante más tiempo que las segundas. Parcialmente, estos programas también proporcionaron una infraestructura para la búsqueda de empleo. En el caso de la Policía el intento de cambiar la ley para facilitar la empleabilidad de los despedidos, advierte sobre la necesidad de hacer estos cambios antes de iniciar los despidos.

3. Al final, los casos de Hungría y especialmente de Estonia, dada la falta de seguimiento y evaluación, pone de manifiesto falta de interés en el destino de los despedidos y en el proceso de redistribución de efectivos. La razón fundamental para crear estos programas parece haber sido una apariencia de preocupación y hacer algo ante el público y los despedidos. Esto parece haber funcionado. No obstante, el hecho de que se pudiera concluir sobre la falta de evaluación del resultado final de los programas, es indicativo del grado de desarrollo de estos países, ya que en los demás no hubiéramos podido acercarnos a esta conclusión. Esto permite una conclusión de *benchmarking*: no debería ponerse en marcha un proceso de redistribución de efectivos sin un compromiso serio de seguimiento y evaluación que permita conocer el grado de éxito del programa y el destino de sus participantes.
4. El concepto alemán de depuración política, como un proceso a dos niveles, en el que una evaluación formal es seguido de una costosa y larga investigación en cuestiones personales, constituye una buena práctica para procesos similares, dado que las consecuencias negativas de un proceso de depuración pueden mitigarse mediante la atención a los casos individuales. Los países que utilicen un modelo semejante deben considerar que esto no sólo es caro, sino que requiere un gobierno seguro de sí mismo y con amplio apoyo.
5. El modelo Coswig para reducir el desempleo de largo plazo aplicando sabáticos obligatorios es aplicable a ALC cuando se requiere una reducción laboral en un área específica en la que los trabajadores sean todos cualificados, donde haya menos trabajo para todos y niveles altos de desempleo en el sector y una red de seguridad social. El modelo Coswig redistribuye el trabajo existente, sin incrementar los costos sociales, del empleador o de los individuos, de manera que se mantienen los recursos humanos para el presente o el futuro. Es un programa que tiene el potencial de ser Pareto óptimo, pero los cálculos económicos deben hacerse cuidadosamente de antemano.

6.2. Lecciones generales

La principal lección para ALC de los países ECE es preguntarse si lo que se intenta no es simplemente la aplicación de la NGP, particularmente inadecuada tanto para los países en transición como en desarrollo, porque ambos comparten problemas básicos de estatalidad y necesitan reformas en la AP diferentes de las de los países occidentales en los que se desarrollo la NGP.

No es un accidente que Guy Peters y Klaus König, dos de los académicos más eminentes en el campo de la AP en Estados Unidos y Alemania respectivamente, lleguen a las misma conclusión en relación a las reformas en la AP en los países en desarrollo y en transición. Como lo expresa Peters,

La mayoría de los países del mundo se enfrentan a presiones, psicológicas o más tangibles, a adoptar el moderno canon de la AP a través de la NGP. En los países (ECE y de ALC) estas presiones es probable que hagan más mal que bien. A pesar del atractivo de ideas como la desregulación y la flexibilidad, los países que deseen construir administraciones efectivas deben aplicar un mayor énfasis en formalidad, reglas y mayores estándares éticos. Los valores de eficacia y eficiencia son importantes, pero no tan cruciales en el corto plazo para generar probidad y responsabilidad. Una vez institucionalizado el sistema weberiano, tiene sentido preguntarse como hacerlo evolucionar hacia un sistema más moderno de AP (2001: 176; see also 164).

König dice que una lección de Alemania del Este para los restantes países ECE es la creación de primero de un sistema clásico de AP continental, que responde a problemas específicos de deslegitimación y a otros problemas característicos (2001b: 195-199):

La aplicación de sistemas de gestión contractual a los países ECE hace muy difícil construir un sistema moderno y funcional de AP, con las cualidades básicas y estándares éticos del modelo occidental; negociar y ejecutar los contratos produce altos costes de transacción ... (197) . Para que estén establecidas las bases para una reforma de ese tipo, es imprescindible SC bien educado con valores administrativos éticos básicos, en el que prevalecen responsabilidades claras, desde las que

fijar objetivos e indicadores de rendimiento y costos transparentes. ... Puede ser más importante, en función de la situación local, crear las certidumbres legales debidas a través de un orden bien definido de responsabilidades que buscar racionalidades ocultas mediante la competencia simulada (198).

Aunque se puede defender, de nuevo, la orientación de la NGP hacia la eficacia y eficiencia, éste es un paradigma inadecuado para los países ECE. Los requerimientos, fruto del pasado y de la experiencia de transición, se resuelven mucho mejor a través de un enfoque de AP clásica de corte weberiano, con la excepción de los países pequeños que deben encontrar un sistema apropiado a sus características.

