

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



RED DE GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL: FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO, CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DOCUMENTO DE TRABAJO

*Elaborado por el Sr. Koldo Echebarría
Especialista Senior, Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo*

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

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

(Documento original en Español)

**LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL:
FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO, CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE
DERECHO Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La Modernización del Estado: reto del desarrollo en América latina y el Caribe

1. Hay una correlación directa entre las capacidades del Estado y el desarrollo de los países. Este concepto, de larga tradición en el pensamiento político y científico, está fundado en una amplia evidencia histórica. La pujanza de las naciones más poderosas y su capacidad para crear y distribuir riqueza no puede explicarse sin reconocer el papel central jugado por las instituciones públicas. No obstante, es indudable que, en el último cuarto de siglo, el agotamiento de modelos de desarrollo basados en una ilimitada expansión del sector público nos ha llevado a una reacción generalizada sobre los excesos del protagonismo estatal. Es oportuno pues reflexionar acerca de cómo se da, en estos primeros años del siglo XXI, esa relación directa entre la calidad y la fortaleza de las instituciones públicas.
2. De la experiencia del pasado también hemos aprendido que esa correlación posee matices de los que debemos ser muy conscientes. Primero, no todos los Estados tienen la capacidad de contribuir al desarrollo. Segundo, su fortaleza no debe medirse a través de su tamaño, ni, “a contrario sensu”, su mayor tamaño constituye “per se” un impedimento al desarrollo. Tercero, el papel del Estado no debe considerarse aisladamente de otras instituciones sociales. Cuarto, las diversas funciones estatales no tienen todas la misma importancia para el desarrollo. Quinto, las formas que adopta la intervención estatal no son indiferentes para el logro de sus fines sociales. La expresión “capacidad institucional” se ha acuñado como contenedor de las reglas de juego y funciones colectivas necesarias que se correlacionan positivamente con el desarrollo de los países. La capacidad institucional es un concepto amplio en su alcance y profundidad, que va más allá de las funciones estatales, incorporando las funciones públicas realizadas por el mercado y la sociedad civil. Incluye además no sólo capacidades organizativas y técnicas, sino valores y pautas informales de comportamiento que son imprescindibles para entender la realidad.
3. Determinadas instituciones públicas constituyen la columna vertebral de la capacidad institucional de los países, y de ninguna manera son prescindibles o reemplazables. Esta idea, sobre la que existe un amplio consenso, nos conduce a subrayar, en primer lugar, la conexión directa entre democracia y desarrollo. Frente a visiones autoritarias y tecnocráticas, se reafirma que sólo las instituciones democráticas de los países aseguran un desarrollo económico sostenible y de calidad; según la tesis reiteradamente expresada por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen la

democracia es al mismo tiempo medio y fin del desarrollo. En segundo lugar, entre las funciones estatales de carácter esencial están naturalmente las que aseguran la prevalencia del Estado de Derecho y la seguridad jurídica, imprescindibles para la vigencia efectiva de derechos y libertades políticas y económicas y, por tanto, para el funcionamiento eficiente de la economía de mercado. Finalmente, el Estado debe ser capaz de producir los bienes públicos que hacen a la calidad del desarrollo, añadiendo al crecimiento un acceso equitativo a sus frutos, que permita corregir las desigualdades y eliminar progresivamente la pobreza.

4. En contraste con estos argumentos, los años que siguieron al Consenso de Washington estuvieron presididos por reformas basadas no en la preocupación de lograr un “Estado mejor”, sino en la idea de que “cuanto menos Estado mejor”. La agenda de las reformas fue derivando hacia la privatización y la descentralización (en realidad, sólo aceptables bajo ciertas condiciones), a la desregulación indiscriminada y, simplemente, la cesación y abandono de sectores enteros de actividad por insuficiencia de recursos. Es verdad que el saneamiento fiscal del Estado era una condición necesaria para recuperar el equilibrio macroeconómico y no es menos cierto que el aparato estatal heredado del periodo anterior era ineficiente e inadaptado a las necesidades sociales. Pero, también es verdad, que, en no pocos casos, el efecto ha sido un Estado anémico, desarticulado y hasta más ineficiente. Es llamativo el contraste entre el perfeccionamiento de la democracia y un Estado inerte ante los problemas y socavado en su credibilidad por la desvalorización ideológica que ha acompañado las reformas, pero al que la sociedad continúa reclamando intervenciones y políticas indispensables para alcanzar el desarrollo con equidad.
5. El Banco Interamericano de Desarrollo ha venido reiterando en los últimos años que “hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno¹”. En este sentido el objetivo de Modernización del Estado, más allá del mero ajuste fiscal, se ha incorporado con fuerza a la agenda de trabajo del Banco. Esto se ha trasladado a importantes acciones, mediante préstamos y cooperaciones técnicas, orientadas a la reforma de las instituciones públicas, tanto con una lógica horizontal como en el contexto de reformas sectoriales. Inicialmente, las actuaciones se concentraron en el poder ejecutivo, sobretodo en su área fiscal y financiera, para extenderse posteriormente a otras áreas y poderes del Estado como el judicial y el legislativo. Paralelamente, el Banco también ha venido apoyando actividades de construcción de consenso mediante el diálogo nacional y regional para dotar de mayor viabilidad a estas reformas.

