

LOS SERVICIOS CIVILES BRASILEÑO Y
URUGUAYO: UN ANÁLISIS COMPARADO
DE SUS DESARROLLOS Y DESAFÍOS

Conrado Ramos, Mauro Casa
e Alejandro Milanesi

59





Enap *Cadernos*

 **FLACSO**
BRASIL

Los servicios civiles brasileño y uruguayo: un análisis comparado de sus desarrollos y desafíos

59

Brasília
- 2018 -

Expediente

Presidente

Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

Diretor-Executivo

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras (substituto)

Diretora de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor

Fernando de Barros Filgueiras

Revisão gráfica

Amanda Soares Moreira

Projeto gráfico, Capa e Editoração eletrônica

Ana Carla Gualberto Cardoso



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) é um organismo internacional, autônomo e de natureza intergovernamental, fundado em 1957 pelos Estados Latino-Americanos que acolheram uma recomendação da XI Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Atualmente, é composta por 19 Estados-membros que desenvolvem atividades acadêmicas, pesquisas e modalidades de cooperação em 14 países da América Latina e do Caribe, além da Espanha. Todas essas unidades compõem o Sistema Flacso.

A Flacso no Brasil, com sede na cidade de Brasília e duas unidades, uma no Rio de Janeiro e outra em São Paulo, a Flacso Brasil desenvolve atividades de pesquisa e de formação nas áreas de educação, direitos humanos, saúde, juventude, violência.



 *Cadernos*

 **FLACSO**
BRASIL

Los servicios civiles brasileño y uruguayo: un análisis comparado de sus desarrollos y desafíos

Conrado Ramos, Mauro Casa e
Alejandro Milanesi

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

R1754s Ramos, Conrado

Los servicios civiles brasileño y uruguayo: un análisis comparado de sus desarrollos y desafíos / Conrado Ramos, Mauro Casa, Alejandro Milanesi. -- Brasília: Enap : Flacso Brasil, 2018.

33 p. : il. -- (Cadernos Enap, 59).

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Serviço Público. 2. Burocracia. 3. Gestão de Pessoas. 4. Administração Pública – Brasil. 5. Administração Pública – Uruguai. I. Título. II. Casa, Mauro. III. Milanesi, Alejandro.

CDU 351:005.731(81:899)

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802

 Enap, 2018

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

1	Introducción: el servicio civil en América Latina: desafíos y reformas pendientes	7
2	Caracterizaciones generales del servicio civil brasileño y uruguayo.....	8
2.1	Construcción histórica de los servicios civiles en Brasil y Uruguay	10
2.2	Los servicios civiles durante los gobiernos progresistas	14
3	Análisis comparado de Brasil y Uruguay de acuerdo con el “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil”	16
3.1	Comparación de los índices de Desarrollo del Servicio Civil.....	22
4	Desafíos del fortalecimiento institucional de nuestros Servicios Civiles: dos arenas en disputa.....	23
4.1	Los fundamentos sobre los que erigir un sistema de carrera y definición de cargos	23
4.2	Las carreras en Brasil.....	24
4.3	La carrera en Uruguay	24
4.4	La constitución de un Alto Servicio Civil profesional.....	25
4.5	La experiencia brasileña de los DAS	26
4.6	Los cargos de confianza en Uruguay	28
5	Comentarios finales	30
5.1	Desafíos actuales de los servicios civiles en Brasil y Uruguay.....	30
6	Bibliografía.....	32



ARTIGAS

1 Introducción: el servicio civil en América Latina: desafíos y reformas pendientes

En las últimas décadas, se ha popularizado el diagnóstico de que el desarrollo económico y humano así como la lucha contra la corrupción en América Latina requieren de fortalecer las instituciones públicas. Durante años, los países del continente han realizado con tal fin dispares esfuerzos por implantar modelos de servicio civil, a través de diversas estrategias de profesionalización del empleo público. Como lo consignaran Longo y Ramió (2008), las variaciones nacionales entre legados y esfuerzos incluyen desde países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados hasta países que poseen sistemas históricamente profesionalizados de servicio civil, con variedad de situaciones intermedias. Actualmente, el modelo convencional de buena gobernanza requiere de un servicio civil profesional, basado en principios meritocráticos. En palabras de Hood y Lodge (2006), se afirma que tales funcionarios serán leales a cualquier Gobierno, con el mismo grado de compromiso y pericia. Por lo tanto, este modelo de gestión de los recursos humanos tiene como cometido producir una gobernanza competente, responsable, despolitizada y transparente.

A efectos de este trabajo y siguiendo a Cavalcante y Carvalho (2015), se considera burocracia al cuerpo permanente de actores no electos del Estado -sean o no personal de carrera-, que apuntalan un funcionamiento eficiente del sistema democrático y el estado de derecho, por permitir la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas y asegurar la imparcialidad y objetividad de la autoridad pública (Stein et al., 2006). Su nivel de autonomía depende de la adopción de reglas impersonales e inflexibles para el ingreso y la promoción en la carrera funcional (el sistema de mérito), que junto con la estabilidad y la remuneración son factores indicativos de la capacidad burocrática para formular e implementar políticas públicas (Abrucio, Loureiro y Pacheco, 2010). Más específicamente, el servicio civil remite al conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, incluyendo normas, estructuras, pautas culturales, políticas, procesos, prácticas y actividades diversas (Cortázar y Fontaine, 2015).

En palabras de Echebarría (2008), América Latina ha sido históricamente una región con estados grandes, pero con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, asociada a la falta de una burocracia de profesionales estables. La burocracia ha sido considerada como un sistema de empleo en manos del poder político y de los intereses corporativos, generadores de “sobreburocratización formal” e “infraburocratización real” y explicativas de los fallos en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como actor principal. No obstante, la burocracia no se presenta como un actor único y homogéneo al interior de los países del continente, sino como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, de autonomía y capacidad disímiles, que coexisten. Dentro de estos subtipos, destaca por un lado, la burocracia administrativa clásica, de baja capacidad y autonomía relativamente alta, cubierta por normas formales de mérito, que no se aplican, y adolece de una competencia técnica e incentivación de comportamientos escasa que le impide influir efectivamente en las decisiones de política pública. Por otro, la burocracia meritocrática, integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos para un desempeño profesional, con incumbencia específica en áreas de política pública que requieren un conocimiento diferencial, conformando presentan culturas específicas y con fuerte espíritu de cuerpo, lo que produce sesgos corporativos, tornándolas proclives a reivindicar espacios decisores autónomos frente al poder político.

En las primeras décadas del siglo XXI, el reto de construir burocracias estables y con alta capacidad profesional sigue estando presente en la mayoría de los países de la región, cuyas transformaciones en esta esfera han estado ligadas mayoritariamente a reformas económicas y políticas que promovieron un progresivo envejecimiento y pérdida de funcionalidad de las burocracias administrativas tradicionales y la aparición de burocracias paralelas. Como se documenta en Gaetani y Heredia (2002), las experiencias de reforma del Servicio Civil en la región han planteado la necesidad de reducir el peso fiscal de los gastos

de personal, comúnmente postulando el reemplazo de los “viejos sistemas de carrera” por esquemas más flexibles y orientados a resultados de gestión, y obteniendo magros logros en términos de sostenibilidad en el tiempo e implantación efectivas. Tal como argumentan Longo y Ramió (2008), la profesionalización de la burocracia en América Latina debe hacer compatibles los principios de mérito y de flexibilidad con el objetivo de lograr instituciones públicas sólidas pero también eficientes, alentando simultáneamente la institucionalización de aparatos públicos con reglas y valores fuertes y constantes en los sistemas de acceso, carrera administrativa y estabilidad de los profesionales públicos y creando modelos flexibles que faciliten el acceso y la gestión de los mejores profesionales con instrumentos como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño y las retribuciones variables. Los sistemas de gestión del empleo han de compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (Longo, 2008), tal cual prescribe la Carta Iberoamericana de Función Pública del año 2003. Estos elementos deben ser combinados para combatir la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político a la vez que el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas.

Respecto a los obstáculos que la región atraviesa para realizar estas reformas, Gaetani y Heredia (2002) destacan los de carácter político e institucional, vinculados a la discrecionalidad irresponsable en los procesos de selección, promoción, cese y retribuciones y la colusión entre las élites políticas y administrativas. En la misma línea, Longo (2008) insta a hacer foco en la gestión del cambio organizativo y la economía política de la profesionalización del empleo público. Desde la ciencia política a nivel internacional (Grindle 2010), e tomando el caso latinoamericano identifica factores como la resistencia de actores interesados en el mantenimiento del status quo, incluyendo a gobernantes, oposición política, partidos, órganos de control, empleados públicos en sus diversos colectivos, directivos y mandos medios han sido identificados como obstáculos fundamentales a ser removidos de cara a las reformas administrativas.

En el mismo sentido, siguiendo a Longo (2008), deben mencionarse las trabas derivadas del diseño institucional del sistema político, entre los que destacan el número de puntos de veto, la inestabilidad política, los déficits de liderazgo y el carácter secundario de estas reformas en la agenda gubernamental. Asimismo, parte de las resisten-

cias responden a la cultura de los grupos sociales que configuran sus patrones de conducta colectiva, y a las carencias de capacidad interna para gestionar sistemas de empleo público profesional. La presión para el cambio, la construcción de coaliciones significativas y el discurso reformativo coherente variables clave para su éxito.

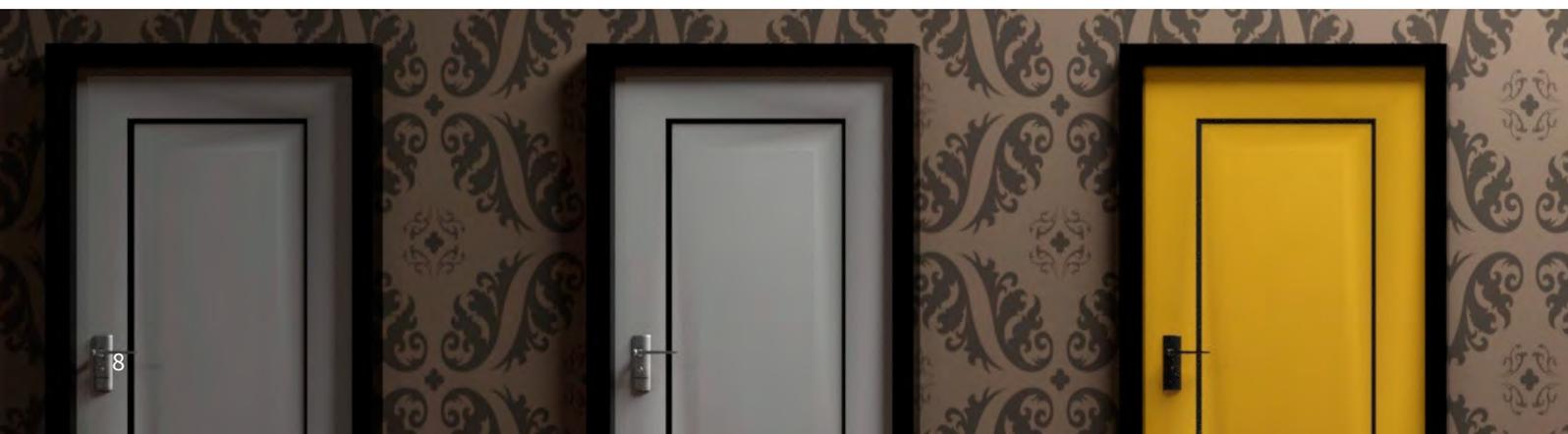
Más recientemente, en la evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2014 se listan entre los desafíos de administración pública en América Latina reducir la dependencia excesiva en medidas de mérito¹¹ e introducir mayor flexibilidad en la Gestión de Recursos Humanos, reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados, profesionalizar el segmento directivo, institucionalizar sistemas de gestión e información, implantar la gestión por competencias y del rendimiento, así como mejorar la compensación para motivar y retener al personal, fomentando explícitamente la captación y retención de talento joven. Por último, enfatizar en que la politización de la administración pública sigue siendo un rasgo distintivo de los Estados latinoamericanos (Philip 2003). Es notorio que esto representa un obstáculo para avanzar en reformas de profesionalización del servicio civil.

Dentro de un panorama regional diverso, Brasil y Uruguay se encuentran en un estadio superior de desarrollo de sus servicios civiles respecto de buena parte de los países de América Latina. Sus desafíos no pasan tanto por la construcción de las bases burocráticas mínimas, sino la construcción de un servicio público más profesional, orientado a resultados, capaz de ser un agente transformador de los procesos de desarrollo. Esto justifica el esfuerzo comparativo de los desafíos actuales de ambos servicios civiles.

2 Caracterizaciones generales del servicio civil brasileño y uruguayo

Como sostienen Cavalcante y Carvalho (2015), en términos de autonomía y capacidad, las comparaciones regionales han colocado a Brasil como un país de burocracia meritocrática, compuesta por servidores públicos permanentes y con niveles especializados de conocimiento, incorporados

¹¹ Interpretamos este argumento como una crítica a la rigidez asociada a la estabilidad de los sistemas burocráticos tradicionales y no al sistema “de mérito”, en el entendido que la flexibilidad no va en detrimento de los mecanismos meritocráticos.



a carreras profesionales con incentivos y capaces de influir en procesos decisorios. El servicio civil profesionalizado tiene su sustento en la Constitución Federal de 1988, que define principios generales que guían su funcionamiento: legalidad, imparcialidad, moralidad, transparencia y eficiencia. Pacheco (2008) muestra que Brasil es considerado uno de los países latinoamericanos con un servicio civil dotado de un mayor grado de profesionalización por su cumplimiento de los requisitos del modelo burocrático clásico y la escala weberiana (Evans y Rauch 1999), siendo el mecanismo de contratación meritocrática para el ingreso mediante concurso con exámenes impersonales el indicador más relevante. Como se afirma en el estudio de OEA (2014), la profesionalización del servicio público en Brasil posterior a 1988, tiene como pilar el trato equitativo de los candidatos en el proceso de selección por medio de requisitos de objetividad estricta; diplomas y exámenes estandarizados para medir conocimiento técnico. La buena reputación del concurso público -percibido como de alta credibilidad y bajísima captura política- dificulta introducir subjetividad de potencial utilidad en la evaluación de candidatos.

Es el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (Ley 13.341 de setiembre de 2016 y Dec. 9.035 de abril de 2017²) por medio de la recientemente creada Secretaría de Gestión de Personal (SGP) quien se encarga de la autorización de los concursos públicos, el sistema de carrera, remuneraciones, evaluación de desempeño y desarrollo profesional³. Estas competencias correspondían previamente a la Secretaría de Gestión Pública (SEGEP) que fue transformada en la Secretaría de Gestión (SEGES) con competencias de formulación de políticas de gestión pública. No existe una “ventanilla única” de reclutamiento y selección, y los concursos públicos se realizan de forma descentralizada de acuerdo con las necesidades de personal y perfiles de competencia requeridos por cada organización estatal, con la aprobación previa del MPOG para fines de control. Como surge del informe de OEA (2014), el MPOG ha percibido algunas debilidades en el proceso de ingreso de personal al servicio civil brasileño: a) elevada judicialización de los concursos;

b) plazos extensos; c) elevada rotación de los seleccionados y d) efectividad debatible de la calificación en los exá-

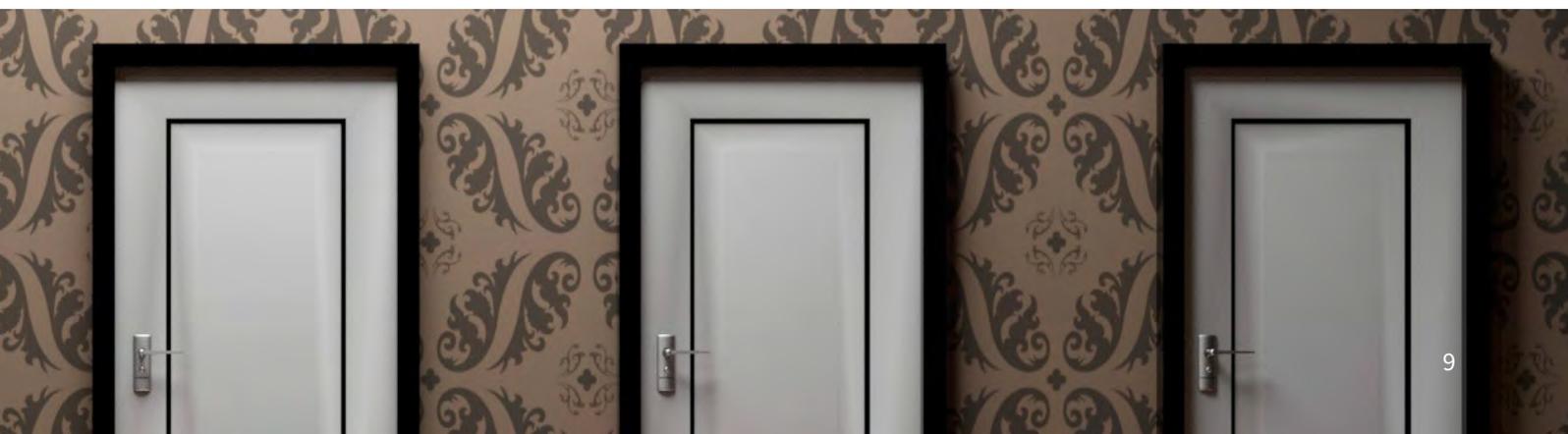
² Previamente denominado Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG, por sus siglas en portugués),

³ <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno>

menes como vía para la mejor selección. Recientemente, se ha puesto en marcha un nuevo Sistema Informático de Gestión de Personas de la Administración Pública Federal (SIGEPE) para responder a las necesidades de gestión de personal del gobierno federal en todos sus aspectos y cubriendo el ciclo de vida funcional del funcionario.