Para los países de ALC hay que preguntarse si la confianza y los valores cívicos son más importantes que la aparente eficiencia empresarial. “No es exagerado afirmar que unas elites, legítimas, profesionales o ambas cosas a la vez, son una condición necesaria, aunque no suficiente de una mayor confianza en las instituciones” (Derlien 1999: 229). Una vez que decimos que la confianza y los valores cívicos son importantes, también podemos decir que, como se ha validado empíricamente en los estudios del BID, los sistemas de SC basados en el mérito, funcionan mucho mejor, también con relación al logro de crecimiento económico (IDB-Payne y Carlson 2002: 38-39). El documento del Diálogo sobre el tema nos recuerda que “los principios básicos del SC en el Estado Constitucional son el mérito y la igualdad, tal y como están establecidos en el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (IDB-Echebarría 2001: 2). El mérito estimula, tanto la democracia, como la legitimidad (ver también IDB-Bonifacio y Falivene 2002: 26)

Cuando uno está de acuerdo con la idea de “mérito con flexibilidad”, es vital darse cuenta que esta no es una combinación de AP clásica y NGP, sino un sistema básicamente weberiano en el que se han incorporado los rasgos de la NGP que funcionan y que no son ajenas al sistema weberiano en general.²⁷ Teniendo esto en cuenta, después de la primera generación de reformas en la AP en

²⁷ Confrontar Nunberg 1999: 265; esta es la situación cuando se sugiere a los países ECE un enfoque pragmático (Verheijen 1998: 416).

los años sesenta y setenta y la segunda generación de reformas en los ochenta (ver IDB-Oszlak 2001: 43-46 para una análisis), la lección que ALC puede obtener de los países ECE sobre cualquier tentativa de reforma, incluida la que se basa en los principios que defiende el BID es que deberían constituir una tercera generación de reformas.²⁸

6.3. América Latina y el Caribe y Europa Central y del Este

Se ha puesto de manifiesto en un estudio previo de la red que,

La vida en ALC continua teniendo muchos aspectos precarios, limitadores y frustrantes. La falta de seguridad en las calles, las continuas violaciones de los derechos individuales, servicios educativos y sanitarios deficientes, ausencia de justicia y seguridad jurídica, contaminación creciente, falta de infraestructura e instituciones regulatorias que no regulan, continúan caracterizando la vida diaria de muchos países en la región. La limitada oferta de estos y otros bienes públicos se ha reflejado en altos costos para la calidad de vida de cualquiera, no sólo en los sectores más pobres (IDB-Heredia 2002: 36).

La similitudes con los países ECE, sobre todo si uno se desplaza más hacia el Este e incluye los países de la CEI son obvias. Sin embargo, se plantea la pregunta de por qué no hay más cooperación entre ambas regiones. De hecho, este estudio es una de las pocas oportunidades de relación. No sólo porque las posibilidades de compartir lecciones, sino por la interacción con la OCDE y las IFIs, (ver el estudio de caso de Reinert 2000), ambas regiones podrían beneficiarse de una mayor comunicación y cooperación. ¿Por qué, sin embargo, esta cooperación es tan rara?

La respuesta es parcialmente la falta de información, pero también el hecho de vivir en mundos distintos (*Lebenswelte*). Personalmente, me atrevería a afirmar después de mirar a ambas regiones durante muchos años tratando de buscar sinergias que hay un sentimiento de superioridad en los

²⁸ Se puede argumentar que las reforma de Bresser Pereira en Brasil, presentadas como NGP, en realidad eran parte de esto, de los que se desprende su éxito (ver IDB-Gaetani and Heredia 2002).

países ECE (que se consideran europeos), lo que les hace considerar inútil la ayuda de la OCDE del lado de ALC. Los expertos en países ECE y CEI no hablan, ni castellano, ni portugués. Los especialistas de ALC sólo conocen estos países si tienen antecedentes comunistas o socialistas otros simplemente no se sienten atraídos por región, que carecen de los atractivos de ALC. Es cierto además que los países ECE que están en proceso de adhesión a la UE son más disímiles a los países ALC que los restantes en la región y en la CEI.

En este sentido, es una pena que este estudio pudiera presentar pocos casos concretos de los que derivar lecciones para el aprendizaje entre ambas regiones. No obstante, las lecciones generales sobre el papel del Estado, la AP y el SC son más importantes que la aportación de cualquier caso concreto. En cualquier caso, es destacable que el BID pida un estudio de estas características para aprovechar la experiencia de los países ECE para ALC y es de esperar que nuevas iniciativas del mismo tipo se puedan realizar en el futuro.

7. Anexo I: Funcionarios públicos en Europa Central y del Este, 1993-2001

País		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hungria	Pop.	10130	10290	10206	10193	10152	10114	10068	10043	10198
	General	108	105	102	102	106	103	108	112	100
Estonia	Pop.					1454	1454	1446	1371	1367
	General					20	19	20	20	20
Alemania del Este	Pop.	17818	17739	17675	17619	17557	17465			
	General	1253	1187	1139	1101	1052	1022			
Bulgaria	Pop.		8456	8411	8356	8312	8257			
	Cent+ Local		75	76	77	79	77			
República Checa	Pop.		10333	10321	10315	10309				
	Cent+ Local		122	133	143	160				
Letonia	Pop.			2511	2502	2480				
	Central			52	56	59				
Rumania	Pop.		22731	22681	22608	22546				
	General		125	131	125	130				
Eslovaquia	Pop.				5374	5383				
	Cent+ Local				105	108				
Eslovenia	Pop.			1990	1959	1986	1982			
	Cent+ Local			28	29	31	32			
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001

Números en 1000 y redondeados en 1000. Estadísticas de empleo público de SIGMA 1999 (Bulgaria, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia = Central + Local). Hungría de la Oficina Estadística, Ministerio del Interior y ministerio del Trabajo (1998 y 1999 comunicación personal con el Director de la Oficina de Servicio Civil y Administración Pública, Ferenc Dudás); Estonia del Riigikantselei; Alemania del Bundesministerium des Innern 2002: 31. Estadísticas de población: Universidad de Utrecht's population statistics site (<http://www.library.uu.nl/wesp/populstat/populhome.html>), complementado para Alemania del Este por Statistisches Bundesamt, en las que se incluye Berlin. Sólo se incluyen los años para los que hay cifras de SC y población fiables.