La importancia del Servicio Civil

6. La reforma del Servicio Civil es uno de los componentes indispensables y claves de la Modernización del estado. Su importancia está presente en todas las manifestaciones posibles de la capacidad estatal, cuya concreción en la realidad sólo es factible a través del papel de los servidores públicos. Ahora bien, el Servicio Civil como

¹ “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil,)BID, GN-1883-5, 13 de marzo de 1996)

institución va mucho más allá del empleo público y constituye una de las piezas centrales del Estado Democrático de Derecho. Su origen histórico se sitúa en el tránsito del Estado patrimonial al Estado Constitucional, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado, ente impersonal sujeto al imperio de la ley. Los principios básicos del Servicio Civil en el estado constitucional, mérito e igualdad, aparecen establecidos en el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. En el Estado contemporáneo, el Servicio Civil profundiza su contribución en una triple dimensión: al fortalecimiento de la democracia, la efectividad del Estado de derecho y una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos.

Servicio Civil y fortalecimiento de la democracia

7. El Servicio Civil es un rasgo esencial del llamado componente republicano de la democracia, asociado a la idea de que el ejercicio de cargos públicos debe ser una actividad virtuosa que requiere sujeción a la ley y defensa del interés público, sacrificando el interés privado. Los funcionarios públicos son percibidos como portadores de una vocación de servicio, que se concreta en elevados estándares de comportamiento, alcanzados a través de un riguroso sistema de selección y carrera. Desde esta perspectiva, un Servicio Civil profesional con una sólida posición institucional y sentido del deber es, como decía Schumpeter una de las condiciones para la vigencia efectiva de la democracia. El Servicio Civil opera subordinado a la dirección política pero se expresa con imparcialidad y objetividad, como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas. Es obvio que las debilidades de la democracia en los países en desarrollo tienen mucha relación con la inexistencia o imperfección de sistemas de Servicio Civil.

Servicio Civil y consolidación del Estado de Derecho

8. Paralelamente, el Servicio Civil tiene una gran importancia para la protección de un valor clave del constitucionalismo moderno y de la economía de mercado como es la seguridad jurídica. La garantía de imparcialidad que ofrece el Servicio Civil funciona en las democracias como un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, sin la que no es posible el desarrollo de las instituciones del mercado. Estudios empíricos recientes han puesto de manifiesto que la existencia de una burocracia pública profesional es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo económico de los países. Del mismo modo, la profesionalidad del Servicio Civil es la variable crítica que explica la reducción de la corrupción: donde las reglas de juego separan la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad, la corrupción declina. En suma, aunque el Servicio Civil no sea suficiente para garantizar el Estado de Derecho, su inexistencia por sí sola, si puede ser suficiente para perjudicar gravemente la gobernabilidad democrática.

Servicio Civil y eficacia de las políticas públicas

9. Más allá de la seguridad jurídica, la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas nos obliga a complementar esta perspectiva con la que se refiere a las exigencias de eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está atendida por los requerimientos de imparcialidad y transparencia de los servidores públicos, la eficacia es el valor protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. Del mismo modo que los recursos humanos son una de las variables críticas para la producción de servicios en las empresas, también los son en el sector público. El acceso a los servicios públicos y su cantidad y calidad dependen en gran medida de la capacidad y motivación de los empleados públicos.