Autores como Pacheco (2008) han afirmado que el modelo meritocrático brasileño es incompleto y ha convivido siempre con otras formas de ingreso y permanencia en los cuadros de personal, dada la politización del sistema público por medio del clientelismo y el nombramiento político, y las presiones corporativas del funcionariado, generadoras de distorsiones en los sistemas de remuneración y beneficios. Asimismo, sostiene que el servicio civil adolece de otros problemas como el exceso de privilegios del sistema de jubilaciones, la gran centralización y uniformización en las decisiones sobre recursos humanos y las reglas de promoción basadas en la antigüedad. Por su parte, Souza (2016) argumenta que la burocracia federal brasileña en la actualidad posee las principales características de una burocracia weberiana profesional, de acuerdo a los criterios de Evans (1992, 1995) acerca de reclutamiento meritocrático y promoción interna, y de Peters (1995) respecto a contratación, estructura de la administración de los programas, relaciones con los grupos de presión, rendición de cuentas y control. Sostiene que históricamente los gobiernos brasileños han sido capaces de construir capacidad burocrática para dar cuenta de sus prioridades y que la coexistencia de una burocracia profesional con prácticas clientelistas no ha inhibido el logro de los objetivos de políticas de los gobernantes.

En el caso uruguayo, el servicio civil se caracteriza por una carrera funcional de larga data, marcada por una importante distancia entre la normativa vigente y la realidad empírica, dada la multiplicidad de reglas ad hoc que formalizan prácticas ajenas a un servicio civil de carrera (pases en comisión, partidas extrapresupuestales, inconsistencia entre puesto, función, escalafón y remuneración, entre otros), dando lugar a una “meritocracia heterogénea”, a partir de regulaciones superpuestas y una percepción muy extendida de inamovilidad generalizada. Tal como sostiene Iturburu (2014), los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos están regulados en la Constitución de la República, la cual prescribe la independencia del servidor público del poder político y la inamovilidad de los funcionarios presupuestados. En términos de la institucionalidad competente, es la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), creada en 1967 en la estructura de



la Presidencia quien detenta el cometido de fomentar la utilización de criterios de mérito en las estructuras burocráticas. Esta Oficina ha visto sus competencias ampliadas en 2007, cuando se le dio participación en la negociación con los trabajadores de la Administración Central, y en 2010, con la creación del Sistema de Reclutamiento y Selección (SIRO) de la Administración Central y al adquirir la atribución de aportar al diseño, definición y regulación de políticas públicas de recursos humanos. También tienen competencia en la materia la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que conforman junto con la ONSC la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional, que asesora para la adecuación de las estructuras de cargos públicos.

De acuerdo a Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos (2002), el servicio civil uruguayo ha sido históricamente más amplio y profesionalizado que el promedio regional, aunque adolece de serias dificultades. En primer lugar, junto a los funcionarios de carrera, existen “contratados permanentes”, automáticamente renovados año a año, lo cual les otorga estabilidad y posibilidad de ascenso en función de las necesidades de la organización, generando una carrera informal y paralela de facto. Asimismo, ocurren casos en que el puesto y función concreta no se asignan al funcionario con el cargo correspondiente, vaciándose la carrera administrativa de realidad operativa y perdiendo relación con las responsabilidades y tareas sustantivas, produciéndose a su vez una inflación de puestos. A ello se agregan las distorsiones derivadas de la complejidad y heterogeneidad de un régimen salarial que comprende gran cantidad de partidas, las cuales varían entre los organismos y escalafones, generando grandes diferencias salariales a nivel horizontal como vertical. A la vez, aumenta la discrecionalidad de los jefes para definir retribuciones diferenciales y disminuye el atractivo de la carrera administrativa por la vía de compensaciones no correlacionadas. Otros elementos que afectan la coherencia, efectividad y eficiencia del sistema de carrera son el fenómeno del doble empleo; las pocas horas de trabajo real; la falta de capacitación especializada en cuerpos directivos y gerenciales; y una razón entre escalafones de apoyo y de técnicos profesionales que dista mucho de los estándares internacionales.

2.1 Construcción histórica de los servicios civiles en Brasil y Uruguay

En términos de origen histórico, de acuerdo a Cavalcante y Carvalho (2015), la administración pública brasileña puede rastrearse hasta el período colonial, con la coexistencia de la Corona portuguesa (centralizadora y poco efectiva) y el poder patrimonialista local, privatizador del espacio público (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010).

Como lo explica Pacheco (2008), las reglas del modelo burocrático comenzaron a adoptarse más consistentemente a partir de la década de 1930, con el concurso público como forma de acceso a los cargos, la estabilidad en el empleo, la pensión íntegra, la igual remuneración para atribuciones similares, y la organización de carreras como principio general de organización de la función pública,

inaugurando así un régimen estatutario incompleto. Así, en palabras de Gaetani y Heredia (2002), Brasil fue pionero en la región en establecer un servicio civil de carrera, institucionalizado con el Consejo Federal del Servicio Público Civil (CFSPC), devenido en Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) y la constitucionalización de principios del sistema de mérito. El “Estado administrativo” se implantó a través de los instrumentos típicos del formato racional-legal: estatutos y órganos (ENAP 2015). El DASP⁴ tendría el objetivo específico de reclutar y formar una burocracia profesionalizada, generando capacidades para superar obstáculos al desarrollo económico y social (Souza 2016) con la modernización y racionalización weberiana del Estado para el modelo económico del “Estado Novo” (Cavalcante e Carvalho 2015). Así, algunas carreras y órganos se transformaron en islas burocráticas, calificadas y meritocráticas, distintas a la mayor parte del servicio público. El cambio del Estado liberal clásico hacia el Estado interventor requirió de una administración moderna y dinámica (Reiner 1997), la cual no impidió que se mantuvieran ciertas prácticas patrimonialistas (ENAP 2015).

En el caso de Uruguay, puede afirmarse al igual que para el caso brasileño, que se cuenta con uno de los servicios civiles de carrera más antiguos, consolidados y extendidos de la región. En palabras de Filgueira et al. (2002), se trata de un aparato estatal cargado de funciones y de funcionarios que durante el siglo XX logró estar presente con “profundidad legal, social y económica” en la sociedad uruguaya, consolidando capacidades para proveer de forma regular bienes públicos a la mayoría de la población. La construcción del Estado giró en torno a la centralidad de un sistema de partidos; actores clave en la selección y promoción del personal público y los protagonistas principales de su conducción.

Como consigna Ramos (2013), el primer Estatuto de Funcionario Público se promulgaría en el año 1943, siendo el segundo más antiguo en la región, luego de Brasil. Desde entonces, atravesó modificaciones parciales recopiladas en el Texto Ordenado de la Función Pública (TOFUP) de 1996 y alcanzando a la Administración Central y otra serie de organismos, excluyendo aquellos de dominio industrial y comercial, regidos por sus estatutos propios. Como afirma Filgueira et al. (2002), la centralidad del clientelismo en el caso uruguayo no mermó su carácter de Estado grande e inclusivo, dotado de bolsones de profesionalismo y eficacia. La ineficiencia del aparato estatal se ha vinculado a una baja productividad, asociada a la cultura organizacional y el doble empleo, sumado a las prácticas clientelares y discrecionales. Puede afirmarse que Uruguay desarrolló una administración pública sensible a las demandas de la población pero no regida por las normas tradicionales weberianas. La Constitución de 1952 estableció el sistema de estatutos múltiples para los distintos órganos y la Consti-

⁴ Como órgano central de políticas orientado por los principios de la administración científica que difundió el principio de la departamentalización, el formalismo técnico y el carácter prescriptivo de la acción gubernamental, el DASP buscó implantar una administración de personal consolidada en el estatuto de los funcionarios de la Unión y fundada en el sistema de mérito; institucionalizando la función presupuestaria como actividad permanente vinculada al planeamiento; simplificando y estandarizando la adquisición de material así como revisión de estructuras y racionalización de métodos (Reiner 1997).



tución de 1967 plasmó la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados, a los que se declara inamovibles. Se prevé que el ingreso a la función pública y los ascensos se realicen por concurso salvo excepciones previstas por la ley. Históricamente, se dificultó la movilidad horizontal por procedimientos de carrera y siempre existió un conjunto de funcionarios públicos no regidos por el sistema de carrera: personal de particular confianza, contratados “permanentes” y “zafrales”.

Desde mediados del siglo XX, entre 1945 y 1964, Brasil vivió un período de redemocratización y desarrollo económico, en el que ocurrió la creación de la Comisión de Simplificación Burocrática, la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos y la Escuela Brasileña de Administración Pública, vinculada a la Fundación Getulio Vargas para implantar la enseñanza sistemática de la administración pública (Reiner 1997). Como se afirma en ENAP (2015), la Constitución de 1946 reforzó la estabilidad y creó límites al ingreso por concurso, siendo este un periodo de “administración paralela” e “islas de excelencia” de burocracias profesionalizadas.

La dictadura militar iniciada en 1964 enfatizó la expansión de la administración indirecta. Hacia fines de la década de 1960, la mayoría de los funcionarios ingresaban por mecanismos provisionales para ser luego regularizados con estabilidad y derechos pensionales (Gaetani y Heredia 2002). Durante este período, la Secretaría de Planeamiento asume un papel central, controlando el sistema de planeamiento, contabilidad y control interno, y simplificando el proceso administrativo mediante el Programa Nacional de Desburocratización (1979). Siguiendo el estudio de ENAP (2015), las áreas de planeamiento y coordinación administrativa se fortalecieron con órganos de sistematización de información y asesoramiento, como lo supuso el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. A su vez, en los años 70', se implementó una nueva clasificación de cargos de servicio civil, con efectos ambiguos, por ampliar las posibilidades de control de la burocracia a través de los cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) y un Plan de Clasificación de Cargos (PCC) que resultaría ineficaz. Asimismo, las bases del sistema actual de evaluación de desempeño datan de esta década (Cavalcante y Carvalho, 2015). El periodo quedaría marcado por la concentración de poderes y recursos en el nivel federal y la descentralización en el nivel administrativo, con el consecuente reforzamiento de la tecnoburocracia altamente calificada (Reiner 1997), reclutada en régimen privado (Gaetani y Heredia 2002). Como consta en ENAP (2015), se instituyeron aquí

principios de racionalidad administrativa y planeamiento, a la vez que se consagraba la alianza política entre alta tecnoburocracia civil y militar y clase empresarial. Siguiendo a Souza (2016), las reformas derivaron en la expansión de la burocracia pública, de los gastos del gobierno y del número de organismos descentralizados, y también convivieron en ese entonces diferentes formas de reclutamiento de la burocracia.

En el caso de Uruguay, hacia los años 50', la capacidad para combinar altos niveles de clientelismo partidaria con inclusividad social y niveles aceptables de eficacia decayó notablemente, aumentando el tamaño y costo de la burocracia, y acumulando así presiones insostenibles (Filgueira et al., 2002). Tal como se los ha compilado en Ramos (2003) y Garcé (2002), una serie de diagnósticos acerca de la situación y problemáticas de la Administración Pública del Uruguay moderno fueron elaborados desde mediados del siglo XX, con especial énfasis en las necesidades de modernización y reforma⁵, a la vez que se crearía la Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP), la Asociación Uruguaya de Administración Pública (ASUAP) en 1957 y la Escuela de Administración Pública en 1960 para atender el “problema de la racionalización administrativa” en la sociedad uruguaya. El núcleo de las recomendaciones entonces propuestas se vinculaba a poner en práctica los principios organizacionales del ‘Scientific Management’, a la vez que propuestas que priorizaban la separación entre cuestiones políticas y administrativas, promoviendo un Servicio Civil de carrera basado en un sistema de méritos, amparado por una comisión independiente de Servicio Civil, encargada de hacer cumplir el sistema y capacitar a los funcionarios, procurando montar una “Administración para el desarrollo” (Ramos, 2003). Las leyes de presupuesto de 1964 establecieron la obligatoriedad del concurso abierto para el ingreso a los cargos del escalafón administrativo del Estado y la Constitución de 1967 recogió iniciativas de fortalecimiento de la unidad de gobierno, reorganización de los Ministerios, la creación de mecanismos para mejorar la productividad de la Administración, y la institucionalización de las funciones de planificación en el marco de la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Tras la reforma constitucional, el proceso de modernización continuó con la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y con iniciativas cruciales, como el proyecto de ley de incentivación del

⁵ Entre estos, el Informe Garvey en 1952, el Informe Mauck en 1954, el Informe Hall de 1954, el Informe Orozco y Hall en 1955 y el Informe Oszlak, de 1972 y con especial relevancia, el Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE) en 1966.

traslado de funcionarios públicos a la actividad privada de 1969; la reglamentación del ingreso por concurso a la Administración; el congelamiento de vacantes para diversos cargos públicos.

No obstante, como sintetiza Iturburu (2014), estos procesos de reforma se caracterizaron por la superposición de funciones entre las áreas involucradas, la deficiente coordinación y la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros, lo cual afectó su calidad y coherencia. Durante los doce años del gobierno de facto (1973-1985), comenzó la destitución de cerca de 11.000 funcionarios públicos, y una ampliada utilización de la figura del funcionario contratado “permanente”. Así y todo, en algunos sectores de la Administración Pública, jefes del gobierno de facto, imbuidos de un “espíritu burocrático-militar”, intentaron promover una racionalidad weberiana en los criterios de selección y ascenso del personal (Ramos 2003: 92-93).

El advenimiento de la democracia ocurrió en ambos países en 1985. En Brasil, se impusieron transformaciones “anti-centralistas”, para convertir a la administración en un ente reducido, orgánico y ágil, inserto en el contexto socio-político y cultural, en un proceso permanente y dinámico (Reiner 1997). Dicho abordaje se instituyó por el Decreto nº 91.309/85 para reorganizar, racionalizar y simplificar la administración federal, creándose la Secretaría de Administración Pública (SEDAP) que substituyó al DASP (Decreto nº93.211/86) con el objetivo de fortalecer a la administración directa y subordinando a las fundaciones al Plan de Clasificación de Cargos (PCC)⁶. Asimismo, se creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y las carreras de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, con una formación generalista que ocuparía los cargos superiores de la administración federal en concursos muy competitivos (Souza 2016). La Constitución promulgada en 1988 consagró este conjunto de reformas, a la vez que estableció la aprobación del Congreso Nacional para organizar la administración pública; la equivalencia salarial entre funcionarios públicos; un régimen jurídico único (RJU) para servidores civiles; y el derecho de sindicalización (Reiner 1997). A su vez, se permitió la constitución de un régimen privado conocido como CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) por fuera del régimen estatutario.

La evaluación de desempeño también es considerada en la Constitución, al ampliar las posibilidades de pérdida de

⁶ Esta medida fue determinada por el Decreto-Ley 2.299 de noviembre de 1986, substituyendo el Decreto-Ley 200 de febrero de 1967.

cargo en caso de desempeño insatisfactorio (Cavalcante y Carvalho, 2015). Así, el RJU uniformizó los mecanismos de entrada en la administración, con criterios universales de mérito en concursos públicos, aumentando la rigidez de la estabilidad del vínculo público con el Estado (ENAP 2015, Pacheco 2008). En este mismo gobierno, se organizó el primer Registro Nacional de Personal Civil, informatizado como Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIAPE) (ENAP 2015).

En Uruguay, la primera presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1989) se orientó a recomponer el cuerpo de funcionarios estatales, mediante el intento de restitución de los 11.000 funcionarios cesados en la dictadura, la prohibición de nuevos ingresos, políticas de capacitación y la creación de un sistema más meritocrático de calificaciones y ascensos (Nuesch, 2014). Se reinstala la Oficina Nacional de Servicio Civil y se habilita únicamente el ingreso a puestos técnicos mediante rigurosa selección por concurso (Filgueira et al., 2002). El enfoque reformista dominante en adelante sería claramente gradualista, sin contemplar paquetes unitarios, y las propuestas que avanzarían incrementalmente serían: a) la racionalización de la administración; b) los programas de desburocratización; c) la mejora de gestión de las empresas públicas (Ramos 1993, 2003).