8. Anexo II: Percepción de corrupción en la OCDE, ALC y ECE

Índice de Percepción de Corrupción más reciente de Transparencia Internacional

(http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.en.html), aparecen como orientación los países de la OCDE (■), ALC (●), y ECE (○), incluidos en los estudios de caso:

1	■	Finlandia
16	■	Estados Unidos
18	■	Alemania
27	○	Eslovenia
29	○	Estonia
31	■	Italia
32	●	Uruguay
33	○	Hungría
	●	Trinidad & Tobago
36	○	Lituania
40	●	Costa Rica
44	■	Grecia
45	●	Brasil
	○	Bulgaria
	●	Jamaica
	●	Perú
	○	Polonia
51	○	Croacia
52	○	Republica Checa
	○	Letonia
	○	Eslovaquia
57	●	Colombia
	●	México
70	●	Argentina
71	○	Rusia
77	○	Rumania
81	●	Venezuela
98	●	Paraguay

D Bibliografia

La información contenida en sitios web está actualizada al 15 de octubre de 2003.

1. Fuentes escritas

Abrahart / Kaur / Tzannatos (2000). Government Employment and Active Labor Market Policies in MENA In a Comparative International Context. Paper presented at the 3rd Mediterranean Development Forum (World Bank Group), Cairo, March. At www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/labor/Abrahart.pdf.

Aeberhard, Jane Hodges (2001). *Comparative study of contents of civil service statutes*. Department for Government and Labor Law and Administration Document 5. Geneva: International Labor Office. Annual Information Bulletin of the Office of Public Service (of the Ministry of Interior) on the Status, Staff Numbers and Wages of Public and Civil Servants (1995, 1996, 1997, 1998). Budapest: OPS. Aotäht, Aivar (2001). “Reform lõpeb, teine algab” (One Reform Ends, Another One Starts). *Postimees* (Tartu section), 31 January.

Balázs, István et al. (1997). *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon* (The Institutions of Democracy in Hungary). Budapest: MTA

Battis, Ulrich (1991). “Entwicklungstendenzen und Probleme der Einführung des Dienstrechts in den neuen Ländern.” In Rainer Pitschas, ed. *Rechtsvereinheitlichung und Verwaltungsreform in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland*. Königswinter: WIÖD: 100-116.

Berendson, Risto (1999). “Politseinike lausvallandamise võrdlus Soomega on kaheldav” (The Comparison of Mass Dismissal in the Police with Finland is Questionable). *Eesti Päevaleht*, 9 October.

Berki, Erzsébet (1995). “Munkaadói szerep az államháztartásban” (The Institutions of the Central Budget as Employers). *Gazdaság és Társadalom* 3-4.

Bernet, Wolfgang and Helmut Lecheler (1990). *Die DDR-Verwaltung im Umbau*. Regensburg: Walhalla und Praetoria.

Bokros, Lajos and Dethier, Jean-Jacques, eds. (1998). *Public Finance Reform during the Transition – The Experience of Hungary*. Washington: The World Bank.

Bundesministerium des Inneren (2002). *The public service in Germany*. 2nd edn. At www.bmi.bund.de.

Burlamaqui, Leonardo (2000). “Evolutionary Economics and the Economic Role of the State.” In Castro / Burlamaqui / Chang 2000: 27-52

- Cardona, Francisco (2000). "Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments." Paper. Paris: SIGMA.
- Castro / Burlamaqui / Chang, eds. *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar.
- Catenhusen, Hanns-Christian (1999). *Die Stasi-Überprüfungen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer. Die arbeits- und beamtenrechtlichen Grundlagen und ihre Umsetzung in der Verwaltungspraxis*. Berlin / Baden-Baden: Berlin-Verlag Arno Spitz / Nomos. [JSD thesis, Humboldt-University Berlin, 1998]
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem.
- Chen, Yi (2001). The World Bank and the Provision of Assistance to Redundant Workers: Experience with Enterprise Reductioning and Future Directions. World Bank Social Protection Discussion Paper Series 112. Washington, DC: The World Bank.
- Dara, Péter (1998). "Humánpolitika a minisztériumokban" (Human Policy in the Ministries). *Humánpolitikai Szemle* 7.
- Debicki, Marek (2003). "Public Service in a Corporate World – The Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration." In Jane Finlay and Marek Debicki, eds. *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*. Proceedings from the Tenth Annual Conference held in Crakow, Poland 25-27 April, 2002. Bratislava: NISPAcee: 27-36.
- Derlien, Hans-Ulrich (1999). "The Triple Revolution: Administrative Transformation in the Former GDR." In Nunberg 1999: 195-235.
- Derlien, Hans-Ulrich (1993). "Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum: Professionalisierung und Säuberung." In Seibel / Benz / Mäding 1993: 190-206.
- Dolowitz, David P. and David Marsh (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13(1): 5-24.
- Drechsler, Wolfgang (2003b). "New Public Management (NPM)." In [Hanno] Drechsler † / Hilligen † / Neumann, eds. *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. 10th edn. München: Franz Vahlen (C.H. Beck), in press.
- Drechsler, Wolfgang (2003a). "Good Governance." In [Hanno] Drechsler † / Hilligen † / Neumann, eds. *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik* 10th edn. München: Franz Vahlen (C.H. Beck), in press.
- Drechsler, Wolfgang (2001). *Good and Bad Government: Ambrogio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today*. LGI Discussion Papers 20. Budapest: LGI/OSI. Also at <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=61>.

