

*Sensibilidad política y autonomía profesional en el
Servicio Civil*

Reflexiones a partir de los casos de Brasil y Uruguay

*Seminário Internacional: Profissionalização do Serviço Civil, trajetórias e
desafios atuais nas experiências do Brasil, México, Portugal, Turquia e Uruguai.*

ENAP-18 de setiembre 2018

Prof. Conrado Ramos

Universidad de la República - Uruguay

La importancia de los relatos que justifican las reformas

- *“The field of American Public Administration is weaker because of its neglect of large forces and their effects on the administrative apparatus of government. Certainly scholars in the field do a great deal of important and rigorous research. But a disproportionate amount is concerned with narrow questions of administrative technique. We have lost the capacity to tell broader stories about the processes by which the administrative apparatus of government has acquired its present form.”*

[Roberts, A. (2013). *Large Forces: What's Missing in Public Administration*, quoted in Chris Eichbaum and Richard Shaw “The future of Public Administration: Speaking Truth to Power or fluffing the lines?”, paper for the 2018 IPSA Conference: Borders and Margins, Brisbane, 21st–25th July 2018]

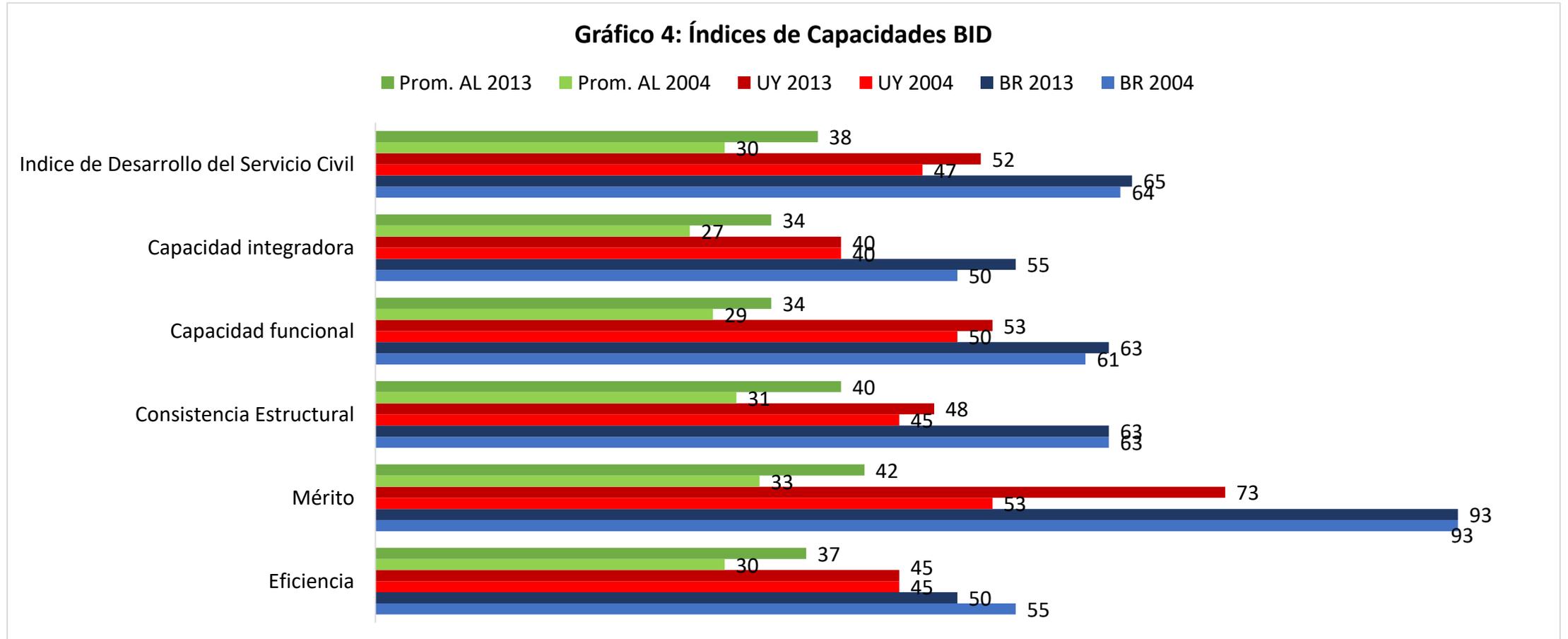
Pensar las reformas en contextos políticos donde las instituciones y actores políticos pierden legitimidad