En 1989, durante el gobierno de José Sarney, la mencionada SEDAP, encargada de la agenda de reformas administrativas fue integrada a la Secretaría de Planificación y Coordinación (SEPLAN). Durante el gobierno de Collor se hizo hincapié en la dimisión de funcionarios y en la extinción de órganos y entes públicos, con tentativas de privatización y descentralización de servicios públicos (Reiner 1997). Como afirman Gaetani y Heredia (2002), se intentó una reforma improvisada y exclusivamente orientada a la reducción de costos. La SEPLAN que tenía estatus de Ministerio fue absorbida por el Ministerio de Economía y Hacienda (Ley. 8.028 de abril de 1990), así también, se suspendieron estudios sobre el sistema de carrera, debilitándose a la ENAP, se destruyeron sistemas clave de información, y se despidió a funcionarios con contratos privados o inestables; dañándose como consecuencia la competencia y eficacia gubernamental.

Mientras tanto en Uruguay, bajo el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995), también se priorizaría la eventual reducción del estado, la disciplina fiscal y la contención del gasto público. Se intentó infructuosamente privatizar las principales empresas públicas, tras lo cual se hizo foco en su modernización gerencial, modificando regímenes



estatutarios de los funcionarios, con el objeto de lograr un adecuado mecanismo de incentivos y castigos, e introduciendo incentivos al retiro voluntario de funcionarios de toda la Administración (Filgueira et al., 2002). La Ley Nro. 16.127 de 1990 otorgó marco jurídico para la reducción de las plantillas, al disponer una restricción al nombramiento de nuevos funcionarios públicos y el incentivo a los retiros anticipados (Iturburu 2014). Se crearía a su vez un régimen de arrendamiento de obras. Este cambio de paradigma era impulsado desde una fuerte crítica a la racionalidad burocrático-weberiana (Ramos, 1993; 2003). Los procesos fundamentales de modernización serían canalizados por el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE), cuya coordinación y ejecución correspondió a la Secretaría de Presidencia, entendiéndose como “patologías burocráticas” el ritualismo y centralismo de la administración tradicional, avanzando en la delegación de funciones y enfatizando en cometidos sustantivos por encima de lo formal (Decreto 500/91). Los directorios de las empresas públicas quedaron habilitados a suscribir contratos con los gerentes, a quienes se les exigiría dedicación full-time y se les compensaría por el cumplimiento de objetivos.

Sería fundamentalmente a mediados de los años 90' que en ambos países se acometerían procesos sustantivos de reforma desde una perspectiva identificable como de 'New Public Management'. En Brasil, el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) estaría signado por las iniciativas del Ministro de Administración y Reforma del Estado (MARE), Bresser-Pereira y su Plan Diretor de Reforma del Aparato del Estado, que preveía flexibilizar mediante agencias ejecutivas y “publicizar” mediante organizaciones sociales la maquinaria estatal. Como se explica en Gaetani y Heredia (2002), el ministro halló un sector público debilitado, con datos extremadamente escasos y poco fiables, personal envejecido y carreras inexistentes salvo en reductos de excelencia. El diagnóstico apuntaba a la necesidad de una reforma gerencial para la modernización del sector público, plasmada en un Libro Blanco que combinaría elementos gerenciales y meritocráticos. Se propuso entonces la reconstrucción de la burocracia, su profesionalización y el ajuste de sus remuneraciones en el llamado “núcleo estratégico del Estado” (Souza 2016). Para este núcleo estratégico, el reto era reforzar el sistema burocrático de mérito: restablecer los exámenes de entrada y fortalecer las carreras, controlar la nómina, publicar estadísticas actualizadas, remover privilegios inaceptables e introducir sistemas de gestión e incentivos de desempeño (Gaetani y Heredia 2002). La reforma se plasmaría en la Enmienda Constitucional de 1998, que modificaría el régimen de los servidores públicos, extendiendo el periodo de prueba previo a la adquisición de estabilidad funcional de 2 a 3 años, el criterio de insuficiencia en su desempeño, la introducción del principio de eficiencia, la desaparición de la inamovilidad y la retirada del RJU de la Constitución, permitiendo más de un régimen laboral en el sector público (ENAP 2015).

La reforma permitió diferentes regímenes de empleo, revigorizó las carreras del núcleo de Estado, posibilitó una amplia movilidad del empleado e incorporó el concepto de diversidad, sustituyendo la tradición de criterios homogéneos y únicos. Asimismo, se transparentó la composi-

ción del salario, unificando partidas, cancelando beneficios y aplicando aumentos diferenciados, con gratificaciones por desempeño. También se aumentó la “amplitud” de algunas carreras (Pacheco 2008) y se aplicaron programas de retiro voluntario con el interés de cambiar el perfil de los servidores públicos (Gaetani y Heredia 2002). En la percepción de Gaetani y Heredia (2002), la reforma durante los dos mandatos del Presidente Cardoso se caracterizó por una percepción positiva del papel del Estado a ser fortalecido; restricciones fiscales crecientes como incentivo crítico; apoyo presidencial y margen de maniobra para reformar; estadísticas produciéndose y actualizándose para hacer avanzar la reforma; sorteo de antagonismos con la burocracia; y efectiva disponibilidad en el MARE de los instrumentos necesarios.

En el caso de Uruguay a mediados de los años 90', tal como fuera la tónica regional, la reforma del servicio civil estaría inspirada en el nuevo gerencialismo, con sus objetivos de acotar tamaño y peso del Estado, flexibilizando y profesionalizando la función pública (Filgueira et al 2002). Como lo consigna Iturburu (2014), durante el segundo gobierno de Julio Sanguinetti (1995-1999), se aceleró el proceso de reducción de personal público, disminuyendo el peso de la Administración Central en el gasto público pero produciendo un envejecimiento del funcionariado y la incorporación de becarios o contratos de obras. Asimismo, se creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) dependiente de la Presidencia, eminentemente técnica, aislada del juego político y con alto respaldo político para guiar las líneas de reforma (Ramos, 2003). El CEPRE se ocupó de definir las nuevas estructuras organizativas de cada ministerio (que en su mayoría no serían implantadas); del análisis de las actividades de los funcionarios, definiéndolas como tareas sustantivas o no de cada oficina pública⁷; de racionalizar la estructura salarial; de aplicar un sistema presupuestario de evaluación de resultados con enfoque al cliente y con impacto salarial; de proponer el retiro “involuntario” de funcionarios presupuestados así como de facilitar la reinserción laboral para aquellos que abandonasen la Administración; y de crear cargos de Alta Especialización. Como se explicita en Ramos (2003), este conato de reforma aparece como un proceso de cambio gradual y persistente con etapas previstas y plazos determinados para superar déficits de productividad y de desempeño, cuya implementación fue producto de la cultura de compromiso y negociación entre actores burocráticos y políticos y que no dio espacio a grandes debates políticos, en concordancia con un objetivo explícito de “baja politización”. Es verificable que se simplificaron los procesos y estructuras organizativas, se eliminaron casi en su totalidad las duplicaciones de cometidos, se suprimieron alrededor de 37% de Unidades Ejecutoras civiles, 308 cometidos,

⁷ El Instructivo N°3 del CEPRE, de acuerdo con el Decreto N° 186/996 definió que las Unidades Ejecutoras ministeriales debían distinguir entre sus actividades sustantivas (por relativas a la formulación de políticas, control y reglamentación) y no sustantivas (vinculadas a la prestación directa de servicios). Estas últimas serían “tercerizadas”, siempre que no lo impidiese un mandato constitucional. También se suprimieron o fusionaron aquellas unidades organizativas que no cumplieran con los requisitos técnicos exigidos por el CEPRE (un mínimo de personal, entre otros) o realizaban tareas duplicadas (Ramos 2003).

y más de 11.500 cargos y funciones contratadas, reduciendo cerca del 20% de la plantilla sujeta a reestructura. Las economías surgidas de las reestructuras superaron ampliamente las metas de ahorro presupuestadas. Los ministerios realizaron un intenso trabajo de definición de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad. En cuanto a los sistemas de remuneraciones, se mejoraron de manera general las remuneraciones de los funcionarios, procurando corregir las desigualdades existentes, compensando la responsabilidad y especialización requeridas para el desempeño de las tareas, a través del pago de premios al desempeño, la financiación de cargos de Alta Especialización y la contratación con terceros. En términos de calificación, se promovió la adecuación a los cambios tecnológicos, fomentando la profesionalización, el desarrollo personal, la carrera administrativa y la satisfacción con el trabajo, apuntalando la actualización de conocimientos. La reforma se llevó a cabo en todas las etapas que estaban previstas, abarcando a una parte sustantiva del Estado, alcanzando resultados concretos, logrando una reasignación sustantiva de recursos y sin mayores conflictos sociales.

La Administración pasó a funcionar dentro de una modalidad más gerencial, tendiendo a centrarse en los resultados de la gestión, orientada a la satisfacción de las necesidades del ciudadano y a la calidad de los servicios públicos. Entre los aspectos deficitarios a señalar, se encuentran lo desigual de los resultados entre ministerios; la considerable inversión económica; y la limitada política comunicacional de la reforma, que obstó sus efectos sinérgicos hacia el conjunto del Estado y la sociedad. Como se sostiene en Filgueira et al. (2002), la reforma resultó menos exitosa en lo referente al fortalecimiento y modernización del servicio civil de carrera, a la adecuación de funciones y puestos de trabajo, a la declaración de excedencias técnicas no voluntarias y a la disminución del gasto en salarios. Los indicadores de éxito de la tónica gerencialista de terciarización y reducción de funciones estatales son indudablemente positivos; en cambio, aquellos que hacen al fortalecimiento del corazón duro de la administración central y su sistema de jerarquías, funciones y méritos, lo son menos. La reforma no solucionó los problemas más importantes del aparato estatal: la informalidad e irracionalidad que históricamente minaron la productividad de la administración pública uruguaya.

Durante el gobierno uruguayo del Dr. Jorge Batlle (2000-2004), se continuarían consolidando procesos de racio-

nalización y reestructuras organizativas y manteniendo la institucionalidad del CEPRE. En este periodo, el desarrollo de estos procesos se ve signado por el escenario de fuerte crisis económica regional y nacional, que volvía imprescindible el desarrollo de importantes ahorros. En estos años, se diseñó el Sistema de Información de Retribuciones percibidas por los funcionarios y se realizó el análisis de las retribuciones públicas, en vistas a su simplificación. Como se analiza en Ramos (2003), también aconteció un cambio apreciable de un sistema de inamovilidad del funcionario público hacia un sistema de contratación a término, que buscaba estimular un mejor rendimiento a partir de evaluaciones periódicas.

2.2 Los servicios civiles durante los gobiernos progresistas

En el caso de Brasil, a partir del año 2003, los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) no presentaron una propuesta reformista explícita ni consolidada, sino que adoptaron diversas iniciativas incrementales para la gestión del personal, especialmente signada por la revalorización salarial en las carreras del Poder Ejecutivo (ENAP 2015). Se realizó por su parte una importante crítica a la idea de que una maquinaria estatal reducida era la solución para enfrentar la crisis fiscal del Estado. Por el contrario, se apostó a reconstruir el cuadro funcional y fortalecer la capacidad estatal en las áreas consideradas estratégicas para el desarrollo, creando carreras de analista de infraestructura, analista de políticas sociales y especialista en regulación y diversificando el ingreso a las carreras ya existentes. A partir de 2006, se estableció una directriz salarial para los servidores federales que vinculó una porción variable de la remuneración a criterios de desempeño (Cavalcante y Carvalho 2015). En palabras de Pacheco (2008), se puso el foco en mantener un único régimen laboral en el sector público, revocando judicialmente la flexibilización de regímenes introducida en 1998, privilegiando la estabilidad como regla única y homogénea y aplicando una política salarial tradicional de aumentos lineales generales. Como lo expresa Souza (2016), se inició una agresiva política para recomponer la burocracia federal mediante concursos públicos, el fortalecimiento del sistema de gobierno y de la burocracia que formula y gestiona las políticas públicas en particular del área tributaria y de control del gasto, control interno y externo de la administración pública y la actividad de la policía administrativa y judicial, en vistas a



una modernización del Estado enfocada en la rendición de cuentas de los funcionarios. Se avanzó en una política decidida de contratación de funcionarios, especialmente para los cargos de nivel superior y trascendiendo las carreras típicas, a las cuales se estructuró y dotó de concursos. También se realizaron modificaciones en el plano de la evaluación por desempeño.

En 2008 se estableció el monitoreo sistemático de la actuación individual e institucional del Sistema de Personal Civil federal, que no solo complementó la política salarial, sino que impactó en los procesos de capacitación y desarrollo de carrera, incluyendo mecanismos de evaluación participativa. Actualmente, cerca de 45% de los servidores del ejecutivo federal reciben remuneración variable por desempeño. En cuanto a los perfiles de formación inicial para el ingreso a la burocracia federal, se constata un proceso continuo de mayor exigencia de formación como pre-requisito de ingreso y de concursos públicos cada vez más competitivos. En términos de formación y capacitación, es notoria la elevación de escolaridad y el proceso de desarrollo de competencias mediante las escuelas de gobierno. En cuanto a la ocupación de cargos de libre nominación, se constata durante el periodo un aumento de servidores efectivos en tales cargos, así como de mejor escolaridad y mayor equilibrio de género entre sus ocupantes (Cavalcante y Carvalho 2015).

En el caso uruguayo, el gobierno del Frente Amplio iniciado en 2005, realizó cambios importantes en el servicio civil: eliminación de restricciones al ingreso de personal; la creación de un nuevo sistema de información; la reformulación del sistema de carrera; la regularización y presupuestación de contratos precarios; el acceso transparente al empleo público a través de un portal web; el impulso a la Escuela Nacional de Administración Pública y nuevas políticas de capacitación; la aprobación de un Nuevo Estatuto del Funcionario Público; la negociación colectiva con los servidores públicos; la ampliación de las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil para reclutamiento y selección; la simplificación de los conceptos retributivos; la evaluación atada a compromisos de gestión; y el aumento de concursos de oposición (Iturburu 2014; Sanguinetti, 2013: 16). Bajo el impulso de una “Transformación Democrática del Estado (TDE)”, se diseñó un Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO) para la carrera y movilidad y un Sistema de Gestión Humana (SGH), sistema informático integral diseñado especialmente para la Administración uruguayo (Nuesch, 2014: 6-7; Sanguinetti, 2013: 16). Se procuró por lo tanto la revalorización del sistema de carrera bajo premisas de modernización, simplificación, homogeneización y flexibilización, desde un pensamiento neoweberiano que buscaba incorporar incentivos a través de la creación de cargos de conducción que profesionalizaran a la “alta burocracia” (Narbondó et al, 2010).

A partir del año 2010, con la Presidencia de José Mujica, las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuesto Nacional N° 18.719 para el período 2010-2014 en materia de función pública y servicio civil, como lo sistematiza Sanguinetti (2013:19), incluyeron: (i) Reestructuras organizativas y de puestos de trabajo, (ii) impulso al Sistema

de Gestión Humana (SGH), (iii) profundización con el Registro de Vínculos con el Estado, (iv) la posibilidad de cambiar funcionarios de escalafón en caso de necesidad del organismo, (v) la definición de funciones de alta prioridad y alta especialización que pasaron a ser de particular confianza, (vi) la supresión de funciones de Alta Especialización y de Alta Prioridad vacantes, (vii) modificaciones en la reglamentación de licencias, (viii) ascensos por concursos de oposición y méritos, (ix) la reglamentación del ingreso a la Administración Pública, (x) la creación de nuevas formas contractuales, y (xi) la creación de la Red Uruguayo de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado. Los lineamientos más importantes adoptados por la ONSC supusieron avanzar en la simplificación de los vínculos personales con el Estado; el ingreso democrático a través del Portal Uruguay Concurso, y el Nuevo Estatuto del Funcionario Público. La creación de la ventanilla única de concursos supone un fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y de ingreso meritocrático al Estado, mediante un portal web en el que se realizan todas las publicaciones e inscripciones a llamados para cargos públicos de diferente forma contractual, unificando criterios para elaboración de perfiles y los procedimientos de selección (Ramos y Milanesi 2016).

