

# La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo

Pan Suk Kim\*

Los efectos de las recesiones económicas y las crisis financieras, el incremento de la globalización y el creciente desempleo provocaron que el sector privado se volviera más dependiente de los programas del servicio público. El costo del gobierno nacional aumentó, mientras que, al mismo tiempo, el sector público nacional fue considerado, por aquellos a quienes servía, como menos sensible e ineficaz en la prestación de su creciente lista de servicios. En respuesta a una serie de presiones económicas y a una falta de confianza en las instituciones del gobierno para hacerles frente, muchos países de todo el mundo han comenzado a reconsiderar los asuntos y costos del gobierno. Se está prestando mucha atención a la puesta en práctica de estrategias para aumentar la rendición de cuentas y para desplazarse del enfoque tradicional en los insumos y controles hacia el enfoque en los resultados, pero el análisis detallado de todos los temas pertinentes está fuera del alcance de este trabajo. El artículo se centrará, más bien, en las reformas aplicadas a la administración de los recursos humanos del gobierno en una perspectiva comparativa.

La mayoría de los países se ha involucrado en la reforma de la administración de los recursos humanos en el sector público (Kettle *et al.*, 1996; Ban y Riccucci, 1997). En general, las razones son muy similares en los países industrializados, donde los nuevos enfoques sobre el tema han ganado terreno durante el decenio pasado. La influencia

---

\* El autor es profesor del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Yonsei, Corea del Sur. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

de la nueva administración pública (Pollit, 1990, 1995; Hood, 1991; Enteman, 1993) se puede percibir en muchos países.<sup>1</sup> El estímulo principal para el cambio ha surgido del reconocimiento de que el aumento de la eficacia y la efectividad se relaciona estrechamente con los salarios, las prácticas de empleo, los métodos de trabajo, el desempeño y la actitud del personal, así como con otros aspectos de la administración de los recursos humanos (Hays y Reeves, 1989; Armstrong, 1992; Sylvia, 1994; Ban y Riccucci, 1997). Cada vez más, los empleados públicos son considerados como un recurso esencial que requiere una gestión activa. Por ello, se reconoce que los funcionarios necesitan que se les dé más autoridad para administrar su personal. La administración de recursos humanos debería adaptarse más estrechamente a las circunstancias particulares de las organizaciones, prestando más atención al desarrollo tanto de una estrategia coherente de administración de los recursos humanos como de funcionarios adecuados para esa administración.

El objetivo de este artículo es identificar las principales tendencias en la reforma de la administración de los recursos humanos del sector público y evaluar si las políticas respectivas están cambiando en congruencia con el objetivo de desarrollar servicios públicos orientados hacia la calidad del desempeño. ¿En qué medida esos cambios están siendo impulsados por las reformas de la administración pública destinadas a mejorar el desempeño y los servicios al público? Las actividades relacionadas con la reforma se dividen en una gran variedad de categorías. El equilibrio entre los controles centrales de la administración de los recursos humanos y la flexibilidad de la administración

sigue en evolución. Los puntos de vista sobre la magnitud deseable del grado de delegación de la responsabilidad administrativa varían de un país a otro. La información para este estudio se basa en fuentes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>2</sup> Este artículo se inicia con el examen de varias tendencias de la reforma de la administración de los recursos humanos, continúa con el análisis de las estrategias de reforma y termina con las conclusiones.

### Tendencias de la reforma en la administración de los recursos humanos

Según los informes de la OCDE de 1993 a 1996, los países pertenecientes al organismo se basan en una amplia variedad de iniciativas para introducir o mejorar los programas de administración de los recursos humanos. Si bien es cierto que la magnitud y el contenido de las reformas de dicha administración varían de un país a otro, existen tres puntos de convergencia importantes: 1) la delegación de la responsabilidad de los cuerpos centrales en los diferentes departamentos, agencias y administradores; 2) el desarrollo de políticas y prácticas más flexibles en áreas como: los salarios, las condiciones de empleo, la clasificación, la dotación de personal y los convenios de trabajo; y 3) un énfasis creciente en la administración del desempeño, en la capacitación y en el desarrollo (OCDE, 1995).<sup>3</sup> Los países mencionan más comúnmente, como iniciativas de reforma de la administración de los recursos humanos, los programas utilizados para reducir la magnitud de la fuerza de trabajo del sector público y para descentralizar la administración de dichos recursos. Otras iniciativas se refieren a programas de desarrollo de la nueva administración, a la