Delimitación de la noción de Servicio Civil

10. La expresión Servicio Civil requiere alguna aclaración de su significado al ser utilizada frecuentemente con sentidos diferentes que afectan, por un lado a su alcance y, por otro lado a la trascendencia institucional que se le confiere. Como defenderemos a continuación, las funciones que le acabamos de atribuir y que justifican su importancia, dependen de una determinada extensión del concepto y de sus requisitos institucionales.
11. Desde el punto de vista del alcance, la expresión Servicio Civil a veces se utiliza restrictivamente para identificar subconjuntos del empleo público en base a la utilización de diversos criterios. El primero es de orden jurídico-formal e identificaría el Servicio Civil con aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho administrativo. Otro criterio, también de orden jurídico aunque diferente del anterior, reservaría la condición de Servicio Civil al sistema cuyos contenidos están definidos por la ley y administrados por el empleador público de forma unilateral. Un tercer criterio identificaría al Servicio Civil con el empleo público de la Administración del gobierno central, excluyendo a los niveles subnacionales. El último criterio es de orden funcional e identificaría al Servicio Civil como el régimen de empleo de una parte de los empleados públicos, en concreto, aquellos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de las llamadas potestades públicas vinculadas a hacer efectivo el Estado de Derecho. Sin embargo, difícilmente podemos formular una concepción de Servicio Civil útil para el propósito de Modernización del Estado, si aceptamos definiciones restrictivas de su alcance. El cumplimiento de las tres funciones que le atribuíamos más arriba nos obliga a aceptar una noción de Servicio Civil que se extienda a la totalidad del empleo público, independientemente de la naturaleza del vínculo jurídico, las funciones desempeñadas o el nivel de gobierno desde el que se opera.
12. Desde otra perspectiva, la expresión Servicio Civil puede designar genéricamente al sistema de empleo público del que se dota cualquier país, indiferentemente de sus rasgos institucionales. Esta interpretación no es coherente con el sentido profundo de la expresión que histórica y constitucionalmente expresa mucho más que un sistema

de empleo. El Servicio Civil es una de las instituciones centrales del Estado Democrático de Derecho y, como tal, debe incorporar ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad. Según esta definición todos los países dispondrían de un sistema de empleo público, pero no todos ellos alcanzarían la condición de Servicio Civil.

13. Las notas institucionales básicas de la definición de Servicio Civil serían las siguientes:

- a) la preservación de una administración profesional, entendida como aquella que, situada bajo la responsabilidad política, goza de una esfera de autonomía e imparcialidad en su funcionamiento;
- b) la existencia de reglas específicas de acceso y continuidad en el empleo público que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad, entendiendo que la mera existencia de normas legales puede no ser suficiente para constatar la existencia de Servicio Civil, siendo necesaria su aplicación real y efectiva;
- c) la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo (no la inamovilidad, ni su carácter vitalicio), frente al despido arbitrario, como garantía de un comportamiento imparcial y profesional.

14. Es normal que en numerosos países estas condiciones se trasladen a una regulación específica, mayoritariamente de derecho público y que a veces se conoce como Estatuto del Servicio Civil o del funcionario público. No obstante, esta no es una condición necesaria de su existencia, siendo perfectamente posible la existencia de Servicio Civil con una virtual identificación de sus condiciones con el derecho común. Dicho en otras palabras, el concepto de Servicio Civil no presupone un régimen jurídico estatutario, ni un modelo único de gestión del empleo público, ni conlleva rigidez ni uniformidad en las condiciones de trabajo de los servidores públicos. De hecho, se concreta válidamente en modelos muy diferentes, variando en sus estructuras organizativas (que pueden ser centralizadas o descentralizadas), las políticas de recursos humanos (con diferentes tipos de incentivos al rendimiento) y las técnicas de gestión (sistemas de puestos o de carrera). Tampoco esta noción prejuzga los caminos para la institucionalización del Servicio Civil, pudiendo reconocerse diversas estrategias útiles en función del contexto político e institucional de cada país.

Lineamientos para la reforma del servicio civil

15. La reforma del Servicio Civil entendida en estos términos puede resultar extraña ante las tendencias modernizadoras del Estado que ponen de manifiesto las disfunciones burocráticas de la administración pública y resaltan la necesidad de una organización “empresarial” para los servicios públicos. Sin embargo, no hay tal contradicción, ya

que defender la vigencia de un sistema de Servicio Civil con una posición institucional sólida es el presupuesto necesario para que fructifique la tan necesaria reforma gerencial. En este sentido no hay que confundir el concepto de Servicio Civil con la puesta en práctica de sistemas rígidos y uniformes de gestión de recursos humanos y económicos, ni con la hipercentralización de estructuras y procedimientos administrativos. El problema no es el Servicio Civil *per se*, sino en el modo en el que éste se ha implantado en algunos países, defraudando su finalidad con perversiones estructurales que han dado pie al corporativismo y a la irresponsabilización de los agentes públicos.

16. La evidencia que conocemos de la experiencia comparada nos demuestra que hoy es posible y deseable aplicar reformas administrativas bajo la doble exigencia de la legalidad y la eficacia, arbitrando técnicas modernas de gestión de recursos humanos y fórmulas flexibles de organización y funcionamiento. Mérito con flexibilidad es la expresión que mejor resume esta tendencia, en la que se pueden reconocer las mejores prácticas de los países más avanzados. Se pueden resaltar una serie de ideas centrales en las tendencias de modernización de los recursos humanos en el sector público:

- a) la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos en el sector público y una comprensión de la misma como gestión de profesionales y de su conocimiento;
- b) la contemplación del empleo público como un sistema pluralista, en el que frente al tradicional encorsetamiento y estandarización, aparecen modos de empleo y patrones diversificados en las condiciones de trabajo;
- c) la apuesta por los directivos, como instancia de articulación entre política y administración, que reciben delegadas la mayoría de las funciones de gestión de recursos humanos;
- d) la permeabilidad a las influencias del sector privado y la progresiva convergencia entre el empleo público y el privado, cuestionando el exceso de protección y estabilidad del empleo público, aunque sin erosionar sus bases institucionales como sistema de mérito.