En cuanto al Nuevo Estatuto del Funcionario Público aprobado en 2013, el mismo reguló las condiciones de trabajo, los derechos, deberes y obligaciones, las prohibiciones e incompatibilidades, y la evaluación del desempeño. En relación con los funcionarios de carrera, establece los requisitos para acceder a un cargo presupestado, la determinación de su remuneración, el sistema escalafonario o carrera administrativa, las condiciones para el ascenso, rotación y subrogación, el acceso a funciones de supervisión, conducción y alta dirección, la responsabilidad disciplinaria, los recursos administrativos y la desvinculación; en lo relativo a los funcionarios contratados define plazos máximos, selección, evaluación, procedimiento disciplinario y rescisión (Iturburu 2014). Sobre el mismo, afirma Ramos (2013) que, en materia de condiciones de trabajo, derechos, obligaciones, y recategorización de vínculos laborales, registra importantes avances, así como nuevos componentes de flexibilidad laboral horizontal. No obstante, sostiene el autor que el Estatuto continúa anclado en una concepción corporativa –basada en certificaciones académicas– y particularista de la función pública, dejando irresuelta la no correspondencia entre tipo de ocupación, posibilidades de carrera y remuneraciones, sin constituirse en una adecuada herramienta para avanzar en la planificación de la gestión humana. Tampoco tiende a conformar un cuerpo de altos servidores públicos profesional y con márgenes de autonomía política para ser responsables de la provisión de servicios desde su libertad de gestión, por más que se les impongan compromisos de gestión (Ramos 2013). Asimismo, el Estatuto convalidó la lógica de un sistema de carrera sin posibilidad de ascensos entre distintos organismos del Estado ni creación de carreras transversales, y desarticuló los cargos de conducción al tope de la carrera, permitiendo la persistencia de prácticas informales de compensación salarial y las distorsiones provocadas por el ingreso a la función pública al amparo del derecho privado (Ramos y Milanesi 2016).

3 Análisis comparado de Brasil y Uruguay de acuerdo con el “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil”

El siguiente capítulo está dedicado a realizar un análisis comparado de los servicios civiles en Brasil y Uruguay. Ello no resulta una tarea sencilla en virtud, principalmente, de las diferencias institucionales, Brasil es un país federal y Uruguay es unitario. Ello hace que muchas funciones de la administración central uruguaya sean cumplidas en el nivel estadual brasileño. Uruguay, por su parte, cuenta con ministerios ejecutores de políticas aunque con una leve tendencia a ir perdiendo esas funciones por otras de diseño y regulación. En el caso de Brasil, la estructura federal hace que, salvo excepciones, la mayor parte de las políticas sean ejecutadas en los niveles estaduales en coordinación con el gobierno federal.

Así también, las diferencias de tamaño de ambos servicios civiles dificultan comparaciones numéricas. El servicio civil nacional brasilero es relativamente reducido dado el carácter federal del país. Los niveles estaduales y locales concentran buena parte de la ejecución de servicios. Aproximadamente el 12% de servicio civil se localiza en el sector federal, 36% de ellos como parte de las Fuerzas Armadas. En el caso de Uruguay, los vínculos de la administración central ascienden al 26% lo que da cuenta de estructuras organizativas diferentes. Sumado a ello Brasil vivió un proceso de reformas gerenciales más profundo que el uruguayo lo que hace que un conjunto de funciones sean ejecutadas por el sector privado.

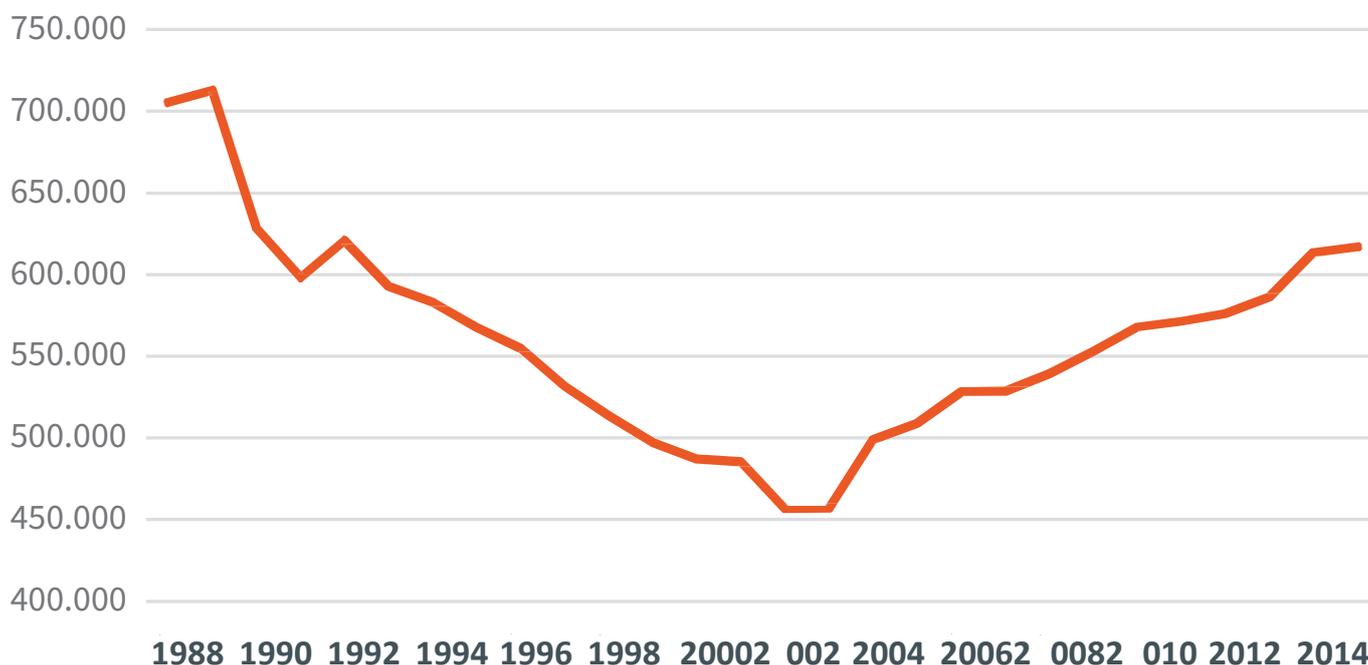
En cualquier caso, resulta interesante presentar algunos datos que ayudan a mostrar estados de situación y tendencias. La cantidad de funcionarios públicos como porcentaje de la población ocupada es sensiblemente más alta en Uruguay que en Brasil, lo que habla de un sector público más grande en el primero caso.

Tabla 1.

	Uruguay	Brasil
Funcionarios públicos/ población ocupada	18,4% (2016-ONSC)	11,9% (2014-OCDE)

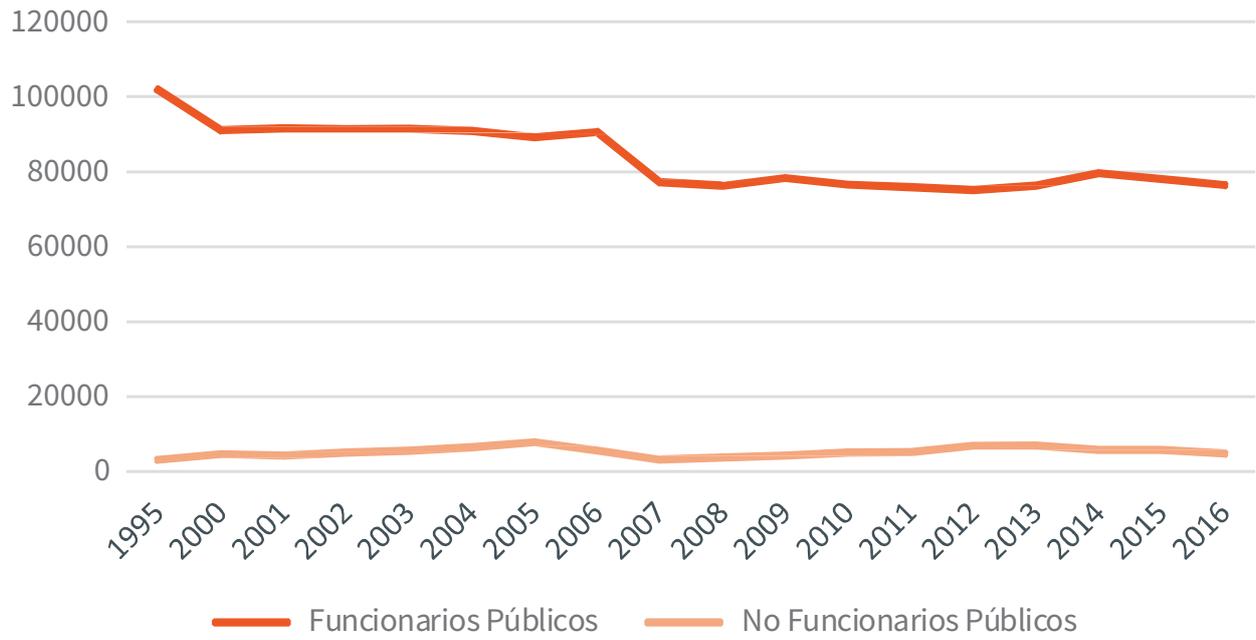
Por otra parte, si analizamos la evolución del número de servidores públicos, enfocados únicamente para el caso del Poder Ejecutivo encontramos tendencias divergentes. Mientras que en el caso brasileño se constata un incremento sostenido de la cantidad de funcionarios públicos del Poder Ejecutivo desde el 2004, en Uruguay se da una tendencia inversa aunque de menor magnitud. El caso uruguayo como consecuencia de la localización de servicios en estructuras externa al Poder Ejecutivo, en particular el sector salud.

Evolución de servidores públicos activos del Poder Ejecutivo (Brasil 1988-2014).



Fuente: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados do Siape

Vínculo de funcionarios del Poder Ejecutivo (Uruguay 1995-2016).



Fuente: ONSC (2017).



Este panorama heterogéneo hace que las comparaciones tengan más sentido en términos de calidad del servicio civil así como respecto de nudos o desafíos compartidos que van más allá de las estructuras institucionales macro o el número de funcionarios. Para ello se trabaja en base al “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” desarrollado por el BID, en particular tomando los capítulos nacionales de Uruguay⁸ y Brasil⁹.

Para ello, se parte del análisis de los subsistemas que componen los Índices del Servicio civil, señalando a su vez, los principales nudos en materia de desarrollo del servicio civil en ambos países.

Planificación de Recursos Humanos

En términos de planificación de recursos humanos en Brasil, se destaca la centralidad del Plan Plurianual (PPA) de periodicidad cuatrienal, así como la existencia de una carrera funcional de larga data aunque crecientemente perforada por la existencia de nuevas figuras contractuales. En ese sentido, el informe del BID destaca una serie de déficits que pueden sintetizarse en:

- Baja autonomía de las agencias para contratar, debiendo solicitar autorización al MPOG.
- Alta burocratización de los trámites para concursos lo que dificulta la asignación en tiempo de los recursos necesarios.
- Rigidez de la carrera para la redistribución de personal.
- Baja capacidad de las agencias para prever sus requerimientos de recursos humanos. Las áreas de recursos humanos funcionan fundamentalmente bajo un esquema operativo, asociadas a un modelo burocrático clásico de gestión de los recursos humanos.
- Sistemas de información con atrasos tecnológicos que no cubren requerimientos gerenciales

Buena parte de estas rigideces ha tenido como consecuencia, al igual que en Uruguay, la ampliación de nuevas figuras de contratación más flexibles o transitorias. No obstante, ello no forma parte de un plan coherente sino un mecanismo para contar con perfiles adecuados para acciones específicas. En este marco, algunos avances se han localizado en el intento por profesionalizar cargos técnicos

de nivel superior, particularmente asociados a los cargos de Dirección y Asesoramiento Superiores (DAS).

En el caso de Uruguay, un fenómeno ampliamente extendido para la designación de cargos en las estructuras superiores de la carrera burocrática ha sido la figura de “encargaturas”. Se trata de personas, normalmente internas a la organización (aunque en ocasiones pueden no serlo) que por confianza política o técnica son designados en puestos que no se corresponden con su situación en la escala funcional. Ello limita la planificación de recursos humanos y su vínculo con metas y objetivos organizacionales integrados a la carrera.

A su vez pueden señalarse otros déficits de la planificación de recursos humanos en Uruguay:

- Débil vínculo entre presupuestación y necesidades de recursos humanos.
- Dificultades para identificar y ejecutar políticas de excedente de personal.
- Importantes déficits en la evaluación de funcionarios, mayormente procedimental y sin consecuencias positivas o negativas para los funcionarios.
- Dilatados procesos de reestructuras funcionariales con bajas consecuencias en el largo plazo.

Por otra parte, a pesar de dificultades iniciales, Uruguay ha hecho importantes avances en el registro de los vínculos laborales, particularmente aquellos que no forman parte de la administración central. Así, anualmente se presentan los datos de vínculos con el sector público lo que permite no sólo otorgar cierta transparencia sino también identificar mecanismos de ingreso según las organizaciones¹⁰.

Organización del trabajo

En el caso de Brasil, uno de los principales problemas identificados es la inexistencia de un sistema unificado de clasificación de puestos como consecuencias de los sucesivos cambios realizados en los sistemas de carrera. Ello tiene como resultado una multiplicidad de modelos de organización de cargos a la interna de las agencias federales. Por otra parte, se señala la escasa definición de perfiles por competencias para la confección de cargos o selección de funcionarios.

⁸ Iturburu, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay. IDB-TN-676.

⁹ Llano, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. IDB-TN-677.

¹⁰ Los informes pueden ser consultados en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=67:documentacion&catid=39&Itemid



En el caso de Uruguay, a pesar de los intentos de redefinición de la carrera administrativa, los procesos han tenido marchas y contramarchas que no permiten visualizar una orientación clara (Ramos y Milanese, 2016). Un punto de particular importancia refirió a la creación de los cargos de Conducción en la cima de la carrera burocrática. La creación de esta figura buscó profesionalizar a la alta burocracia. Quienes accedieran a estos cargos deberían haber pasado por un proceso de formación en temas de gestión pública, planificación, conducción, etc. Sus funciones quedaban asociadas a compromisos de gestión que, de no ser cumplidos de forma satisfactoria, retornarían al a los escalafones de la carrera por debajo a los de conducción. Sin embargo, el intento de implementación de este nuevo sistema de carrera y de alta conducción fracasó. Si bien la reforma tuvo sanción legislativa, prácticamente no se implementó. Los mencionados cargos de Conducción fueron completados de forma parcial en algunos organismos pero sus cometidos y sus mecanismos de evaluación de desempeño nunca llegaron a implementarse.

Por otra parte, el actual sistema de organización de los recursos humanos limita las posibilidades de ascenso, como consecuencia del mencionado proceso de designación de encargaturas y el engorroso proceso de concurso de asensos. A su vez, la movilidad horizontal es prácticamente inexistente apelando en muchos casos a los denominados “pases en comisión” u otras figuras. Sumado a ello, en el caso uruguayo un punto clave del sistema de carrera es su organización en base a estructura corporativas y no familias ocupacionales. La selección de candidatos se realiza de acuerdo a competencias profesionales más bien genéricas.

Gestión del empleo

Este es el subsistema que muestra, por mucho, el mejor desempeño de Brasil. Ello como consecuencia de la generalización de un sistema fiable de ingreso meritocrático que impide (o limita) mecanismos informales o clientelares. En ese marco, persisten desafío en el caso de los DAS, cuya provisión no está formalmente sujeta a procesos competitivos o transparentes con excepción de las agencias que así lo definieron, por lo que persisten situaciones de afinidad personal u otros criterios informales. La cuota de DAS asignada para funcionarios de carrera no garantiza la asignación en base a criterios de mérito. A su vez, este sistema limita la incorporación de capacidades desde fuera del sistema de servicio civil.

La ejecución de los concursos es realizada por prestadores mediante licitación pública lo que otorga buenos niveles de independencia. Como contracara, la interpretación restringida de los instrumentos de selección, prueba y títulos, limita la incorporación de otras herramientas útiles para analizar las habilidades y competencias de los candidatos en el reclutamiento.

Al igual que en Uruguay, la movilidad horizontal en el servicio civil brasilero es escasa, particularmente para las carreras más antiguas, lo que se ha flexibilizado con la incorporación de carreras transversales y cargos con descripción más genérica. Los cargos DAS y las funciones de confianza permiten mayor movilidad lateral lo que en la

práctica configura una competencia a la interna del sector público. En cuanto a la desvinculación, el sistema es altamente estable. Los funcionarios sólo pueden ser destituidos por faltas graves¹¹, el mal desempeño no opera como un factor de desvinculación en la práctica.