- *“...Evidence based policy making and innovation in public sector have become favorite slogans of reformers. Yet, such efforts are usually focused primarily upon public service production, competitiveness, practical issues, and borrowing from market ideology and private sector. Less attention to theoretical insights and empirical facts about how well-functioning democratic society depends on a well-functioning political-democratic order and public administration, and the huge challenges now facing democracies, as key institutions and actors are losing legitimacy and public support and new political and society divide lines emerge.”*
- (Joan P. Olsen, 2018: The Bergen Approach to public administration and political organization. An occasion for looking back)

Buenos alumnos en una clase de bajos promedios...

- América Latina tiene un déficit histórico en el desarrollo de sus servicios civiles: clientelismo, patronazgo, baja profesionalización, etc.
- Brasil es uno de los servicios civiles más desarrollados de América Latina
- Uruguay si bien está entre los más desarrollados se encuentra lejos del caso brasileño.
- Ambos países tienen las bases burocráticas pero tienen dificultades importantes para edificar un servicio público más profesional, orientado a resultados, capaz de ser un agente transformador de los procesos de desarrollo

Índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID



Algunos rasgos de los Sistemas de carrera en Uruguay y Brasil

Uruguay:

- Sistema de carrera perforado (encargaturas, contratos, pases en comisión, etc.)
 - Sistema de remuneraciones fragmentado según conquistas corporativas
 - No existencia de carreras transversales. Estructura corporativa rígida y cerrada
 - Bajo uso de incentivos por desempeño y evaluación
 - No existe un Sistema de Alta Dirección Pública
-
- ✓ ***Party Government con mucha representatividad (governance democrática) y bajo nivel técnico-gerencial.***
 - ✓ ***Necesidad de refundar el “public service bargain”.***

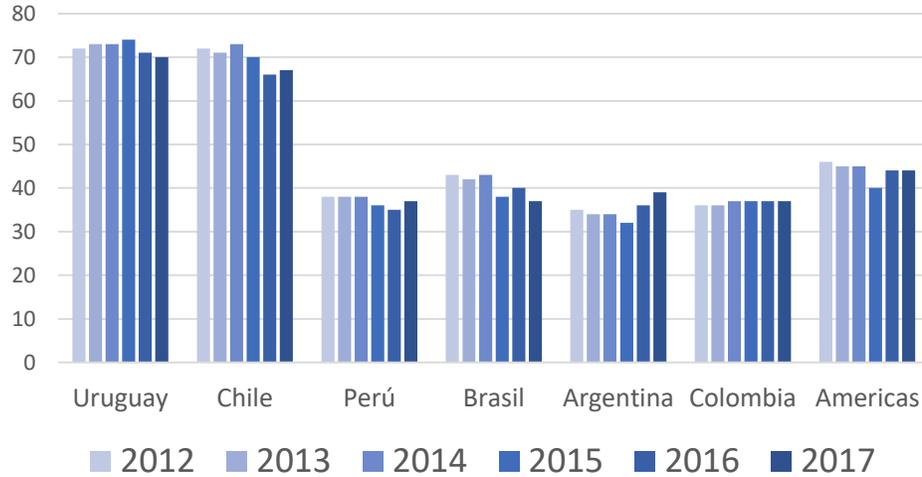
Algunos de los problemas de Uruguay pueden estar presentes también en Brasil...pero en otra clave y con un nivel superior de desarrollo del Servicio Civil (no así, del sistema político)

Brasil:

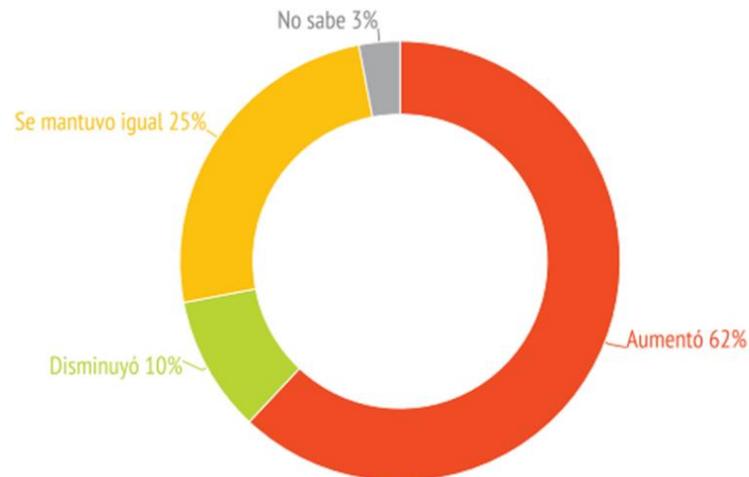
- Existencia de carreras transversales, pero que no resuelve su convivencia con los sistemas verticales
- Uso procedimental pero no sustantivo de los mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios (dificultades en su conexión con los sistemas de M&E)
- Combinación de lógicas políticas y corporativas en el DAS
- Importantes disparidades salariales y de desarrollo profesional de la carrera.

A pesar del desarrollo relativo de su Servicio Civil, Brasil Sin embargo Brasil no alcanza buenos indicadores de “good governacne”

Índice de percepción de corrupción
(Transparencia Internacional)



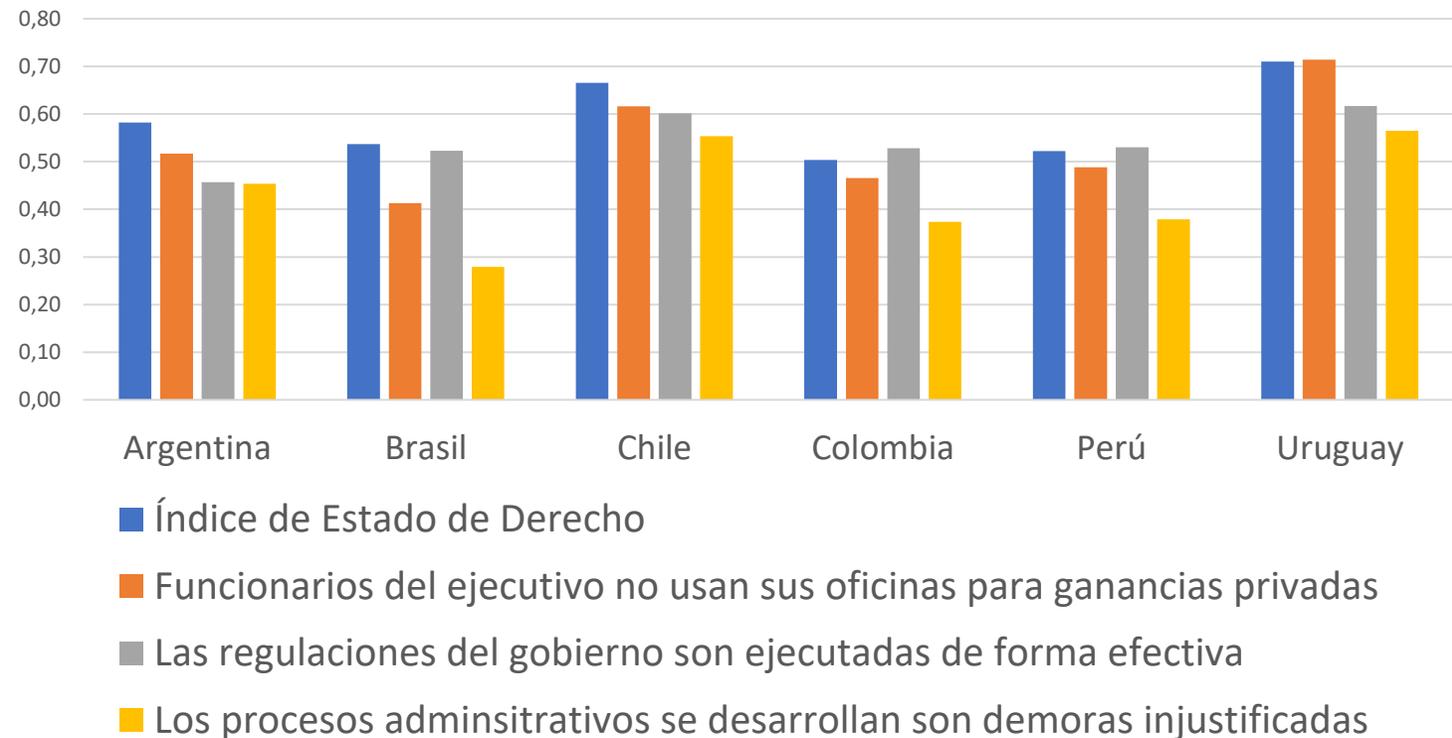
¿CUÁNTO HA CAMBIADO EL NIVEL DE CORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES?