- Drechsler, Wolfgang (2000). "Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the 'State Science' Approach." In Castro / Burlamaqui / Chang 2000: 267-279; at www.ut.ee/SOAH/Essays/Rio4.doc.
- Drechsler, Wolfgang (1999). "Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, generelle Erwägungen, estnische Perspektiven." In W. Drechsler, ed. *Die selbstverwaltete Gemeinde: Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa*. Schriften zum Öffentlichen Recht 784. Berlin: Duncker & Humblot: 119-135.
- Drechsler, Wolfgang (1995). "Estonia in Transition." *World Affairs* 157(3): 111-117.
- Drechsler, Wolfgang (1991). "Reuniting German Higher Education and Research." *World Affairs* 154(1): 5-8.
- Edeling / Jann / Wagner, eds. (1998) *Öffentliches und privates Management. Fundamentally alike in All Unimportant Respects?* Opladen: Leske + Budrich.
- Eesti Päevaleht*, 25 November 1999. "Politseid koondatakse, kas aga ka reformitakse?" (Do the Police Also Get Reformed During the Dismissals?).
- Evans, Mark and Jonathan Davies (1999). "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration* 77(2): 361-385.
- Evans, Peter and James E. Rauch (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effectiveness of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Falk, Armin (2003). "Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein neues Wirtschaftliches Leitbild?" *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4(1): 141-172.
- Figyelő*, 9 July 2003. "HR a közférában" (HR in Public Service).
- Folz, Hans-Peter (1999). *Demokratie und Integration. Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof über die Kontrolle der Gemeinschaftskompetenzen. Zum Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und Autonomie supranationaler Rechtsordnung*. Berlin etc.: Springer.
- Fretwell / Benus / O'Leary (1998). *Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross-Country Studies in Europe and Central Asia*. World Bank Social Protection Discussion Paper Series 9915. Washington, DC: The World Bank.
- Gajduschek, György and Jean-Jacques Dethier (2003). *Country Reform Summaries: Hungary*. At <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>. (Information as of August.)
- Gáspár, Mátyás (2000). *The Practice of Best Practices*. LGI Discussion Papers 14. Budapest: LGI/OSI.

- Gedeon, Péter (2000). *Pension Reform in Hungary*. Halle: IWH.
- Genthe, Marco and Jens Hornauer (1998). *Kündigungsrecht und Kündigungspraxis im Übergang von der DDR zur Bundesrepublik. Am Beispiel der Entwicklung im öffentlichen Dienst*. Darmstadt: Dissertations Druck Darmstadt. [JSD thesis, University of Bremen]
- Georgiev, Ludmil (1999). "Social Aspects of the Administrative Reform in Bulgaria." In Jak Jabes, ed. *Public Administration and Social Policies in Central and Eastern Europe*. Proceedings from the Sixth Annual Conference held in Prague, Czech Republic, 18-20 March 1998. Bratislava: NISPAcee, 312-317.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1993). "Vom 'demokratischen Zentralismus' zur demokratischen Verwaltung?" In Seibel / Benz / Mäding 1993: 67-79.
- György, Istvan (1999). "The Civil Service System of Hungary." In T. Verheijen 1999: 131-158.
- Haltiwanger, John and Manisha Singh (1999). "Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment." *The World Bank Economic Review* 13(1): 23-66.
- Haque, M. Shamsul (2001). "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review* 61(1): 65-82.
- Hesse, Joachim Jens (1998). "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe." In *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. SIGMA Papers 23: 168-179. At SIGMA 2003a.
- IDB-Bonifacio, José Alberto and Graciela Falivene (2002). Comparative Analysis of Labor Relations in the Latin American Civil Service: Argentina, Costa Rica, Mexico, and Peru. RPD-PMTN paper.
- IDB-Carlson, Ingrid and J. Mark Payne (2002). Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries. RPD-PMTN paper.
- IDB-Echebarría, Koldo (2001). Government Modernization and Civil Service Reform: Democratic Strengthening, Consolidation of the Rule of Law, and Public Policy Effectiveness. RPD-PMTN paper.
- IDB-Gaetani, Francisco and Blanca Heredia (2002). The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: The Cardoso Years. RPD-PMTN paper.
- IDB-Heredia, Blanca (2002). The Political Economy of Reform of the Administrative System of Public Sector Personnel in Latin America: An Analytical Framework. RPD-PMTN paper.
- IDB-Oszlak, Oscar [2001]. The Civil Service in Latin America and the Caribbean: Situation and Future Challenges. RPD-PMTN paper.
- Ideon, Argo (1999). "Loodus sai Mõisalt siseministri ameti" (Position of Minister of Internal Affairs Passed on from Mõis to Loodus). *Postimees*, 1 August.