<sup>2</sup> En primer lugar, una encuesta llevada a cabo en 1993 en la agencia o agencias principales encargadas de la administración de los recursos humanos en todos los países pertenecientes a la OCDE. En segundo lugar, estudios de caso basados en los resultados de la encuesta inicial. Durante el periodo 1993-1995, el Comité de Administración Pública de la OCDE emprendió una evaluación de las reformas de la administración de los recursos humanos en los países pertenecientes al organismo.

<sup>3</sup> También existen diferencias importantes de un país a otro en cuanto al grado del cambio que se busca en la administración de los recursos humanos. En un extremo de la escala, hay países como Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña en los que se impulsan reformas fundamentales, mientras que en el otro extremo se encuentran países como Alemania y Japón donde los cambios han sido pocos; y otros países ocupan diversos puntos en la escala. En consecuencia, la naturaleza del empleo en el sector público se está transformando radicalmente en algunos países, mientras que en otros las reformas están dejando relativamente sin cambio las estructuras y principios básicos, al menos por el momento.

<sup>1</sup> Pollit (1990) identifica cinco concepciones principales sobre la nueva administración pública: 1) la ruta principal al progreso social reside ahora en el logro de aumentos continuos de la productividad definida desde el punto de vista de la economía; 2) tales aumentos de productividad provendrán principalmente de la aplicación de tecnologías cada vez más complejas; 3) la aplicación de esas tecnologías sólo puede lograrse con una fuerza de trabajo disciplinada conforme al ideal de productividad; 4) la administración es una función separada y distinta de la organización, y desempeña la función medular en la planificación, aplicación y medición del necesario mejoramiento de la productividad; y 5) para desempeñar esa función medular, debe darse a los administradores una libertad razonable para maniobrar. Estas ideas han tendido a llevar a programas más integrados de reforma de la administración de los recursos humanos y a cambios en la administración de esos recursos incluidos en las estrategias globales de reforma de la administración pública. El grado de adhesión a las nuevas ideas sobre la administración es más evidente en la magnitud, por una parte, de la delegación de la responsabilidad y, por la otra, de la flexibilidad administrativa que los países están dispuestos a poner en práctica, así como en la adopción de las técnicas de administración del sector privado. Diversos especialistas proporcionan diferentes perspectivas sobre las oportunidades y desafíos teóricos y empíricos que ofrece la nueva administración pública, pero el debate administración gubernamental *versus* administración comercial está fuera del alcance de este trabajo (véase Kaboolian, 1998).

clasificación, a la igualdad de oportunidades en el empleo y a convenios de tiempo de trabajo más flexibles (por ejemplo: trabajo parcial permanente, horarios flexibles, repartición del empleo, etcétera).

Son continuos los esfuerzos para reducir el empleo en los servicios públicos, disminuir las medidas presupuestarias (restricciones a los salarios) y las presiones sobre los departamentos y las agencias para generar el aumento de la eficacia. Esos elementos de la reforma siguen teniendo un lugar prioritario en la agenda de muchos países. Las presiones para adelgazar y aumentar la eficacia pueden ser un estímulo poderoso para poner en práctica las reformas; no obstante, a menos que las medidas para reducir los costos se vinculen con estrategias de reforma de la organización más amplias o se coordinen con prioridades de la reforma ya existente, esas medidas pueden minar las estrategias, la moral y el dinamismo del servicio público.

En las siguientes secciones se hace un análisis de las principales iniciativas de reforma de la administración de los recursos humanos, entre ellas, su delegación y la descentralización: los salarios, los sistemas de clasificación, las prácticas de dotación de personal, la reducción de la fuerza de trabajo, el empleo contractual y la administración del desempeño.