- Pocos avances en el combate a la corrupción a pesar de la fuerte retórica: Oderbrecht: Brasil, Ecuador y Perú
- El 62% de las personas en AL cree que la corrupción en sus países aumentó
- En 2017 29% de la población había pagado algún soborno a lo largo del año, mientras que en el 2010 era el 23%.
- Más de la mitad de la población en AL piensa que sus gobiernos no están haciendo bien las cosas (en Chile, Paraguay y Perú son más de 2/3)

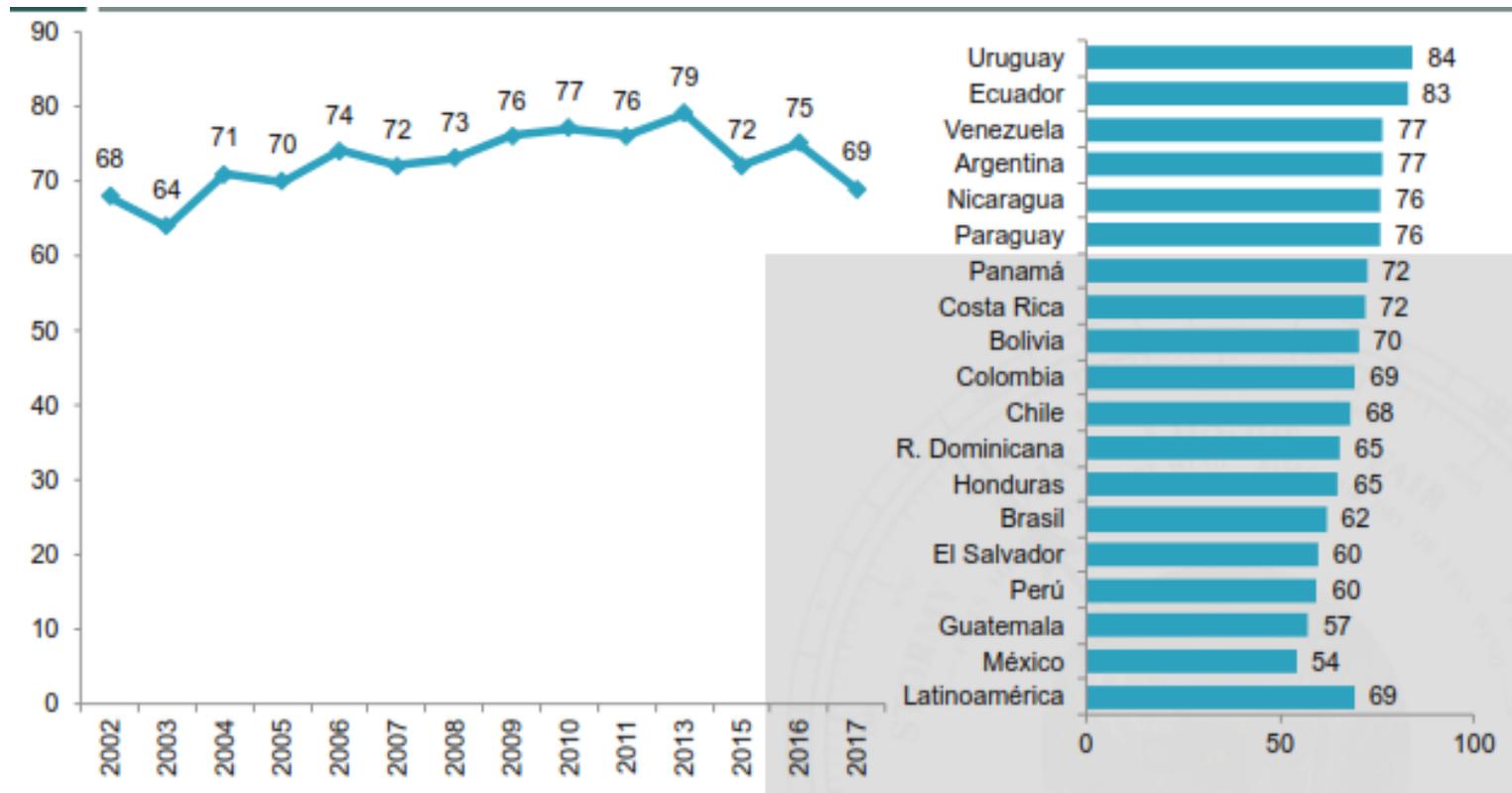
Factores que miden “Rule of Law”