17. En esta misma dirección también hay que abandonar la lectura estrictamente eficientista de la reforma del Servicio Civil que se ha venido practicando en algunos países centrada en la simple reducción de efectivos. Hoy disponemos de la suficiente evidencia como para asegurar que los éxitos en la reducción del empleo público y la contención de los salarios han sido pocos, modestos y de corto alcance; tampoco se han visto acompañadas de mejoras en la accesibilidad y calidad de los servicios públicos. Lo que importa no es sólo la reducción de los costes de personal, sino la forma en la que se producen. Las reducciones en caso de ser necesarias deben hacerse en el marco de estrategias de largo plazo para lograr una fuerza de trabajo estable y competente en el sector público. En algunos casos deberá practicarse una estrategia de “invertir para ahorrar”, que pasa por la dotación previa de personal calificado

imprescindible en el que apoyar los programas de contención y ahorro del gasto público.

18. Finalmente, el problema del Servicio Civil debe reconocerse como un problema estructural, en el que son posibles progresos parciales, pero que necesariamente requiere una visión y estrategia de conjunto. Ha sido frecuente recurrir a remedios *ad hoc* para parcelas del sector público que han sido capaces de construir capacidades específicas mediante esquemas separados de reclutamiento y retribución. Los remedios parciales, sin embargo, son insuficientes y contraproductivos para la eficacia del conjunto de la administración. De hecho, uno de los problemas que la cooperación internacional está provocando en algunos países es la creación de unidades ejecutoras separadas de la Administración pública que atraen a los mejores profesionales disponibles dentro y fuera del aparato estatal para asegurar la ejecución de los proyectos, pero a costa de dañar el sistema público en su conjunto y sus posibilidades de desarrollo en el largo plazo.

Lineas básicas de la acción del banco en la reforma del servicio civil

19. Las líneas básicas de la acción del Banco en apoyo hacia los países de la región para la Modernización del Estado y la reforma del Servicio Civil apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado, lo que supone fortalecer la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y a establecer una administración pública moderna, con un Servicio Civil profesional y altos estándares de ética en la gestión pública.
20. La reforma del Servicio Civil debe leer cuidadosamente en su aplicación las condiciones derivadas del marco institucional de cada país. Este reconocimiento impide considerar la reforma del Servicio Civil como una operación meramente tecnocrática; no valen las recetas, ni tampoco la repetición mimética de técnicas y modelos. El método de intervención debe variar sustancialmente en función de los objetivos de la reforma y la situación del país afectado, considerando específicamente variables como la composición del grupo impulsor de las reformas, el involucramiento de los responsables naturales, la continuidad del apoyo político necesario o el tiempo imprescindible para que se hagan sentir sus efectos. En este sentido, cada reforma es única y su éxito o fracaso dependerá de la habilidad de sus estrategias de administrar a través de la búsqueda de consensos los inevitables conflictos de intereses y valores en juego.
21. Adicionalmente, las operaciones de reforma del Servicio Civil sufren de la escasez y escasa fiabilidad de los datos que permiten la realización de un diagnóstico objetivado sobre la situación de partida. Las fuentes estadísticas disponibles son de difícil interpretación, muchas veces inexactas e incoherentes cuando se cruzan entre sí, poniendo de manifiesto la elevada sensibilidad política de los datos que conciernen al empleo público. Tampoco es suficiente la información referente a casos de éxito y buenas prácticas. Esto hace muy difícil la labor de diagnosticar, especialmente con

carácter comparativo, y también la labor de diseñar proyectos. Es indispensable, por tanto, avanzar en la disposición de información cuantitativa y cualitativa fiable y práctica sobre el Servicio Civil en la región y fuera de ella que permita a los países y al Banco la formulación y puesta en práctica de reformas valiosas y bien fundadas en la evidencia de diagnósticos objetivos.

22. Finalmente, la reforma del Servicio Civil requiere que los países adopten políticas de largo plazo que hayan sido ampliamente consensuadas con el conjunto de los actores sociales y sus organizaciones representativas. El BID por encima de sus recursos económicos y técnicos ofrece a los países un ámbito de diálogo para generar diagnósticos compartidos sobre los problemas de los países y obtener una definición común de los objetivos de cooperación. No en vano el BID es una institución que supera la relación convencional entre un Banco y sus prestatarios y que se caracteriza por un trabajo conjunto con sus países miembros.