- Jacobs, Jörg (1992). "Der Fall der DDR – ein Vorbild für Osteuropa?" In Hans-Ulrich Derlien, ed. *Verwaltungsprobleme der Neuen Bundesländer. Ein Seminarbericht*. Bamberg: Universität Bamberg: 156-178.
- James, Oliver and Martin Lodge (2003). "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research." *Political Studies Review* (1): 179-193.
- Jeon, Doh-Shin and Jean-Jacques Laffont (1999). "The Efficient Mechanism for Downsizing the Public Sector." *The World Bank Economic Review* 13(1): 67-88.
- Kagge, Rasmus (1999). "Siseministerium koondab üle poole tuhande politseiniku" (Ministry of Internal Affairs Dismisses Over Half a Thousand Policemen). *Postimees*, 17 September.
- Kaiser, Otto (1984). *Ideologie und Glaube. Eine Gefährdung christlichen Glaubens am alttestamentlichen Beispiel aufgezeigt*. Stuttgart: Radius.
- Kajtár, István (1995). *A magyar közzolgálat* (The Hungarian Civil Service). Budapest: MTA.
- Karsten, Andrea and Ulrich Mückenberger (1996). "'Geplante Arbeitslosigkeit.' Das 'Coswiger Beschäftigungsmodell' – eine Alternative zur Langzeitarbeitslosigkeit?" *Kritische Justiz* 1996/3: 398-379.
- Keller, Berndt and Fred Henneberger (1993). "Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer." In Seibel / Benz / Mäding 1993: 177-189.
- Kickert, Walter J.M. (1997b). "Public Management in the United States and Europe." In 1997a, 15-38.
- Kickert, Walter J.M., ed. (1997a). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar.
- King, Roswitha M. (2002). "What kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States." MS of 10 February, at www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCI_64_summary.pdf.
- Konrád, Károly (2001). *A közzolgálati életpálya elvei és irányai* (The Principles and Ethics of Public Administration Career). *Belügyi Szemle* 2.
- Kotchegura, Alexander (1999). "A Decade of Transition Over: What is on the Administrative Reform Agenda?" In T. Verheijen 1999a, 9-14.
- König, Klaus (2003 [1993]). "Bureaucratic Integration by Elite Transfer: The Case of the Former GDR." In *Verwaltete Regierung. Studien zur Regierungslehre*. Köln etc.: Heymanns: 163-173.
- König, Klaus (2001b). "Zur Steuerungs- und Werteproblematik." In König and Adam 2001: 189-199.
- König, Klaus (2001a). "Zum Governance-Begriff." In König and Adam 2001: 1-9.
- König, Klaus (1997). "Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration." In Kickert 1997a, 213-232.

- König, Klaus and Markus Adam, eds. (2001). *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Ladi, Stella (2001). "Globalization and Policy Transfer: The Secrets of Success and the Realities of Failure." Paper presented in the Hellenic Social Policy Association Conference "Social Policy in Greece and the European Union: New Challenges, Trends, and Reform Prospects", 10-13 May.
- Lamperth, Mónika (2003). "The exposé of the amendment to the Civil Service Act before the Hungarian Parliament." *Minutes of the Hungarian Parliament*, 28 April. Also at www.mkogy.hu.
- Lazareviciute, Ieva [2003]. Inventory of European states' public service professional training systems and key institutions. European Public Administration Network, Working group "Links with the profession." At bl.ul.ie/epan/pdf/Inventory_final.pdf.
- Laux, Eberhard (1993c). "Bürokratiekritik und Verwaltungsvereinfachung." In 1993a: 326-345.
- Laux, Eberhard (1993b). "Aufgabenentwicklung und Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung." In 1993a: 249-269.
- Laux, Eberhard (1993a). *Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen*. Baden-Baden: Nomos.
- Leib, Ilona (1999). "Koondatud politseinikud saavad oma nõustamiskeskuse" (Dismissed Policemen Get Their Own Counseling Center). Press release by the Ministry of Internal Affairs, 16 December. At <http://www.sisemin.gov.ee/atp/index.php?id=1182>.
- Levine, Marvin J. (1964). "Union Retraining Programs and the Role of Collective Bargaining in Combating Chronic Unemployment." *Labor Law Journal* (June): 368-385.
- Luts, Kalju (2000). "Haridusministeeriumist, tema kohast ja asukohast" (On the Ministry of Education, Its Position and Location). *Õpetajate Leht*, 2 June.
- Löffler, Elke [2003]. "Germany." Country Reform Summary. At the "Administrative & Civil Service Reform" website at <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>.
- Löffler, Elke (1996). *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*. Speyerer Forschungsberichte 151. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Magyar Narancs*, 15 July 2001. "Bérek a közszférában" (Wages in the Public Administration).
- Manning, Nick (2000). "The New Public Management & Its Legacy." At the "Administrative & Civil Service Reform" website at <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>.
- Mintzberg, Henry (1996). "Managing Government – Governing Management." *Harvard Business Review* May-June: 75-83.