1. Sujeciones del Gobierno (desde los otros poderes, auditorías independientes, controles de la sociedad civil, etc)
2. Ausencia de corrupción
3. Open government
4. Derechos fundamentales
5. Orden y seguridad
6. Capacidad de enforcement del gobierno
7. Justicia civil
8. Justicia criminal



La región no logra conseguir un decente apoyo a las instituciones democráticas

Democracia como mejor sistema de Gobierno (Latinobarómetro, 2017)



Paradojas

Los mejores alumnos de la región (sobre 113 países):

- Uruguay: 22 (pero bajando)
- Costa Rica: 24 (pero bajando)
- Chile: 27

Lejos vienen: Argentina (46); Brasil (52); Perú (60)...último Venezuela (113)

- ✓ Aparente Paradoja: Uy y Costa Rica no tienen SADP y son laggard cases en reformas administrativas
- ✓ Sin embargo, los pocos escándalos de corrupción en Uy tienen que ver con la ausencia de SADP (Hospitales públicos (comisión investigadora), y agencias en las fronteras del gobierno -ej: la caída del Vice Presidente-)

Factores que limitan el éxito....

- **Debilidades para construir un orden político-democrático de calidad:**

- Debilidades en la arquitectura institucional por falta de consensos políticos (agencias con débiles competencias; normas no acompañadas de enforcement).*

Síndrome de “culto cargo” de Hood

- Redes clientelísticas, mientras más amplias más se autoreforzan ya que crea un dilema de acción colectiva que debilitan el capital social.*

- Sistema de partidos con baja institucionalización (set de partidos poco estables y con posiciones ideológicas cambiantes); partidos clientelares y redes fuertes de patronazgo....*