En el caso de Uruguay, en 2010 se creó la Unidad Uruguay Concurso, dependiente de la ONSC para la gestión de los concursos pertenecientes a la administración central, siendo posteriormente ampliado a todas las entidades públicas. Para ello se elaboró un marco normativo específico y sistemas de información de soporte. A partir de la creación de Uruguay Concurso, todas las organizaciones deben publicar en el portal los concursos disponibles y sus fases de selección, otorgando mayor conocimiento del proceso a los ciudadanos. El sistema favorece la automatización del proceso, pero también su control, limitando discrecionalidades en la selección. A su vez, permite generar información agregada que favorece el conocimiento y planificación global de los concursos de la administración. Ello permitió ver, por ejemplo, que la modalidad más utilizada de contratación ha sido el concurso de méritos y oposición con 52%. No obstante, aun no se cuenta con datos respecto del porcentaje de personas que efectivamente ingresan por este mecanismo.

Los trabajadores, representados por el sindicato de funcionarios públicos (COFE) participan como veedores del proceso de selección. Por otra parte, un estudio de la ONSC durante el período 2009-2010 mostró que aproximadamente el 3.1% de los funcionarios presupuestados tuvieron sumarios, pero sólo una pequeña porción finaliza con la destitución principalmente en aquellos cuya causal es la presunción de delito.

El informe del BID señala como características que: a) existen fuertes garantías contra el despido arbitrario, b) los tiempos máximos para la sanción no se respetan, desvirtuando el proceso, c) la ineptitud no es sancionada con la destitución, d) los sumarios por delitos representan menos del 10% de los casos y de ellos, el 50% culmina con la destitución.

Gestión del rendimiento

Este es el ítem en el que Brasil tiene sus peores resultados. Si bien el país avanzó en la creación de un sistema general de evaluación de funcionarios que se estructura en base a metas institucionales e individuales, su grado de desarrollo es todavía diverso entre las agencias, sea por factores culturales o de capacidades para su ejecución. Un punto clave en este esquema es el componente ligado a desempeño, el cual representa entre el 50% y el 100% de salario base, en este caso con un 20% por desempeño individual y 80% por el logro de metas institucionales. La compensación salarial es además prácticamente el único incentivo en funcionamiento. El abultado peso de este componente adicional hace que en la práctica se fijen metas simbólicas o de fácil acceso que hace de la compensación un componente fijo y más asociado

¹¹ Incluso en estos casos suele haber intervención de la justicia que restituye a los funcionarios en tanto entiende que las evaluaciones se sustentan en criterios subjetivos.

a lo punitivo que como herramienta de estímulo. Un punto crítico es además la falta de mecanismos formales de evaluación de los cargos gerenciales lo que limita el vínculo entre el rendimiento de los cargos a nivel estratégico, con los técnicos y administrativos.

En Uruguay, también existen fuertes carencias en términos de evaluación. Si bien existieron políticas de retribución por desempeño las mismas fueron posteriormente abandonadas. Asociado a ello, si bien se ha intentado generar un nuevo sistema de evaluación de funcionarios, su implementación puede ser señalada como una de las debilidades más relevantes en el sistema de gestión humana del sector público uruguayo. El mismo no ha logrado cristalizarse, renovándose anualmente el viejo sistema. A su vez, los sistemas de retribución por desempeño son aislados, con experiencias en empresas públicas, Dirección General de Impositiva o Ministerio del Interior. En algunos casos estos tienen rasgos de ritualización importantes y discrecionalidad según las áreas.

El nuevo sistema de carrera pretende avanzar en la modernización del sistema de evaluación a partir de incorporar la evaluación en el ascenso, el ingreso definitivo a la carrera, la incorporación de metas institucionales y compromisos de gestión (para los cargos de dirección), y la incorporación de competencias.

Gestión de la compensación

De acuerdo al BID, en este punto Brasil ha incluso retrocedido en su desarrollo. Si bien los salarios públicos han mejorado, lo que genera mayores incentivos para candidatos competitivos por ingresar a la función pública, y así también se ha avanzado en recortar las brechas salariales internas, persisten una serie de déficits. Entre ellos:

- Disparidades salariales entre poder de gobierno y entre carreras del Poder Ejecutivo. Lo que genera alta rotación y competencia entre agencias.
- Múltiples escalas salariales entre carreras, diferencias entre 1% y 133% entre el piso y el techo de la misma.
- Ausencia de un modelo de remuneración variable uniforme en el sector público
- Incremento de los cargos sin remuneración variable
- Diferencias salariales entre cargos DAS que son funcionarios públicos y los que no, a favor de los primeros.

Los salarios públicos son acordados en una mesa de negociación, aunque deben ser aprobados por el Congreso para su ejecución.

En el caso de Uruguay, el salario público también tuvo un aumento importante (37% entre 2004 y 2013). A su vez se fortalecieron los sistemas de información que dan cuenta de la distribución salarial entre los funcionarios lo que permite identificar de mejor manera las brechas salariales y otras disparidades. En ese marco un problema persistente es la utilización de mecanismos de compensaciones variados a la interna de las organizaciones lo que genera disparidades verticales y horizontales respecto de las mismas posiciones en distintos organismos. La mayor parte de las compensaciones está vinculada a los lugares específicos de trabajo, en algunos casos vinculadas a conquistas corporativas o discrecionalidad de los jerarcas.

En ese contexto, la negociación individual o colectiva de compensaciones opera como un incentivo más fuerte que el ascenso de grado, en tanto este solo representa un aumento menor en la escala salarial. Desde un punto de vista global ello agrega irracionalidad al sistema, así como inequidades internas, así como las dificultades para vincular el logro de objetivos a los complementos salariales.

Gestión del Desarrollo

Un aspecto importante para destacar en Brasil es la creación de carreras transversales vinculadas a políticas sectoriales (políticas sociales, infraestructura, TICs, etc). La progresión en la carrera se da dentro de una misma clase o el cambio a una clase inmediatamente superior. Cada carrera tiene diferentes criterios que incluyen desde antigüedad a desempeño, exigencias de capacitación. No obstante, la antigüedad sigue siendo el factor de mayor peso. En 2008 se aprobó un Sistema de Desarrollo en la Carrera con el objetivo de uniformizar la progresión de los funcionarios y un mayor foco en el desempeño. Sin embargo, este sistema ha tenido fuertes resistencias para ser implementado. Las carreras son cortas, alcanzando su tope en un promedio de 12 a 13 años, lo que incrementa presiones salariales y reajustes a la carrera. A su vez, buena parte de las expectativas de movilidad de los funcionarios se cubren a través del acceso a los cargos DAS u otras funciones comisionadas, pero sin mecanismos formales de ascenso.

En el caso de Uruguay, los concursos de ascenso deben realizarse de forma interna a la organización y sólo cuando el llamado es declarado desierto puede definirse un procedimiento abierto. Ello limita fuertemente la movilidad horizontal entre organismos del sector público uruguayo.



Por otra parte, en el caso de Brasil, los planes de capacitación son definidos por cada agencia y monitoreados a nivel central por la SEGEP y la ENAP. Ello se vincula además con la creación de una red de Escuelas de Gobierno. Sin embargo, no todas las agencias elaboran o comunican un plan, o tienen capacidad de ejecutarlo en su totalidad. Como consecuencia, el avance en materia de planificación del desarrollo no siempre se ha cristalizado en un aumento de los funcionarios capacitados o un vínculo con los objetivos estratégicos del área. Por otra parte, el mencionado déficit en cuanto al trabajo en base a competencias se refleja también en la capacitación, en donde su metodología es acotada.

En el caso de la formación en Uruguay, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) es el organismo oficial encargado de dar formación a los funcionarios públicos. Si bien existen distintas modalidades de formación (virtual y presencial) la misma suele estar asociada a contenidos genéricos, y más bien de procesos, no necesariamente vinculados a los objetivos de las organizaciones.

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Tanto para el caso brasilero como uruguayo no se han definido directrices generales para la gestión del clima laboral. Por otra parte, en Brasil la tasa de sindicalización es del 55% y existen instancias de negociación colectiva, creándose, además, una secretaria específica para ello, aun-

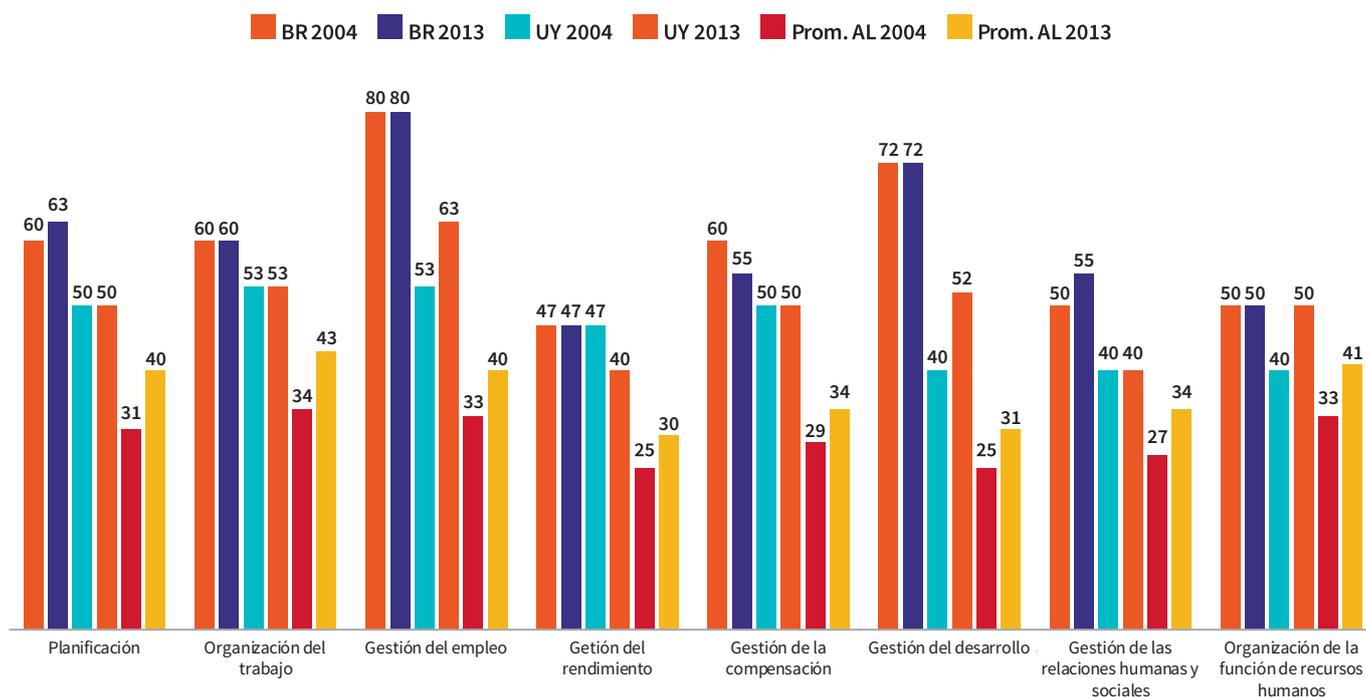
que no garantizadas constitucionalmente. En Uruguay, la negociación colectiva está reconocida por ley. Ello lleva a que existan múltiples negociaciones no sólo por condiciones salariales sino también sanitarias, de capacitación, evaluación de funcionarios, carrera funcional, entre otras.

Organización de la función de recursos humanos

La función de gestión de los recursos humanos funciona con altos niveles de centralidad lo que limita la capacidad de las agencias para gestionar de acuerdo con su contexto. Sumado a ello, el funcionamiento básicamente operativo de las áreas de gestión de recursos humanos es un indicador de su baja percepción como espacio estratégico del cumplimiento de las metas del organismo. A pesar de la importante construcción institucional, liderados por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, a través de la SEGEP, la SOF, la SRT y la ENAP, persiste cierta percepción de falta de coordinación para la implementación de las políticas centrales de gestión de los recursos humanos.

En el caso de Uruguay la ONSC es el organismo rector en gestión humana. Entre sus funciones se encuentran la evaluación ocupacional, el sistema retributivo, la redistribución de funcionarios, transformación de cargos, ingreso a la función entre otros. Algunas de estas nuevas funciones son relativamente nuevas lo que le otorgaron una mayor incidencia como ente rector.

Subsistemas del índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID



3.1 Comparación de los índices de Desarrollo del Servicio Civil

En este apartado se muestra la comparación de los Índices de Desarrollo del Servicio Civil para ambos países como fuera desarrollado por la metodología del BID. Ello incluye el índice de eficiencia, de mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, capacidad integradora y el índice general de Desarrollo del Servicio Civil.

En términos de eficiencia el índice descendió en Brasil de 55 a 50 puntos como consecuencia de las crecientes diferencias remunerativas entre el sector público y el privado. En Uruguay se ha mantenido estable en 45 puntos, los costos salariales del sector público no son comparativamente excesivos en relación al sector privado, aunque persisten importantes diferencias la interior de los grupos.

El índice de mérito se ha mantenido incambiado y es dónde Brasil muestra su mejor desempeño. Ello como consecuencia de la fuerte institucionalización del sistema meritocrático para acceder a los cargos no directivos. No obstante, no se ha avanzado lo suficientes en cuanto a la incorporación de estos procesos para los puestos gerenciales. En Uruguay, el índice de mérito es también dónde muestra su mejor desempeño y mejoría. Ello como consecuencia principalmente del desarrollo del Portal Uruguay Concurso y la alta proporción de acceso por medio de concursos en la administración central, y los esfuerzos de formación de los jurados de selección y los encargados de la formación de los perfiles de cargos.

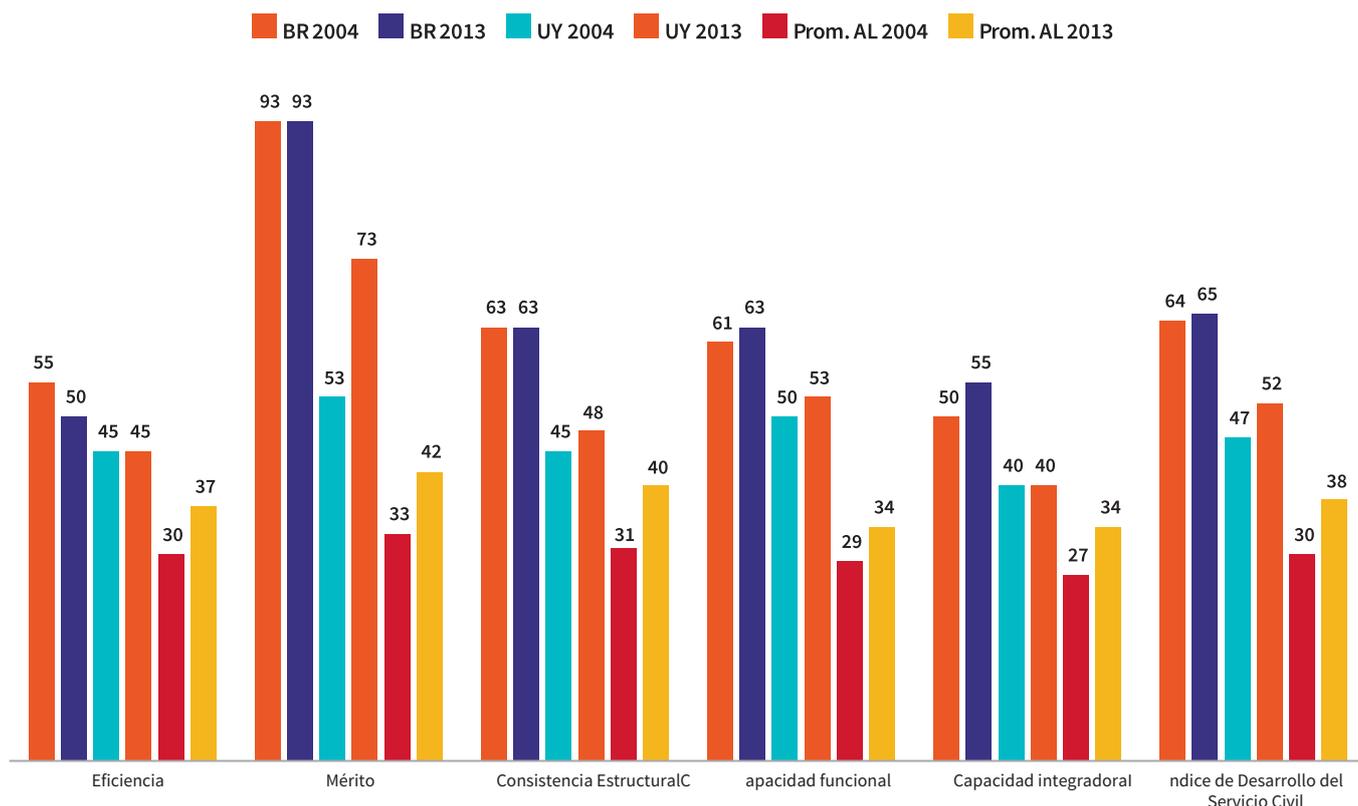
El índice de consistencia estructural se mantuvo estable en Brasil. En este marco, se han introducido inconsisten-

cias al sistema salarial como consecuencia de ajustes diferenciales entre las carreras. Debe destacarse también la incorporación de sistemas de información que avanzan en el conocimiento sobre las características de los funcionarios. En Uruguay el avance fue levemente positivo, principalmente como consecuencia del fortalecimiento del rol de la ONSC y la capacitación en el diagnóstico de necesidades.