#### *La descentralización y la delegación de la administración de los recursos humanos*

Descentralizar la responsabilidad de la administración de los recursos humanos para transferirla a los departamentos y a las agencias requiere una mayor delegación de responsabilidades en los administradores. Esta medida destaca como una de las reformas clave en los periodos recientes. El aumento de la flexibilidad y la autonomía de la administración de los recursos humanos se considera por lo general como uno de los factores principales para promover una administración más eficaz y ha mejorado la calidad global de los servicios que se prestan al público. También es común analizar los beneficios de la descentralización y la delegación de la administración de dichos recursos. Ello contribuye a las reformas destinadas a mejorar la motivación y el desempeño (en especial, el relacionado con los aspectos de dirección), y a inculcar una orientación hacia un mejor desempeño de la fuerza de trabajo del servicio público.

En la mayoría de los casos, la delegación de responsabilidades ha

tenido que ver con los aspectos operativos de la administración de los recursos humanos, mientras que la responsabilidad de determinar las políticas se deja en los cuerpos administrativos centrales. En la práctica, ello depende de lo detallado del marco de la política. En la mayoría de los países, la administración del personal del servicio público ha sido, por tradición, altamente regulada (OCDE, 1995). La introducción de políticas más flexibles y la simplificación de las reglas y los procedimientos son un corolario importante de la delegación, pues se proporciona a los administradores una mayor libertad de maniobra. Las ideas sobre el equilibrio entre la flexibilidad administrativa y la regulación varían de un servicio público a otro.

El grado de flexibilidad que se otorga a los administradores es un importante medio para predecir la magnitud del cambio que se ha dado en la administración del servicio público nacional de los países pertenecientes a la OCDE. Los países que han buscado una descentralización y una delegación sustanciales (por ejemplo, Australia, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y Gran Bretaña) consiguieron que tales reformas fueron decisivas para pasar de una cultura de la administración atada a las reglas a una basada en el desempeño. Asimismo, el énfasis se pone en pasar de los controles detallados a proporcionar directrices más flexibles que definen las normas básicas. Al mismo tiempo, se están haciendo esfuerzos por desarrollar un papel más estratégico de los cuerpos administrativos centrales. Los cambios más amplios de la administración de los recursos humanos han tenido lugar en Nueva Zelanda, donde las políticas consisten en reducir al mínimo la participación de los cuerpos administrativos centrales en las actividades de administración de los recursos humanos de los departamentos y las agencias. También en Australia ha habido una delegación sustancial, si bien se ha retenido un control central, mayor que en Nueva Zelanda, sobre los salarios y las condiciones de servicio, las estructuras de empleo, los patrones de clasificación y el reclutamiento de calidad básico, lo cual refleja una preocupación por mantener un núcleo común de principios de administración de los recursos humanos en todo el servicio público australiano. En Gran Bretaña también ha habido una delegación significativa, aunque el enfoque ha tendido a ser más cauteloso que en Australia y Nueva Zelanda. En los otros países, la descentralización y la delegación son más limitadas. Canadá y Francia han hecho algunos esfuerzos en ese sentido y consignan que, junto con Estados Unidos, están comprometidos a incrementar la flexibilidad de la adminis-

tración de los recursos humanos que se otorga a los diferentes departamentos y agencias; sin embargo, los grados de flexibilidad planeados varían marcadamente de un país a otro.

Los países que han puesto en práctica una delegación sustancial se muestran en general muy optimistas respecto a su importancia. Según los estudios de la OCDE (1993, 1994 y 1995), los cuerpos administrativos centrales consignan que la delegación: 1) ha hecho posible la puesta en marcha de los cambios orgánicos y una mayor diversidad en la práctica entre los departamentos; 2) ha permitido a los departamentos contratar y retener personal más fácilmente y administrarlo con mayor eficiencia; 3) ha aumentado la responsabilidad y la rendición de cuentas de los administradores, a quienes ha facilitado administrar sus recursos más activamente; 4) ha contribuido a enfocarse con mayor precisión en la eficiencia y la efectividad, con beneficios en la prestación de servicios y la sensibilidad; y 5) ha mejorado el vínculo entre las políticas y su ejecución.<sup>4</sup>