- Népszabadság*, 8 August 2003. "Visszaszervezett ügykezelők" ("Insourcing" Back the Physical Administrators).
- Népszabadság*, 1 July 2003. "Július 1.: Törvényfordulók napja" (1 July: Anniversary of Acts).
- Népszabadság*, 5 September 2002. "Nincs ingyenebéd" ("There is no free lunch").
- Népszabadság*, 3 September 2002. "Száz nap két nézetben" (100 Days from two different Views).
- Népszabadság*, 18 December 2001. "Kiválasztották a főtisztviselőket" (Selection Process of Senior Civil Servants Ends).
- Népszabadság*, 24 September 2001. "Kiszervezett köztisztviselők" (Civil Servants Outsourced).
- Népszabadság*, 6 September 2001. "Ügykezelők, fizikai munkások hátrányban" (Physical Administrators and Workers at a Disadvantage).
- Nunberg, Barbara (2000). *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank.
- Nunberg, Barbara (1999). *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank.
- Nunberg, Barbara (1997). "Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform." Paper presented at the Conference on Comparative Civil Service Systems, Bloomington, IN, 8 April. At <http://www.indiana.edu/~csrc/NUNBERG.html>.
- O'Leary, Christopher J. (1995). "Performance Management of Active Labor Programs in Eastern Europe." *W.E. Upjohn Institute Employment Research Newsletter*, 2(2).
- Page, Edward C. (2000). "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing." Paper for the ESCR Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer, London, 28 January. At www.hull.ac.uk/futgov/Papers/EdOagePaper1.pdf.
- Pau, Martin (2000). "Lukas toob Tartusse üle kuni poolsada ametnikku" (Lukas Transfers up to Fifty Public Servants to Tartu). *Postimees* (Tartu section), 28 December.
- Peters, B. Guy (2001). *The Future of Governing*. 2nd rev. edn. Lawrence: Kansas UP.
- Peters, B. Guy (1997). "A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe." In Kickert 1997a: 251-266.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie (1994). "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient." *Public Administration Review* 54(5): 418-425.
- Politseiteenistuse seaduse muutmise seadus (1999) (The Law on the Change of the Police Service Act). Draft of the law and explanation of the change of law. Riigikogu Kantselei. (The Chancellery of the Riigikogu). At <http://web.riiigikogu.ee/ems/saros/9932/993200004.html>.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Protocol of the Legal Committee of the Estonian Parliament No. 41. 22 November 1999. At

<http://web.riigikogu.ee/ems/saros/9933/993300007.html>.

Public Service in Transition (1999): *Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards*.

New York: UN (Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration).

Päärt, Villu (2001a). "Haridusministeerium paisutab ametnike arvu" (Ministry of Education Expands Number of Public Servants). *Postimees*, 17 August.

Päärt, Villu (2001b). "Haridusministeerium lubab koosseisu kärpida" (Ministry of Education Promises to Cut Personnel). *Postimees*, 25 August.

Rama, Martín (1999). "Public Sector Downsizing: An Introduction." *The World Bank Economic Review* 13(1): 1-22.

Randma-Liiv, Tiina (2002). "Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration." *Trames* 6(4): 374-389.

Randma, Tiina (2001b). "A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia." *Public Administration and Development* (21): 41-51.

Randma, Tiina (2001a). *Civil Service Careers in Small and Large States. The Cases of Estonia and the United Kingdom*. Baden-Baden: Nomos.

Randma, Tiina (1998). "Opening." In *La Formation dans la Fonction Publique: Enjeux et Perspectives / Civil Service Training: Challenges and Prospects*. Actes du premier forum de la fonction publique / Proceedings of the First Civil Service Forum, IIAP, Paris, 23-24 October 1997. Jak Jabes and Marie-Christine Meiniger, eds. Bratislava: NISPAcee.

Rebuilding state structures: methods and approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist countries (2001). UNDP/RBEC Policy Advocacy Papers. New York: UNDP/RBEC.

Reichard, Christoph and Eckhard Schröter (1993). "Berliner Verwaltungseliten. Rollenverhalten und Einstellungen von Führungskräften in der (Ost- und West-) Berliner Verwaltung." In Seibel / Benz / Mäding 1993: 207-217.

Reinert, Erik S. (2000). "Mongolia: Underdevelopment of the 1990's as a Morgenthau Plan." In *Mongolian Strategy Plan: Capacity Building*. Ulaanbaatar: MDRC. At <http://www.othercanon.org/papers>.

Reinert, Erik S. (1999). "The Role of the State in Economic Growth." *Journal of Economic Studies* 26(4/5): 268-326.

- Relevance of public management innovations for central European countries. (1996) 1994-1996 Research project, 94-0175-R, of the European Commission's Economic and Financial Affairs division. At http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/phare_ace/ace_quarterly/issue10/research_results/94-0175-R_en.htm.
- Rinne, Jeffrey with Bert Rockmann (2000). "Winners & Losers." At the "Administrative & Civil Service Reform" website at <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/winners.htm>.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Samier, Eugenie (2001). "Demandarinisation in the New Public Management: Examining Changing Administrative Authority from a Weberian Perspective." In Edith Hanke and Wolfgang J. Mommsen, eds. *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zur Entstehung und Wirkung*. Tübingen: Mohr Siebeck: 235-263.
- Samorodov, Aleksandr (1989). "Coping with the employment effects of restructuring in Eastern Europe." *International Labor Review* 128(3): 357-371.
- Schikora, Gregor (2002). Die Transformation des Verwaltungspersonals im öffentlichen Dienst des Beitrittsgebiets, insbesondere im Bereich der Zollverwaltung. JSD thesis, University of Würzburg.
- Seaver, Urmas (2000). "Haridusministeerium vahetab töötajaid" (Ministry of Education Makes Personnel Changes). *Postimees*, 10 July.
- Seibel, Wolfgang (2001). "Administrative Reforms." In König, Klaus and Heinrich Siedentopf, eds. *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos: 73-89.
- Seibel, Wolfgang (1996). "Administrative Science as Reform: German Public Administration." *Public Administration Review* 56(1): 74-81.
- Seibel, Wolfgang (1993). "Zur Situation der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern. Ein vorläufiges Resümee." In Seibel / Benz / Mäding 1993: 477-498.
- Seibel / Benz / Mäding, eds. (1993). *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der Deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos.
- SIGMA 2003b = Estonia. Public Service and the Administrative Framework, Assessment 2003, draft of April 2003.
- SIGMA 2003a = *Transition Countries. Supporting European Practices for Good Governance*. CD-ROM. Paris: SIGMA/OECD.
- SIGMA 1999 = SIGMA Country Reports 1999. *Civil Services and State Administrations*. At SIGMA 2003a. Bulgaria (Blagovest Georgiev), Czech Republic (Olga Vidláková), Estonia (Tiina Randma), Hungary (György Jenei), Latvia (Mara Simanis), Romania (Cornelia Lefter), Slovakia (Juraj Nemec), and Slovenia (Grega Virant).