El índice de capacidad funcional mejoró levemente (50 a 53 puntos) en Brasil. Por una parte, el incentivo variable ligado a desempeño parece haber perdido su componente de estímulo, conformado un ítem fijo de remuneración y creando metas de baja exigibilidad en la gestión. Así también, la normativa respecto de la remoción por mal desempeño nunca ha sido puesta en práctica. En Uruguay, el índice evolucionó de 50 a 53 puntos, ello como consecuencia de un mayor uso de perfiles por competencia en la selección y diseño organizativo, y el fortalecimiento de la ENAP. Ello también se manifiesta en la ejecución de concursos para la totalidad de los ascensos. No obstante, persisten dificultades en cuanto a la desvinculación por razones de ineptitud.

En Brasil, el índice de capacidad integradora mejoró entre 2004 y 2013, principalmente asociado a la creación de espacios de diálogo entre el gobierno y el sector sindical. En el caso de Uruguay, el índice se mantuvo estable, y es el de menor desarrollo de todos los relevados. Si bien se otorgaron mayores garantías a la acción sindical y la institucionalización de la negociación colectiva, se produjo un retroceso en la evaluación de la conflictividad laboral.

Índices de Capacidades BID





4 Desafíos del fortalecimiento institucional de nuestros Servicios Civiles: dos arenas en disputa

4.1 Los fundamentos sobre los que erigir un sistema de carrera y definición de cargos

La carrera administrativa clásica es un componente esencial de los servicios civiles burocrático weberianos. La definición legal de los cargos monocráticos, estructurados en un sistema de subordinación jerárquica, con competencias claramente establecidas, es una garantía que los modernos Estados de Derecho brindan, tanto para el administrador como para el administrado.

Las administraciones públicas Iberoamericanas con desarrollos estatales más maduros, están formalmente estructuradas en sistemas de carrera, pese a que las reglas informales, que las pinchan y debilitan, han convivido históricamente con estos sistemas formales de carrea. En ese sentido, es frecuente encontrar en un mismo organismo público sistemas paralelos de vínculos laborales ajenos a la carrera administrativa. Algunos están estructurados sobre la base de puestos de trabajo de designación directa por parte de las autoridades políticas (patronazgo), o diversos formatos de contratos de trabajo que ingresan por fuera de la planta estable de funcionarios.

A estos fenómenos propios del informalismo, debemos sumarle las reformas inspiradas en el nuevo paradigma de gestión de New Public Management (NPM), tendientes flexibilizar la gestión de los recursos humanos, incorporando sistemas propios del sector privado vinculados a los del tipo “empelo público” (position based). En estos sistemas, la definición de un puesto de trabajo deja de estar asociada a un “cargo” con competencias legalmente establecidas, en el que se entra por el grado inferior y se va avanzando por la vía de concursos hacia los grados superiores, sin admitir entradas laterales. La definición de tareas y competencias de estos puestos es variable según las necesidades del cuerpo gerencial, y su supresión no está ligada necesariamente a una norma con sanción legal.

No obstante, el fenómeno del informalismo, si bien implica una flexibilización sobre los sistemas de carrea, no merece la misma consideración que las ocurridas como producto de las reformas inspiradas en el NPM. El principio meritocrático de acceso y promoción a los cargos o puestos dentro de la función pública, no tiene por qué verse afectado por la incorporación de la lógica de position-based, tal como lo demuestran los sistemas administrativos británico, sueco, holandés o neocelandés, entre otros.

Ahora bien, el sistema de carrea en la función pública, si bien garantiza la aplicación de los principios meritocráticos, así como la imparcialidad en los actos administrativos, no por ello es sinónimo de eficiencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. Es evidente que, en los sistemas de carrera corporativos, donde los funcionarios pertenecen a un cuerpo especializado a partir de sus titulaciones, tiene la ventaja de la especialización profesional, al riesgo de desarrollar un espíritu de cuerpo con intereses corporativos. En cambio, los sistemas de empleo sacrifican la especialización a favor de la premisa que reza “el mejor funcionario para la tarea”.

Pero aún un mismo sistema corporativo de carrera puede estar estructurado de forma más abierta, permitiendo ascensos horizontales dentro del mismo grupo, pero entre distintos organismos públicos, o más cerrada, favoreciendo la especialización funcional al interior de una misma área de gobierno (functional village). Es fundamental entonces, comprender cómo se estructuran los sistemas de carrera, las lógicas que los estructuran, y cómo se definen los perfiles y cargos que los constituyen, con el objetivo de analizar su coherencia y rendimiento con respecto a las necesidades funcionales de la maquinaria político-administrativa.

4.2 Las carreras en Brasil

Según Ronaldo Dias (2010), formalmente las carreras administrativas en el Gobierno Federal en Brasil están todas asociadas a la finalidad del organismo donde se desarrollan. Sin embargo, existen un gran número de instituciones donde sus carreras no están asociadas a su finalidad, sino a un plano de cargo general conocido como Plano General de Cargos do Poder Executivo (PGPE).

Para el autor, en parte, este fenómeno se da como consecuencia de que la propuesta de clasificar a algunos organismos como constitutivos de actividades esenciales del Estado (constitutivas de su núcleo duro y no transferibles al sector privado), se hizo de manera incompleta. En consecuencia, existen órganos donde a pesar de pertenecer supuestamente a áreas esenciales, aquellos funcionarios que cumplen funciones de apoyo, no son clasificados como pertenecientes a la carrera correspondiente, y quedan sin los beneficios correspondientes a las mismas. Como señalan Graef y Barbosa (2008), para comprender este fenómeno hay que analizar la evolución del proceso de constitución de estructura de planos de cargos y carreras desde la Clasificación de Cargos de 1970, pasando por tres fases que van desde la finalización del régimen militar, la reforma administrativa de la Nueva República (1986-1987) a finales de la década del 1990.

Del producto de las sucesivas reformas, no necesariamente conexas entre sí, es que hoy día existe una profunda confusión entre modelos de organización de cargos conflictivos entre sí. Hay planes de carreras por áreas de actividad (Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Seguridad Social), otras por órgano, basándose en un concepto autárquico (Agencias Reguladoras, BACEN, INCRA y otras autarquías y Fundaciones), de actividades sectoriales específicas (Analista de Comercio Exterior, Auditor Fiscal de Trabajo), carreras de actividades especializadas de carácter transversal (Analista de Infraestructura, Desarrollo de Políticas Sociales), carreras centralizadas en determinados organismos pero de ejercicio descentralizado (Planeamiento y Presupuesto, Finanzas y Control, Abogacía del Estado).

De esta manera se produce la convivencia de distintos tipos de carrera en un mismo organismo, lo que arroja oportunidades de desarrollo profesional distintas, y disparidades salariales muy grandes. Hay consensos en que en la determinación de las condiciones profesionales que brinda una y otro sistema de carrera, han predominado

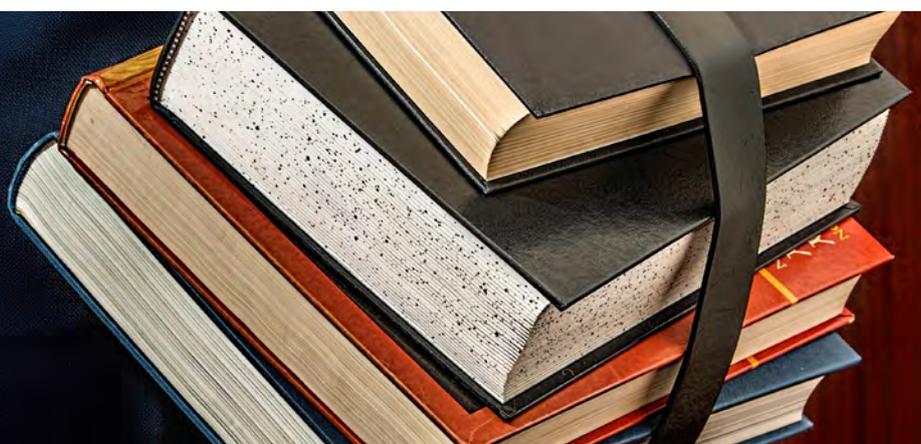
criterios corporativos y políticos, por sobre una adecuada valoración técnico-profesional. Por otra parte, lo que es común a todas estas carreras es su naturaleza técnico-administrativa, alejada de tareas gerenciales. Estas estarían reservadas para los DAS, con excepción de los Gestores de Políticas que reciben una capacitación para desempeñar este tipo de tareas. En ese marco, diversos analistas han señalado la necesidad de mejorar la clasificación de cargos dentro de las carreras.

4.3 La carrera en Uruguay

En términos de una clasificación de sistemas de recursos humanos en la función pública, el caso uruguayo se trataría de un sistema rígido y corporativo de carrera, en el cual “se hace carrera” dentro de un Inciso o una Unidad Ejecutora, la misma se estructura en torno a profesiones y oficios tradicionales, y es posible el ingreso en el grado más bajo de la escala de grados del escalafón correspondiente (Ramos 2013). Tradicionalmente, el personal público en el Gobierno Central ha estado organizado en escalafones según las funciones realizadas, el título académico o su forma de contratación. Por lo tanto, las posibilidades de carrera varían fuertemente según el escalafón y la organización estatal de la que se trate.

Como se afirmara previamente, la carrera funcionarial en Uruguay es de larga data, y se encuentra marcada por una importante distancia entre la normativa vigente y la realidad empírica, dada la multiplicidad de reglas ad hoc que dan lugar a una suerte de “meritocracia heterogénea” a partir de regulaciones superpuestas que formalizan prácticas ajenas a un servicio civil de carrera (pases en comisión, partidas extrapresupuestales, inconsistencia entre puesto, función, escalafón y remuneración, entre otros).

Asimismo, como explicaran Filgueira et al. (2002), no todos los funcionarios públicos son funcionarios de carrera, ya que junto a éstos han convivido durante décadas los funcionarios “contratados permanentes”. En los hechos, sucede que los contratos de estos últimos son automáticamente renovados año con año, lo cual en la práctica los dota de estabilidad en el puesto. Por la vía de nuevos contratos a puestos más altos-en función de las necesidades de la organización-se producen ascensos de estos funcionarios, lo cual genera una carrera informal y paralela. Un segundo factor señalado por los autores que desvirtúa la carrera administrativa es que el puesto no siempre es asignado al funcionario con el cargo correspondiente. Si



bien la carrera administrativa no desaparece, se vacía -en parte- de realidad operativa. Los funcionarios continúan concursando de manera formal, pero el cargo no va acompañado necesariamente del puesto y función correspondiente. La carrera administrativa pierde así estricta relación con las responsabilidades y tareas concretas.

Es necesario agregar las distorsiones que se derivan de la complejidad y heterogeneidad del régimen salarial. La estructura salarial de un funcionario público en el Uruguay, comprende una gran cantidad de partidas. Al variar a su vez, según las UE o Incisos o de acuerdo al Escalafón y el Grado, aumenta enormemente su diversidad, transformándose en cientos de partidas. Estas producen grandes diferencias de niveles salariales tanto a nivel horizontal como vertical. Esto, por un lado, aumenta la discrecionalidad del jerarca para retribuir de manera diferencial a los funcionarios y, por el otro, disminuye el interés de éstos por avanzar en la carrera administrativa, ya que logran mayores retribuciones por la vía de acceso a todo este tipo de compensaciones no correlacionadas a la carrera.

Hay otros elementos que afectan la coherencia, efectividad y eficiencia del sistema de carrera. Destacan, al respecto: el fenómeno del doble empleo; las pocas horas de trabajo real; la falta de capacitación especializada en cuerpos directivos y gerenciales; y una razón entre escalafones de apoyo y de técnicos profesionales que dista mucho de la adecuada de acuerdo a estándares internacionales (Figueira et al., 2002).

Como se afirmaba en Ramos (2013), la falta de oportunidades de desarrollo en la carrera administrativa y un sistema de remuneraciones que no se corresponde con el desempeño y valor público que agrega el funcionario a la sociedad provocan déficits de motivación del funcionariado público, largamente diagnosticados (Iacoviello y Rodríguez Gustá 2006; Guinovart 2002; Narbondo y Ramos 1999).

El Nuevo Estatuto del Funcionario Público introdujo junto al tradicional concepto de escalafón y subescalafón (que junto al nivel de responsabilidad, representan las categorías jurídicas del funcionario), el concepto de ocupaciones, situándose en un intermedio entre un sistema de carrera corporativo y uno de carrera flexible.

Si bien la carrera está cerrada a ingresos laterales (aquellos que son de fuera de la administración pública y que se producen en niveles intermedios de la carrera), introduce otro componente de flexibilidad al abrirse horizontalmente en los puestos de Administración Superior, cuando se hayan agotado las posibilidades de contratar a un funcionario público. Dentro de un mismo cargo asociado a la categoría escalafonaria, se permite la rotación del funcionario entre distintas ocupaciones asignadas a esos cargos y se abre la posibilidad de ascenso horizontal dentro del Inciso, más allá de la Unidad Ejecutora.

Sin embargo, el hecho de que los escalafones sigan estando determinados por el tipo de conocimientos y destrezas que hay que poseer para desarrollar determinado tipo de tareas, atributo que además clasifica jurídicamente al funcionario (el "cargo"), y no por la ocupación o el grupo de

ocupaciones similares que realiza, determina la predominancia de la tradicional lógica corporativa basada en acreditaciones.

Esto queda reflejado en la correspondencia entre el sistema de cargos y ocupaciones y el sistema retributivo. El Estatuto definió el mismo 70% de piso salarial para cada uno de los cinco escalafones definidos, obstando la posibilidad de avanzar hacia un sistema flexible que recalculase pisos y techos salariales para cada familia ocupacional, dependiendo de la complejidad de las ocupaciones y de su relativa posición en el mercado. A su vez, el Estatuto estableció un componente de remuneración variable a discreción del jerarca. Tal disposición va en contra de que el buen desempeño sea recompensado a través de calificaciones periódicas que permitan a los funcionarios concursar a cargos de mayor responsabilidad. El concepto de ocupación reconocido por el Estatuto quedó asimilado a carreras universitarias, bloqueando la posibilidad de incorporar clasificaciones de ocupaciones y familias ocupacionales transversales esenciales para el sector público. El mantenimiento de esta tradicional clasificación corporativa, basada en certificaciones académicas, no resuelve los problemas asociados al sistema de remuneraciones. El sistema de remuneración desincentiva que los funcionarios no profesionales desarrollen tareas complejas por las que no serán remunerados adecuadamente dado que la mayor proporción de su salario no está determinada por sus tareas, sino por la categoría en las que se los clasifica de acuerdo al nivel de sus estudios.

En síntesis, el sistema de carrera administrativa definido por el Estatuto actualmente vigente no modificó las bases corporativas y particularistas heredadas, y no resuelve la presente no correspondencia entre tipo de ocupación, posibilidades de carrera y remuneraciones (Ramos, 2013).

4.4 La constitución de un Alto Servicio Civil profesional

La constitución de un cuerpo de funcionarios en los niveles superiores de la administración con alto grado de profesionalización en sus tareas administrativas (ya sea reconocido como cuerpo separado del resto, o no), es un elemento central para la governance de las sociedades modernas. Esto es así, porque es en ese nivel donde se expresa con más claridad las tensiones entre los subsistemas políticos y administrativos en las democracias modernas, derivados de la necesidad de compatibilizar simultáneamente los imperativos de "neutral competence" por un lado, y "political responsiveness", por el otro. Las reformas que inspiraron a los modernos Servicios Civiles, puede decirse que estuvieron inspiradas en resolver esta permanente tensión.

El alto servicio civil profesional tiene la misión de operar con la lógica de responsive competence, o de lo contrario la tensión entre los dos imperativos se resuelve a favor de uno de ellos: una irresponsible competence en el caso de la constitución de un cuerpo burocrático impermeable a sus masters políticos, con capacidad de bloquear la implementación de los objetivos del gobierno; o una responsive incompetence, en caso que la institucionalidad burocrática se vea a tal punto permeada por la política, que no

pueda asegurar un mínimo de capacidades técnicas para procesar las políticas públicas.