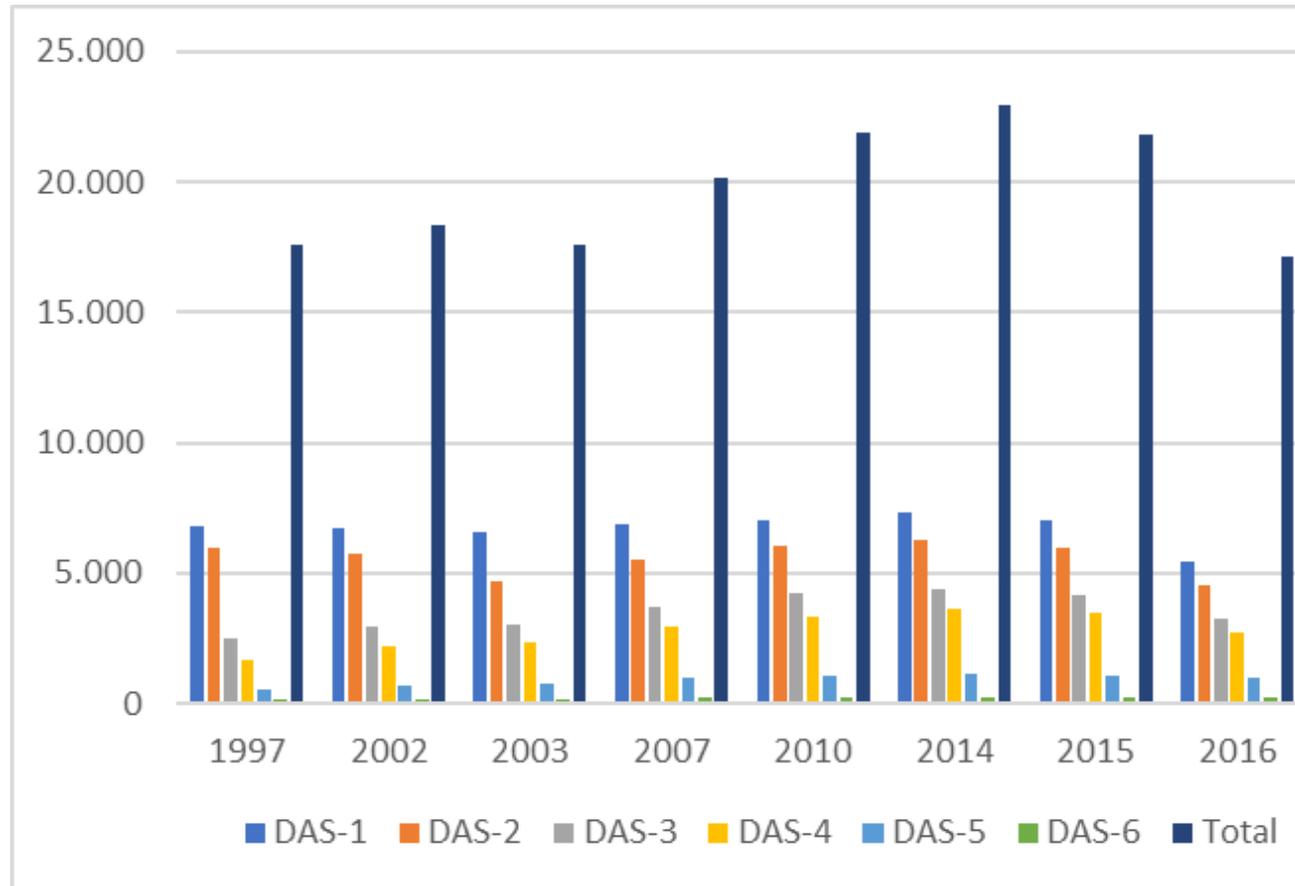
- ***Es en este último punto donde entran a jugar los SADP***

Alta Dirección Pública Brasil

Los cargos DAS no se constituyó como un sistema con reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño meritocrático,