- SIGMA 1998 = *European Principles for Administration*. SIGMA Paper 27, 1998. At SIGMA 2003a.
- Slovenska v številkah – 2003 – Slovenia in Figures 2003* (2003). Ljubljana: Statistical Office of the Republic of Slovenia.
- Sootla, Georg and Harry Roots (1999b). “The Civil Service in the Republic of Estonia.” In T. Verheijen 1999a: 235-265.
- Speer, Benedikt (2001). “Das SIGMA-Programm der OECD: Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa?” In König and Adam 2001, 67-87.
- Stenograph of the 5th Session of the Riigikogu. 22 January 2001. At <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/01/t01012203.html#TopOfPage>.
- Stenograph of the First Reading of the *Politseiteenistuse seaduse muutmise seadus* (The Law on the Change of the Police Service Act) in Parliament. 8 December 1999. At <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/12/t99120810>.
- Stenograph of the Second Reading of the *Politseiteenistuse seaduse muutmise seadus* (The Law on the Change of the Police Service Act). 19 January 2000. At <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/01/t00011902>.
- Szabó, Gábor (1993). “Administrative Transition in a Post-Communist Society: The Case of Hungary.” *Public Administration* 71(Spring/Summer): 89-103.
- Tallo, Ivar (1995). “Estonian Government and Politics.” *World Affairs* 157(3): 125-131.
- Tartu projekti tulemuslikkus (Report of the Tartu Project) (2003). Tartu: Estonian Ministry of Education and Research. 23 March.
- Tommaso, Giulio de; revised by Nick Manning and Jeff Rinne (2001). “Cross-National Data on Government Employment & Wages.” At the “Administrative & Civil Service Reform” website at <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>.
- Trute, Hans-Heinrich (1997). *Die Überleitung des Personals der ehemaligen DDR zwischen Kontinuität und Neubeginn*. Dresden: Dresden University Press.
- Urgent Business for America* (2003). *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*. Report of the National Commission on the Public Service. January 2003. Washington, DC: The Brookings Institution.
- van Mierlo, Hans (1988). “Lessons from the Experience of OECD countries.” In Verheijen and Coombes 1998: 388-403.
- Vanagunas, Stanley (1999). “The Civil Service Reform in the Baltics.” In T. Verheijen 1999a: 213-234.
- Vanagunas, Stanley (1997). “Civil Service Reform in the Baltics.” Paper prepared for presentation before the conference on “Civil Service Systems in Comparative Perspective”, Bloomington, IN, 5-8 April. At [http://www.indiana.edu/~csrc.vanag1\(-3\).html](http://www.indiana.edu/~csrc.vanag1(-3).html).

- Vanagunas, Stanley (1995). "The Influence of the Nomenklatura on Post-Soviet Administration." *International Journal of Public Administration* 18(12): 1815-1839.
- Verebely, Imre (1993). "Options for Administrative Reform in Hungary." *Public Administration* 71(Spring/Summer): 105-120.
- Verheijen, A.J.G. (2000). Administrative Capacity Development – A Race Against Time? WRR Scientific Council for Government Policy Working Document W107. The Hague: WRR.
- Verheijen, Tony (1999d). "Conclusions." In T. Verheijen 1999a: 327-338.
- Verheijen, Tony (1999c). "The Civil Service of Bulgaria: Hope on the Horizon." In T. Verheijen 1999a: 92-129.
- Verheijen, Tony (1999b). "Civil Service in EU Candidate States: Introduction." In T. Verheijen 1999a: 86-91.
- Verheijen, Tony (with Alexander Kotchegura), ed. (1999a). *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar.
- Verheijen, Tony (1998). "NPM Reforms and other Western Reform Strategies: The Wrong Medicine for Central and Eastern Europe?" In Verheijen and Coombes 1998: 407-426.
- Verheijen, Tony and David Coombes, eds. (1998). *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar.
- Viks, Külli and Tiina Randma (2003). "Facing the Challenges of EU Accession: Development of Coordination Structures in Estonia." *International Journal of Public Administration*, forthcoming.
- Vörös, Béláné (2001). "A magyar köztisztviselők képzési stratégiája" (Training Strategy of Hungarian Civil Servants). *Humánpolitikai Szemle*, No. 12.
- Weber, Max (1922). *Grundriß der Sozialökonomie 3: Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wehler, Hans-Ulrich (2001). "Die Zukunft Max Webers hat erst begonnen." *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 December.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, NY: Cornell UP.
- Wilkins, Maurice J. (2003). "Learning from the Other Guy: Benchmarking and Best Practices." *Control Engineering* 50(1): 33-37.
- Wilson, James Q. (1994). "Reinventing Public Administration." *PS: Political Science & Politics*, 27(4): 667-673.
- Wright, Vincent (1997). "The Paradoxes of Administrative Reform." In Kickert 1997a: 7-13.