En esta idea es central el concepto de “acuerdo” entre políticos y servidores públicos desarrollada por Hood (2000), siguiendo a Schaffer (1973), como pacto explícito o implícito de los servidores públicos con otros actores del sistema político, acerca de sus derechos y obligaciones y expresado en convenciones informales o en leyes formales. Las dimensiones en que se expresan estos pactos tienen que ver con las competencias (que habilidades se exige por parte de los servidores públicos), las recompensas (qué obtienen los servidores públicos a cambio), y lealtades (qué obtienen los políticos en ese pacto). El modelo tradicional de altos servidores públicos en los países desarrollados (con algunos matices dependiendo su tradición administrativa), ha sido la de competencias de corte generalista (o jurídica en el caso de las tradiciones europeo-continental), las recompensas asociadas a un alto status y fuerte estabilidad en el empleo, y las lealtades asociadas a la neutralidad política.

Como consecuencia de las reformas inspiradas en el New Public Management, los altos servicios civiles en los países desarrollados, han incorporado estilos gerenciales que han significado importantes cambios sobre la lógica y estructura de estos pactos entre políticos y servidores públicos. Las competencias requeridas son las del manager (no las del analista o generalista), las recompensas son más heterogéneas (pagos por desempeño) y menos asociadas a la estabilidad en el cargo, y las lealtades están más estrechamente vinculadas a la implementación eficiente de las políticas (y menos vinculadas a aquellas del tipo *free and frank advice*). La intencionalidad subyacente a estos cambios administrativos ha sido la de garantizar un mayor control político sobre el servicio civil y disminuir la excesiva autonomía de la burocracia.

Estos esfuerzos se tradujeron, en la mayoría de los casos, en impulsos de modernización focalizados en la profesionalización en un segmento directivo diferenciado que opere como reaseguro de una mayor responsiveness de la burocracia. El origen de los mismo puede rastrearse en Estados Unidos, a partir de la creación del Senior Executive Service en 1979. Posteriormente, la adopción de sistemas de alta dirección pública, bajo diferentes formatos, se propagó rápidamente hacia la gran mayoría de los países que integran la OCDE (75%) (Cortázar, Lafuente, Schuster, 2014; Lafuente, Manning y Watkins, 2012; Lah y Perry, 2008).

El patrón de difusión de las reformas directivas hacia otras latitudes ha seguido un ritmo más lento. En el caso particular de América Latina, han sido escasas las iniciativas de modernización dirigidas a la profesionalización de los altos ejecutivos, donde la confianza política sigue siendo el criterio predominante para la provisión de cargos jerárquicos (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016).

La transición hacia una lógica gerencial, a nivel de los sistemas de Alta Dirección Pública en nuestra región, tiene efectos muy distintos a la de los países desarrollados, ya que no significa un tránsito desde un sistema de mérito hacia uno de corte gerencial, sino uno que pretende ir desde uno basado en la lógica del patronazgo, hacia uno predominantemente de tipo meritocrático-gerencial.

En este marco, a diferencia de lo que sucedió en un grupo de democracias desarrolladas, donde los Sistemas de Alta Dirección Pública fueron adoptados con el objeto de garantizar una mayor liderazgo político sobre el aparato estatal, en un contexto dominado por las prácticas de patronazgo como el latinoamericano, estas iniciativas apuntan tanto a establecer barreras al avance de la política sobre la administración pública como a instalar capacidades directivas para expandir la profesionalización hacia las distintas esferas administrativas.

Esto significa un desafío mayúsculo para nuestros sistemas de gobierno, con administraciones públicas fuertemente politizadas y acostumbradas a orientarse por la lógica de la confianza política y no del mérito, y menos aún de la eficiencia gerencial. Sustituir la lógica del patronazgo político por la del mérito de tipo gerencial, implica transformaciones profundas en las 3 dimensiones del pacto del tipo *spoils system*: las competencias ya no estarían asociadas a la pertenencia partidaria o confianza personal, las recompensas ya no están asociadas a retribuciones discrecionales o estabilidad ligada al apoyo del jerarca político, y la lealtad no depende del perfil político del designado. (Ramos y Scrollini 2013).

4.5 La experiencia brasileña de los DAS

La idea de creación de los DAS está inspirada en el Senior Executive Service (SES) del Gobierno de Australia, cuyo rol es dotar al servicio público de dicho país de un liderazgo estratégico altamente cualificado, que contribuya a la efectividad y cohesión en su accionar¹². La diferencia del sistema DAS con el SES australiano es que no tiene un sistema de reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño meritocrático. Otra diferencia importante es que no se promocionan expresamente las habilidades gerenciales. Mientras que en el acceso al SES hay un núcleo estratégico de competencias que son buscadas, en el acceso a los distintos niveles de DAS esto no ocurre. Esto es así, aún para aquellos DAS que vienen de cargos efectivos en distintas carreras, ya que la única carrera que prepara para cumplir funciones gerenciales (y no técnico administrativas) es la de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPG). Inicialmente estaba previsto que los 5 y 6 fuesen ocupados por los EPG.

No es un sistema con criterios de reclutamiento, selección, inducción, entrenamiento, evaluación del desempeño, y retención una vez fuera de la función. La mayoría de los análisis que se han hecho sobre los DAS, apuntan a la transición hacia un modelo de madurez de un Sistema de Alta Dirección Pública, que pase por distintas etapas. Su funcionamiento es discrecional y basado en la confianza política. La limitación está dada por el porcentaje de cargos destinados a funcionarios de carrera, por el decreto 9.021 del 2017 que apunta a la predominancia de insiders en las altas esferas (60% en 5 y 6) y por partes iguales en los otros niveles (50% en 1,2,3 y 4). No obstante, presentan un nivel académico superior a la media de funcionarios.

¹² Ver: <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/ses>

Nivel de formación de los DAS

Nivel de función	Enseñanza Básica		Enseñanza Media		Enseñanza Superior		Maestría		Doctorado	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
DAS-1	138	2,5	1.616	29,7	3.076	56,5	217	4,0	191	3,5
DAS-2	35	0,8	992	21,8	3.018	66,3	217	4,8	139	3,1
DAS-3	15	0,5	482	15,0	2.383	74,1	157	4,9	103	3,2
DAS-4	5	0,2	229	8,4	2.181	79,9	188	6,9	85	3,1
DAS-5	2	0,2	40	4,1	840	85,3	54	5,5	41	4,2
DAS-6	0	0	9	4,5	171	86,4	4	2,0	14	7,1
TOTAL	195	1,1	3.368	19,7	11.669	68,1	837	4,9	573	3,3

Fuente: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos-SIAPE. Datos extraídos en la fecha 04/03/2017, citado en Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (2017: 179)

Si bien el nivel de rotación no es muy alto, la lógica de la confianza política en lugar de evaluaciones de desempeño, tiende a desmotivar a los funcionarios en la adopción de riesgos y en su capacidad de innovación. El apoyo político, que es la medida de éxito de su gestión, no depende necesariamente de su desempeño técnico. En la medida que sean funcionarios, los DAS de nivel 5 y 6 no se diferen-

cia tanto del caso alemán, sólo que allí hay una comisión que revisa el mérito del perfil de los cargos de confianza en esos altos puestos. Se ha discutido si hay un proceso de politización vía el aumento de los DAS de nivel 5 y 6, pero se aduce que en las administraciones petistas han crecido sustantivamente Ministerios y agencias, lo que conduce a un aumento proporcional de estos cargos.

Evolución de los cargos DAS

Nivel de función	1997	2002	2003	2007	2010	2014	2015	2016	2017
DAS-1	6.808	6.733	6.551	6.836	7.007	7.310	6.999	5.444	s/d
DAS-2	5.946	5.703	4.658	5.550	6.037	6.283	5.972	4.555	s/d
DAS-3	2.462	2.954	3.055	3.703	4.214	4.401	4.125	3.217	s/d
DAS-4	1.689	2.158	2.341	2.946	3.358	3.623	3.449	2.729	s/d
DAS-5	564	672	772	951	1.045	1.098	1.041	985	s/d
DAS-6	136	154	182	201	209	211	209	198	s/d
Total	17.605	18.374	17.559	20.187	21.870	22.926	21.795	17.128	11.396

Fuente: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.



También vienen siendo profusamente estudiadas las lógicas que están detrás de estas designaciones, así como la porosidad de los distintos organismos a la politización de estos cargos. Las lógicas no son sólo el cumplimiento de la agenda presidencial, sino también los arreglos en el presidencialismo de coalición (García, 2015). En cuanto a la porosidad, algunos estudios sostienen que esto depende del tipo de organismo, siendo los de menos perfil y relevancia política lo más proclives a usar DAS que no pertenecen al Servicio Civil, así como los Ministerios nuevos, sin carreras tan estructuradas como los antiguos, quienes politizan con más fuerza. También hay diferencias entre la administración directa y la indirecta, esta última con carreras especializadas más cerradas a la presencia de outsiders. Las agencias centrales de gobierno tienden a utilizar con mayor frecuencia a los EPG, debido a sus competencias para coordinar políticas transversales.

No obstante, a pesar de las limitaciones apuntadas en cuanto a la ausencia de un sistema desarrollado de evaluación del desempeño, los análisis que se han hecho con los niveles DAS conocidos como Burocracia de Medio Escalón (BME) (que comprenden todo el universo excepto el nivel 6), demuestran que en términos generales es un cuerpo de profesionales muy capacitado. En su amplia mayoría son pertenecientes al servicio civil de carrera, donde los criterios técnicos de selección predominan ampliamente por sobre los criterios políticos, y donde coordinadores y directores de proyectos desarrollan competencias referidas a las capacidades de articulación y negociación con stakeholders de las políticas a su cargo (Cavalcante y Lotta 2015). No obstante, algunos estudios han marcado la necesidad de establecer en los cargos DAS una más clara distinción entre funciones de gestión directiva y las de asesoría, para lo que deberían recibir capacitación específica y requieren perfiles distintos.

En el último año, el número de DAS sufrió una reducción importante como consecuencia de la Ley 13.346 de octubre de 2016 que eliminó aproximadamente 10.000 cargos. Los DAS fueron sustituidos por las Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE) ocupados exclusivamente por cargos de carrera. El Dec. 9.021/2017 modificó los porcentajes mínimos de ocupación de los servidores públicos de los cargos DAS en tanto los FCPE se destinan a la sustitución de parte de los cargos DAS de libre elección de 1 a 4. Ello redujo fuertemente los cargos de designación directa que han caído en más del 50% desde el 2014, acelerando estatendencia apartirde2016.

4.6 Los cargos de confianza en Uruguay

En Uruguay, a nivel del gobierno central, no existe en la actualidad un sistema de alta dirección pública, así como tampoco existe un complejo sistema de cargos de libre designación similar a los DAS en el gobierno federal brasilero. A nivel de la Administración central, así como la descentralizada (exceptuando los Gobiernos Departamentales y los Municipios), existen un conjunto de cargos inmediatamente por debajo de Ministros y Viceministros, denominados “cargos de confianza”, en su mayoría con sanción legal. Estos cargos, que en 1960 no superaban la treintena, en 2016 ascendían a 169 en el Poder Ejecutivo y están asociados por lo general a los puestos de Directores de Direcciones Nacionales en Ministerios, quienes son a su vez ordenadores secundarios de gasto. Este número ha tenido una tendencia creciente aunque muy progresiva, registrándose aumentos mayores en otras áreas del sector público. Por ejemplo, en el año 2016, se registran además 64 cargos de confianza en Entes Autónomos y Descentralizados a la descentralizada (organismos del 220 y 221 de la Constitución) y en toda la estructura del Estado asciende a 850.

No obstante, la ONSC reporta que las designaciones directas (sin mediar concurso) constituyen un número mucho más significativo que estos 169 cargos. A modo de ejemplo, en la administración descentralizada (sin contar las empresas públicas), que es donde se concentra la mitad del empleo público en el Uruguay (unos 150.000 funcionarios, en su mayoría en el área de salud y educación), se produjo el ingreso de más de 4000 funcionarios, siendo el 5% de esos ingresos por fuera del sistema de mérito. Eso significa una cifra no menor a los 200 funcionarios que entran discrecionalmente, pero no sabemos en qué puestos de trabajo, aunque suponemos que muchos de ellos lo hacen en cargos de alta responsabilidad.

Estos datos que brinda la ONSC refieren al porcentaje de funcionarios que entran anualmente de forma discrecional a la administración pública, pero no se cuenta con un registro de la totalidad de los cargos existentes de este tipo. En consecuencia, no sólo no se sabe bien cuántos son, qué puestos ocupan, qué tipo de tarea realizan, ni tampoco sus perfiles laborales, académicos y políticos, tal como se ha venido investigando en el caso de los DAS en Brasil.

En el Uruguay no ha habido un debate público ni un extenso tratamiento académico que justifique el desencadena-

miento de un proceso de construcción de una Alta Dirección Pública, o algo que se parezca a la profesionalización de estos niveles de gobierno. La llegada del FA al poder en el 2005, no significó una alteración del tradicional sistema de cuoteo político para ocupar los altos cargos de la maquinaria administrativa. En los Directorios de los servicios descentralizados y empresas públicas, los cargos fueron repartidos por cuota política entre las fracciones del gobierno. En el gobierno de Mujica en particular, a ello se le agregó la vieja tradición consociativa del sistema de partidos uruguayo, de coparticipación con miembros de los partidos de oposición. A nivel de Direcciones Nacionales y Gerencias, con excepción de algunas gerencias en empresas públicas, estos cargos también se adjudicaron por cuota política.

Previa a la llegada del FA, durante la 2ª administración de Sanguinetti (1996-1999), y en colaboración con la ENA de Francia, se hace un intento por crear puestos de Alta Especialización, a los que se podía concursar luego de haber aprobado un exigente curso de posgrado en gestión pública en la ENAP. Estos puestos de trabajo no estaban pensados para sustituir a los cargos de confianza, sino para trabajar en dependencia directa de ellos.

La reforma administrativa de 1996 logró que el 35% del total de cargos de dirección de primer nivel definidos en las reestructuras haya sido definido como “Funciones de Alta Especialización”. Su provisión se realizaría mediante concursos abiertos, en un reclutamiento basado en procesos ecuanímenes, sostenidos en propuestas de gestión, con formas de reclutamiento, selección y remuneración competitivos con la gestión privada. El Decreto Presidencial Nº 303/996 destacaba que el establecimiento del sistema de alta especialización resulta de fundamental importancia en orden a la mejora de la Administración Pública en los que respecta a sus objetivos y prácticas de gestión orientada a resultados, cuya creación estaba pautada por procedimiento establecido en el Instructivo Nº 15 preparado por el CEPRE en 1998. Esta posibilidad se constituyó en una de las escasas excepciones a la posibilidad de ingreso a la función pública. La reforma aprobó la creación de 213 funciones de Alta Especialización en los diferentes Incisos. Desde el momento de su creación hasta mayo de 2004 se proveyeron 59 de los 213 cargos.

Con el tiempo, los pocos cargos que se crearon de este tipo, fueron suprimiéndose al quedar vacantes, hasta finalmente ser eliminados en la Ley de Presupuesto del año 2010. También se suprimieron en esa misma ley, algunos

cargos existentes de Alta Prioridad, que eran designaciones discrecionales pero sujetas a una revisión de idoneidad técnica hecha por la ONSC, con el fin de convertirlos en cargos simplemente de confianza.

Quizás el intento más comprehensivo de armado de un cuerpo de funcionarios públicos con características de Alta Dirección, fueron los llamados cargos de Alta Conducción, pensados para ir sustituyendo a los tradicionales Directores de División pertenecientes a la carrera administrativa, quienes actúan por debajo de las jefaturas políticas representadas en los cargos de confianza. La novedad de esta propuesta consistía en que estos funcionarios podían llegar a entrar lateralmente a estos cargos, sin necesariamente provenir de las filas burocráticas, y estarían sujetos al cumplimiento de sus compromisos de gestión. En este sentido, la propuesta tenía rasgos propios del nuevo paradigma de gestión (NPM). La implementación concreta de esta propuesta derivó en que 27 cargos fueron cubiertos en 4 Ministerios piloto, constituyendo principalmente un cuerpo de apoyo al Director General de Secretaría (cargo de confianza que tiene a su cargo las tareas administrativas del Ministerio).

Sería erróneo equiparar este cuerpo de funcionarios a un Alto Directivo Público en el sentido gerencial del término, ya que sus tareas eran más de apoyo al responsable político (quien sí tiene libertad de gestión, por ej. es ordenador secundario del gasto), que propiamente de Directivo. Se crearon cargos como los de Gerente de Planificación Estratégica, Gerente de Recursos Humanos, Gerente Financiero Contable, Gerente de Gestión del Cambio, entre otros, todas áreas de apoyo y no responsables por la provisión de un bien o servicio, o formulación de una política pública. El sistema nunca tuvo un organismo único rector que regulara los mecanismos de reclutamiento, selección, evaluación y desvinculación del cargo, así como tampoco llegó a implementarse su evaluación a través de un compromiso de gestión. Al igual que ocurrió con las iniciativas anteriormente mencionadas, a partir de la Ley de Presupuesto del 2010, los cargos que van quedando vacantes se vienen suprimiendo.