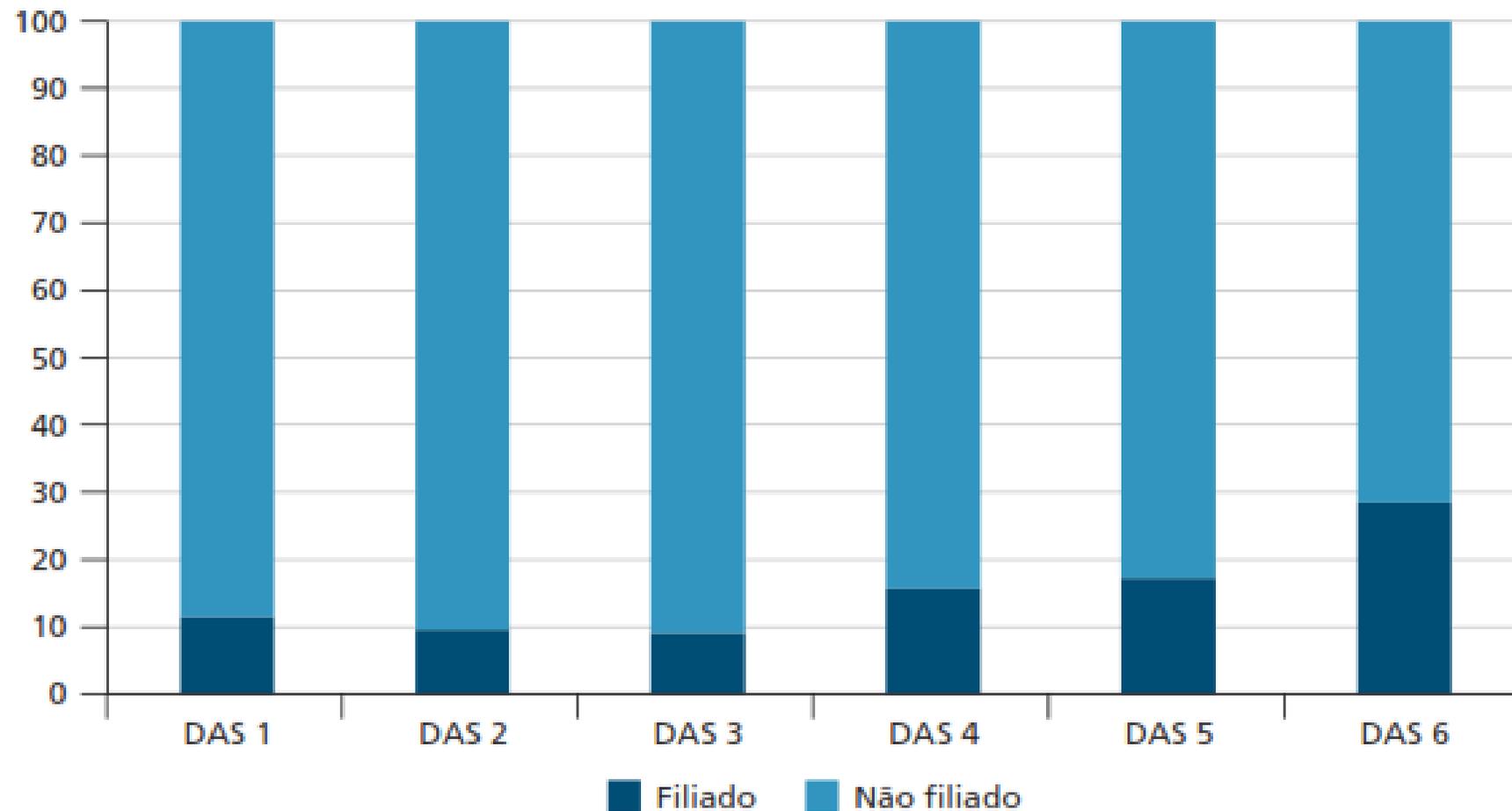
No promueve expresamente un set de competencias gerenciales determinado (excepto en los EPG)

Tampoco entrena a sus altos cuadros en competencias propias de otros sistemas de “senior civil service” (UK, Canada, Holanda entre otros)