2. Entrevistas

Danica Fink-Hafner, Director, Policy Research Center, University of Ljubljana, Slovenia, 2 de octubre de 2003.

Sándor Kiss, Presidente del Sindicato de Funcionarios Públicos, Hungría, 22 de julio 2003.

Lászlóné Kovács, Asesor principal de la Oficina de Servicio Civil y Administración Pública, Hungría, 16 de julio de 2003.

Bernhard Kroemer, ex Teniente-Alcalde de Coswig, Alemania del Este, 1 de agosto de 2003 (y correspondencia subsiguiente, 2 de agosto, 12 de septiembre, y 18 de octubre de 2003).

Mária Nagy, Administrador en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Hungría, 19 de julio de 2003.

Kaido Paabusk, Director, ATAC – Centro de Estonio para la Formación y desarrollo del Servicio Público, Tallinn, Estonia, 1 de julio de 2003.

Éva Perger, Director del Instituto Húngaro de Gestión Pública, Hungría, 18 de julio de 2003.

Magda Szabó, Administrador de la Oficina de Servicio Civil y Administración Pública, Hungría, 16 de julio de 2003.

Ferenc Várnai, Secretario General del Sindicato de Funcionarios Públicos, Hungría, 22 de julio 2003.

3. Comunicaciones personales

Ferenc Dudás, Director, Oficina de Servicio Civil y Administración Pública, Ministerio del Interior, Hungría, 22 de septiembre de 2003.

Mátyás Gáspár, Ex- Director Centro Húngaro de Buenas Prácticas, Hungría, 1 de julio del 2003.

Knut Klais, Ministerio de Interior, Departamento de Política de Seguridad Interna, Estonia, 15 de julio del 2003.

Leelo Muru, Ministerio de Investigación y Educación, Jefe del Departamento de Personal, Estonia, 4 de agosto del 2004.

Inga Põldma, Ministerio de Asuntos Exteriores, Departamento de Prensa e Información, Estonia, 14 de julio de 2003.

Kristel Seema, MPS Mainor AS, Jefe del Centro de Información y Asesoramiento para los despidos en la Policía durante el proyecto, Estonia, 16 de septiembre del 2003.

Anu Ulp, Ministerio de Educacion e Investigación, Asesor en Administración, Jefe del Grupo de Trabajo sobre personal durante el proyecto Tartu, Estonia, 29 de agosto y 8 de septiembre de 2003.

Inna Velbaum, Consejo directivo de la Policía, Departamento de Personal, Estonia, 12 de agosto y 16 de septiembre del 2003.

E Reconocimientos

Los estudios de caso para Estonia y Hungría fueron elaborados, respectivamente, por Laura Kirss (University of Tartu, Estonia) y por Árpád Rózsás y su equipo (BUESPA, Hungría). Tarmo Kalvet (PRAXIS Centro de Estudios de Políticas, Estonia) calculó y diseñó los gráficos. Tanto a los anteriores, como a los entrevistados e interlocutores, especialmente a Bernhard Kroemer, a Attila Ágh (BUESPA), Tiina Randma-Liiv (Universidad de Tartu), Eugenie Samier (Universidad Simon Fraser, Canada), los encargados de la revisión interna en el BID y a Rainer Kattel (Tallinn Technical University) les agradezco su contribución a la elaboración y edición de este trabajo.

F El autor

Wolfgang Drechsler es Profesor de Administración Pública y Gobierno en la Universidad de Tartu, Estonia. BA Bridgewater College, MA Universidad de Virginia, PhD Universidad de Marburg, Diploma de la Escuela de Posgrado de Administración Pública de Speyer. El Profesor Drechsler ha enseñado en las universidades de Marburg, Gießen, y Frankfurt/Main, en Alemania y ha sido profesor visitante en la Universidad de Lund, en Suecia. Ha sido asesor del Presidente de Estonia para la organización administrativa, Secretario Ejecutivo de la *Wissenschaftsrat* durante la Reunificación Alemana y Analista legislativo en el Congreso de los Estados Unidos (en el Comité de Administración). Es Vicepresidente de PRAXIS, un destacado Centro de Análisis de políticas de Estonia; dirige y co-dirige varios proyectos de investigación. En el ámbito de la consultoría y el asesoramiento, los campos principales de actuación del profesor Drechsler son la reforma y organización administrativa, la política industrial y la innovación; una de sus principales áreas de interés es la sinergia entre experiencias y proyectos entre el “Segundo” y el “Tercer Mundo”. El Profesor Drechsler recibió en 1997 el Premio Nacional de la Ciencia de Estonia en la categoría de Ciencias Sociales; también recibió en el 2001 el Premio Alena Brunovská por excelencia docente en Administración Pública, otorgado por la Red NISPA para Europa Central y del Este; en el mismo año recibió la *Tänukiri* (carta de agradecimiento) del Ministerio de Educación de Estonia por el desarrollo de la Administración pública en Estonia y en el 2002 el Premio al Outstanding Alumnus del Bridgewater College.