En el año 2013 se aprueba un nuevo Estatuto de Funcionario Público, donde se plantea extender la Alta Conducción (ahora llamada Dirección Superior) a todos los Ministerios, pero ya no se trata de cargos sino de funciones atadas a compromisos de gestión. Sin embargo, esta iniciativa nunca avanzó en la identificación concreta de estas funciones, y si estas iban a reemplazar o no a los actuales Directores



de División de carrera (tampoco el Estatuto llegó a implementarse en el resto de sus disposiciones).

En definitiva, en la administración pública uruguaya, con excepción de algunas empresas públicas del dominio comercial e industrial (incluyendo al Banco Central), no se ha podido avanzar en la constitución de un cuerpo de Directivos o Gerentes profesionales, que constituyan una interfase entre la burocracia de nivel medio y los cargos de dirección política. Esta capa de funcionarios está ocupada en este caso por los cargos de confianza, que a diferencia de los DAS en Brasil, y al ser una capa mucho más delgada, no están clasificados por niveles, ni existen disposiciones respecto a qué porcentaje de los mismos debe provenir de las filas del servicio de carrera.

Al comparar ambos sistemas político administrativos, en lo que refiere a las interacciones entre cargos políticos y de carrera, surgen varios aspectos a destacar. Por un lado, el sistema de DAS en Brasil, tiene claros problemas en lo que respecta a la evaluación del rendimiento de este tipo de funcionarios. No obstante, ofrece un número importante de ventajas relativas al compararlo con el uruguayo. Por un lado, el sistema de cargos DAS penetra fuertemente la maquinaria administrativa, llegando a cargos medios. Esto permite a los Ministros, en caso de hacer un uso in-

teligente del instrumento, reclutar gente joven y muy preparada, en un sistema de fast track similar al que usan algunos países desarrollados. Esto en Uruguay no ocurre, ya que no están permitidas las entradas laterales a la carrera.

En lo que respecta a la burocracia de más alto nivel del DAS (escalones 5 y 6), el que actualmente tenga que designarse con un 50% de funcionarios de carrera, brinda garantías de profesionalización de este segmento, al mismo tiempo que no corta la posibilidad de maximizar la responsiveness política con el otro 50% de designados que pueden venir directamente del sector privado o de las maquinarias partidarias. En cambio en el Uruguay, los cargos de confianza no tienen ningún requisito referido a un perfil técnico, o a determinado porcentaje que tenga que provenir de filas de la administración. En ese sentido, la competencia técnica viene siendo sacrificada por los imperativos de lealtad política y sistema de reparto. Si bien en muchos casos los cargos de confianza pueden presentar habilidades para el cargo, no es posible señalar que sean los más aptos para ocuparlos. Por último, la ausencia en Uruguay de carreras públicas horizontales es otro componente a tener en cuenta, ya que no cabría la posibilidad que se puede dar el Ejecutivo brasileiro, de designar funcionarios provenientes de las mismas en los escalones más altos del sistema.

5. Comentarios finales

5.1 Desafíos actuales de los servicios civiles en Brasil y Uruguay

De acuerdo al informe de ENAP (2015), la evolución del empleo público en Brasil aparece vinculada a una creciente participación del Estado en la vida social, sostenida desde las últimas décadas en una ampliación de vínculos laborales precarios. En cuanto al perfil actual de los servidores públicos federales, se detecta un crecimiento significativo de servidores de administración indirecta del Poder Ejecutivo y un creciente reclutamiento de servidores con altos niveles educativos, provocando también la obligatoriedad de los concursos la casi ecuanimidad de género en la ocupación de cargos. Se constata una maduración del sector público, donde el reclutamiento de los servidores se ha establecido como política de Estado para la mejora de las políticas públicas; acompañado de un proceso por el cual los propios servidores se encuentran más escolarizados, ocupan mayor proporción de cargos en comisión y reciben salarios más atractivos. Asimismo, se destaca la introducción de cuotas raciales, la evaluación de experiencia profesional y la valorización de competencias relacionales en los procesos de reclutamiento y evaluación. En el plano de los desafíos de la gestión de personal, el informe plantea la carencia de carreras estructuradas en diversos órganos del Ejecutivo; diferencias salariales acentuadas entre carreras; limitada autonomía gerencial; la necesidad de mayores incentivos a la innovación. También entre los desafíos, Pacheco (2008) señala la existencia de un número excesivo de carreras, estructuradas de acuerdo con la formación profesional y no con actividades desempeña-

das, y la excesiva especificidad de los cargos como limitante de la movilidad. Adicionalmente, apunta a que los concursos tan solo valoren conocimiento formal, excluyendo competencias, habilidades, motivación y compromiso con los valores del sector público. Agrega entre los desafíos, las presiones corporativistas de la burocracia, con el objeto de extender beneficios o privilegios bajo los principios de “isonomía” y “derechos adquiridos”, los problemas de la evaluación individual, en contraste con una evaluación institucional que tiende a mejorar, y una evolución de la carrera dependiente de la antigüedad, que no premia con ascensos más rápidos a servidores de alto desempeño. Sostiene que Brasil ha adoptado una interpretación demasiado rígida de los parámetros weberianos, con la estabilidad plena, que no prevé remociones por desempeño insuficiente; el régimen único de trabajo, que concede iguales mismos deberes y derechos independientemente de las funciones específicas; y una noción de profesionalización en oposición a los riesgos de politización, que no contempla la cualificación de los servidores y su relación con la ciudadanía. Propone así que el concepto de mérito se interprete como posesión de conocimientos, competencias y habilidades individuales y también organizacionales.

En su presentación realizada en el marco del evento “Patronage in Transition. The Politics of Patronage in Latin America”, Gaetani y Luna (2018) afirman que en numerosas dimensiones la reforma del servicio civil en Brasil



ha alcanzado un importante éxito. Sostienen los autores que Brasil ha logrado una reducción sustancial de fenómenos como el clientelismo y el patronazgo al nivel federal; que se alcanzó una organización sin precedentes de los procesos de selección de funcionarios públicos y una profesionalización del centro de gobierno; que se redefinió el perfil de los servidores de un modo que favorece la incorporación de funcionarios altamente calificados; y que la transparencia en el acceso a información se han vuelto rutina en la Administración Pública. No obstante, reconocen los autores que son múltiples las esferas en las que los intentos de reforma han sido escasos o inconducentes. La propia revalorización de los burócratas de carrera frente a los designados políticos en la alta esfera del gobierno no ha sido producto de una estrategia planeada y acordada. Entre los “fallos”, se destaca la ausencia de una estrategia consistente de reforma, pasados los tiempos de Bresser Pereira, lo cual se refleja en que su necesidad no sea asumida o comprendida a cabalidad por parte de la sociedad y de la conducción económica de los sucesivos Gobiernos. Asimismo, la falta de visión de conjunto ha favorecido una fragmentación tributaria de lógicas divisionistas y comportamientos egoístas (*‘my case is special’*) por parte de funcionarios, grupos corporativos y áreas del Estado. Más aun, el poder de ciertos funcionarios (fiscales, inspectores impositivos, oficialidad policial) se ha incrementado al punto de darles posibilidades para chantajear al Gobierno con sus demandas. Asociado a esa misma línea, los gobiernos no han sido capaces de gestionar efectivamente las carreras, que han impuesto su lógica de mercado en competencia, y cuyo *‘management’* ha sido asimilado acríticamente al aumento salarial y de beneficios para los funcionarios. En términos de manejo de información, continúa pendiente un estudio pormenorizado de las planillas de personal público por organización y agencia del Gobierno. Diversas transformaciones en áreas tan diversas como la demografía, la tecnología, las técnicas modernas de gestión, la sociedad civil, las condiciones del mercado, entre otras, han estado ausentes del debate sobre reforma administrativa. Los efectos de este balance entre aciertos y fallos, se ven patentes en situaciones como que la “infra-burocratización” y la “sobre-burocratización” son patologías que coexisten en el Gobierno Federal y a la interna de los ministerios; en que las tradicionales distinciones entre administración directa e indirecta han tendido a diluirse; en la marcada fragilidad de la gestión humana dentro de los sistemas centrales de la Administración Federal; en la acentuada dinámica de competencia entre carreras que actúan como facciones, desacopladas de su rol de Gobierno; y en la falta de coordinación entre stakeholders relevantes para trabajar en conjunto sobre estas problemáticas. En síntesis, el proceso de construcción de un servicio civil nacional requiere de estrategia y la fragmentación ha tornado los esfuerzos al respecto en dificultosos, esposmáticos y

desbalanceados, dada la presencia de un excesivo número de decision-makers con poder de veto y escasas capacidades que lo vehiculicen. Por último, y en términos de la coyuntura política actual brasileña, se afirma que el proceso de impeachment contra la ex Presidenta Dilma Rousseff tiene entre sus múltiples causas, la erosión mencionada del centro de gobierno.

En el caso de Uruguay, se cuenta hoy con un servicio civil más grande, meritocrático, tecnificado, de carrera y rejuvenecido que en el pasado. No obstante, su gestión adolece de serias limitaciones, asociadas a la persistente sobrerregulación e inadecuación entre funciones y competencias. En ese sentido, los avances han sido limitados, como lo demuestra la implantación parcial y posterior desarticulación del proyecto SIRO, la imposibilidad de formar una burocracia meritocrática de alto nivel basada en la gestión por resultados y la desarticulación exhibida por los sistemas de evaluación de desempeño (Iturburu 2014). Asimismo, la limitada aplicación del Nuevo Estatuto del Funcionario Público dejó fundamentales disposiciones del mismo sin ser implementadas. En palabras de Ramos y Milanese (2016), el sector público uruguayo ha adoptado en los últimos años un patrón de “neoweberianismo imperfecto”, que avanza en la evaluación basada en el desempeño y en la flexibilización de las estructuras de carrera administrativa, pero sin lidiar efectivamente con los desafíos de fortalecer al servicio civil, de alcanzar la excelencia de las competencias profesionales, o de concretar una nueva cultura administrativa basada en la evaluación sistemática. Afirman que la carrera en el sector público uruguayo no goza de prestigio o posibilidades de desarrollo profesional, para lo cual sería menester modificar la estructura de incentivos e innovar en las estrategias de captación, formación y evaluación de personal. Entre otros desafíos identificados por los autores, señalan las estrategias de *by-pass* a los marcos del derecho público, para gestionar en estructuras flexibles del derecho privado (Idem: 260) y la vigencia de la problemática emergente del complejo vínculo entre partidos y burocracias, históricamente basado en patronazgo y clientelismo, y culpable de haber bloqueado el desarrollo de una burocracia autónoma de los partidos (Ramos, 2003). En ese sentido, el uso de la maquinaria estatal como moneda de negociación inter e intra partidaria se ha efectivizado mediante el ingreso selectivo de personal de confianza partidaria en cargos de conducción con alta remuneración y estatus, mediante mecanismos informales paralelos a la carrera administrativa. Este fenómeno ha llevado a una primacía de la lógica política y la *political responsiveness* sobre la racionalidad técnico-burocrática en la gestión pública, habilitando a una participación muy limitada de la alta burocracia en el diseño de políticas y generando en consecuencia un déficit de capacidades netamente estatales (Ramos y Milanese 2016).

6 Bibliografía

- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- BID. Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004- 13). BID. Washington DC. 2014
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2015.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.
- CORTÁZAR, J. C.; FONTAINE, A. Análisis comparado de los avances en la profesionalización del servicio civil en América Latina. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD. Lima 2015.
- CORTÁZAR, J. C.; FUENZALIZA, J.; LAFUENTE, M. Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio. BID. 2016
- DIAS, R. As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas Brasil. IPEA 2010.
- ECONÓMICO, C. d. I. y. D. Informe sobre Administración Pública. Instituto Nacional del Libro, 1989. Montevideo. 1966
- ECHEBARRÍA, K. El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. In: LONGO, F. e RAMIÓ, C. (Ed.). La profesionalización del Empleo Público en América Latina. . Barcelona.: Fundación CIDOB, 2008.
- ENAP. Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas. ENAP. Brasília. 2015
- EVANS, P. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. In: HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. (Ed.). The Politics of Economic Adjustment. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- _____. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation,. New Jersey: Princeton University Press, Princeton, 1995.
- EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
- FILGUEIRA, F. et al. La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: los años 90. BID. 2002
- GAETANI, F.; HEREDIA, B. La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Brasil: Los Años de Cardoso. BID. 2002
- GARCÉ, A. Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE. . Montevideo: Trilce, 2002.
- GARCÍA LOPEZ, F. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: IPEA, 2005.
- GRAEF, A.; BARBOSA, M. d. P. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira - O Papel das Carreiras Transversais. A Política de Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: Eixos, Desafios, Resultados 2008.
- GRINDLE, M. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 2010
- GUINOVART, B. Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El caso de Uruguay. BID. 2002
- HALL, J. La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la organización administrativa. Instituto Nacional del Libro, 1989. 1954
- HOOD, C. Relationships between Ministers/Politicians and Public Servants. In: PETERS, G. e SAVOIE, D. (Ed.). Governance in the Twenty-first Century. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2000.
- HOOD, C.; LODGE, M. The politics of public service bargains. Reward, Competency, Loyalty—and Blame. Oxford University Press, 2006.
- IACOVIELLO, M.; RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. Uruguay. In: (Ed.). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington DC: BID, 2006. (Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.).
- ITURBURU, M. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay. 2014
- LAH, T. J.; PERRY, J. The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform. *Review of Public Personnel Administration*, v. 28, n. 3, p. 282-299, 2008.
- LONGO, F. La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. In: LONGO, F. e RAMOS, C. (Ed.). La profesionalización del Empleo Público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- LONGO, F.; RAMIÓ, C. La profesionalización del Empleo Público en América Latina. Barcelona.: Fundación CIDOB, 2008.
- LLANO, M. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. BID. 2014
- MANNING, N.; LAFUENTE, M.; WATKINS, J. International Experiences with Senior Executive Services Cadres. World Bank. 2012

- NARBONDO, P.; FUENTES, G.; RUMEAU, D. La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. In: MANCEBO, M. E. e NARBONDO, P. (Ed.). Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo, 2010.
- NARBONDO, P.; RAMOS, C. La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 11, p. 35-58, 1999.
- _____. La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista. In: MANCEBO, M. E.; NARBONDO, P., et al (Ed.). La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Montevideo: EBO, 2002.
- NUESCH, E. La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uruguay. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia? Montevideo: AUCIP 2014.
- OEA. Informe sobre Brasil: “Seleccionando Mejores Servidores Públicos: Sistemas Integrados de Gestión de Personal en Brasil, México y Uruguay. OEA. 2014
- ONSC. Vínculos laborales con el Estado 2016. ONSC. Montevideo. 2016
- OSZLAK, O. Diagnóstico de la Administración Pública. Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1989, 1972.
- PACHECO, R. Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. In: LONGO, F. e RAMIÓ, C. (Ed.). La profesionalización del Empleo Público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- PETERS, G. The Politics of Bureaucracy. Fifth Edition. Routledge, 1995.
- PHILIP, G. Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis? UK: Polity Publisher, 2003. SEGEP. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília. 2017
- RAMOS, C. La racionalidad de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado. In: BODEMER, K. (Ed.). La Reforma del Estado. Más allá de la Privatización. Montevideo: FESUR-ICP, 1993.
- _____. La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. In: RAMOS, C. (Ed.). La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoque políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”. Montevideo: ICP-EBP, 2003.
- _____. El Nuevo Estatuto de Funcionario Público en Uruguay. In: ICP (Ed.). Política en Tiempos de Mujica (III). Informe de Coyuntura. Montevideo: ICP, 2013. p.257-270.
- RAMOS, C.; MILANESI, A. ¿Un neweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio In: CAO, H. e BLUTMAN, G. (Ed.). Estado y administración pública: paradojas en América Latina. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Públicas - FCE-UBA, 2016. cap. 10, p.241-279.
- RAMOS, C.; SCROLLINI, F. Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 22, n. 1, p. 11-36, 2013.
- REINER, L. La Reforma Administrativa en Brasil: El Proceso en la Cámara de Diputados. Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latino Americanos. Guadalajara 1997.
- SANGUINETTI, M. N. La profesionalización de la función pública en Uruguay 2005-2013. Avances en la profesionalización del servicio civil en Uruguay. De la minimización a la resignificación de los servidores públicos. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo: CLAD 2013.
- SOUZA, C. La nueva gramática política y burocrática del Gobierno Federal de Brasil. In: BLUTMAN, G. e CAO, H. (Ed.). Estado y Administración Pública: Paradojas en América Latina. Buenos Aires.: UBA- FCE, 2016.
- STEIN, E. et al. A política das políticas públicas. Progresso econômico e social na América Latina. BID- David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Elsevier campus, 2006.