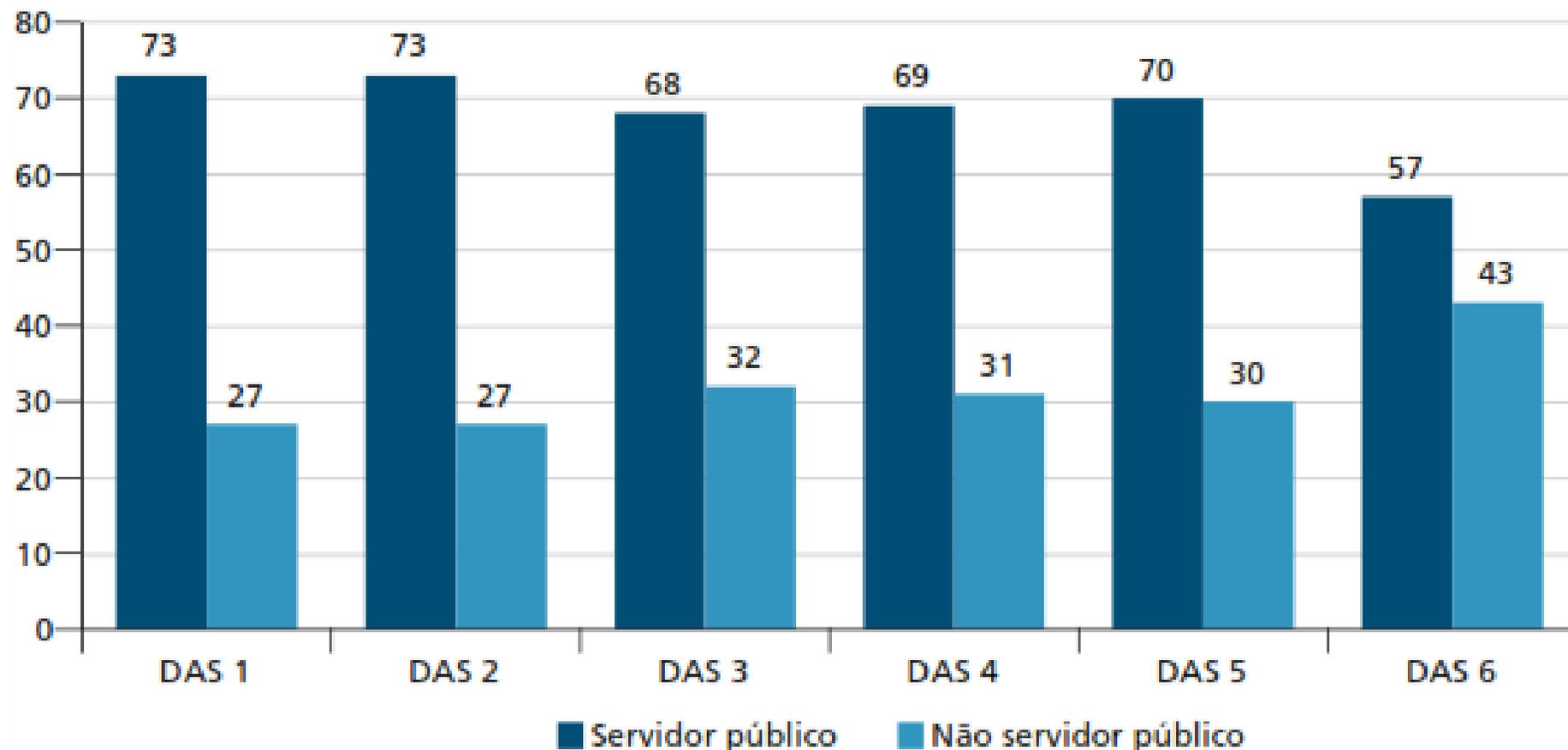


Proporção e número de ocupantes de cargos DAS filiados a partidos políticos, no serviço público federal, por nível do cargo (dez./2015) ¹

(Em %)



Proporção de ocupantes de cargos DAS que pertencem ao serviço público (dez./2014)
(Em %)



Fonte: Siape e Lopez (2015).

En qué dirección hay que repensar los roles del Servicio Civil brasileiro de medio y alto nivel, y sus vínculos con la política y la sociedad civil?

- *En el nivel alto (DAS 6) influyen en la toma de decisiones, definición de reglas y los representan en disputas políticas a mandantes políticos (advisory, policy making and representation) (300)*
- ***Sus competencias son menos gerenciales y más políticas***
- *En el nivel medio (DAS 1 a 5) es un “metier flou”: generan conexiones, interfieren en los flujos de información, distribuyen recursos y seleccionan los socios más adecuados o legítimos para ejecutar las políticas de gobierno (25000)*
- ***Sus competencias son más variadas, administrativas, gerenciales, y relacionales hacia dentro de la maquinaria de Estado.***

(Roberto Rocha 2018)

Autonomía o Governance democrática?

- Se afirma que la autonomía se impulsó en contextos autoritarios, mientras que en actuales contextos de “governance democrática”, es necesario impulsar una mayor “responsiveness” (Cavalcante, Lotta, Oliveira 2018)
- Entre las capturas corporativas y la corrupción
- El problema es a nivel de la BAE o de la BME? Qué pasa en las áreas de contralor? Cómo salir del círculo de aversión al riesgo sin caer en una excesiva permeabilidad?

Comentarios finales

- Ambos países han avanzado en profesionalización y mérito de su servicio civil.
- Ausencia de un libreto de reforma.
- Esfuerzos espasmódicos y desbalanceados.
- Afecta la gobernabilidad del sistema y el desempeño del sector público.