Con todo, una de las preocupaciones principales surgidas con respecto a la descentralización y, particularmente, a la delegación, fue la necesidad de la "administración del riesgo" y de mecanismos de rendición de cuentas en relación con la transferencia de las responsabilidades de la administración de los recursos humanos. Al revisar los programas de reforma en varios de los países mencionados, también ha surgido un buen número de inquietudes acerca de la descentralización y la delegación, entre ellas: 1) problemas de coordinación entre las agencias centrales de administración, y confusión sobre las funciones de esas agencias y el control que ejercen; 2) temor de perder la perspectiva global de los servicios, con una tendencia a que los departamentos y las agencias se enfoquen sólo en sus propios asuntos y la amenaza consecuente para la coherencia en el seno del gobierno; 3) necesidad de asegurarse de que los principios y los valores fundamentales relacionados con el empleo en los servicios públicos (por ejemplo: el mérito, la imparcialidad, la equidad) permanezcan intactos en todo el servicio público; 4) pérdida de capacidad para generar información sobre asuntos globales de la administración de los recur-

<sup>4</sup> Con todo, la mayoría de los países está ansiosa por cerciorarse de que el incremento de la delegación no dé como resultado una pérdida de la perspectiva global sobre el servicio o una dilución de los principios y valores fundamentales del servicio público. También existe una preocupación respecto a la capacidad de los cuerpos centrales para supervisar el cumplimiento de los requisitos de los servicios en su conjunto. Lograr una práctica equilibrada entre la delegación y la debida atención a los objetivos y valores en el conjunto de los servicios es difícil, y el equilibrio entre el control y la delegación sigue evolucionando en todos los países.

sos humanos en los servicios públicos en su conjunto; y 5) escasez de las habilidades requeridas por las agencias al tener más responsabilidad sobre sus propios asuntos, en particular en lo relacionado con la capacitación y el apoyo a los administradores para manejar las nuevas responsabilidades.<sup>5</sup>

### *Los sistemas de salarios y de clasificación*

La reforma de las prácticas de salarios y empleo en los servicios públicos es de capital importancia para aumentar la flexibilidad administrativa y obtener un mayor rendimiento del dinero. En muchos países ha habido esfuerzos por lograr un control más firme sobre los costos de los salarios mediante el cambio de los métodos para determinar los aumentos generales de salarios. Algunos ejemplos son: la eliminación de la indización de los salarios, la reducción del papel de las comparaciones con el mercado, la desaparición de los vínculos de los salarios entre los diferentes grupos de servidores públicos y las reglas para el aumento individual del salario (por ejemplo, dando menos peso al tiempo de servicios).

Algunos países han introducido vínculos más explícitos entre los aumentos de salarios y el incremento de la productividad a través de la negociación sobre la productividad, como el servicio público de Australia. Ello ha requerido que las agencias financien sus propios incrementos de salarios con las ganancias en eficacia, como las recientes negociaciones sobre salarios en Nueva Zelanda y Gran Bretaña. Los esfuerzos por obtener flexibilidad se reflejan en las disposiciones para: lograr una mayor variación del salario individual basada en consideraciones sobre el desempeño y las habilidades, o sobre la con-

<sup>5</sup> Además, la experiencia ha hecho resaltar la existencia de: 1) en los casos en que la delegación ha sido limitada, una exigencia de mayores libertades a los departamentos y las agencias y la idea de que la administración eficaz se ve obstaculizada por las limitadas facultades que tienen a su disposición; 2) la necesidad de una mayor delegación de los centros a los diferentes departamentos, agencias y oficinas regionales; 3) la inquietud de que los diferentes administradores no estén haciendo un uso cabal de la flexibilidad que se les ha otorgado para la administración de los recursos humanos; 4) inquietudes sobre la capacidad de los diferentes administradores y la percepción de que se necesita más capacitación, apoyo y comunicación; 5) la necesidad de adoptar medidas para hacer que los diferentes administradores tengan que rendir cuentas más precisas de sus responsabilidades; 6) la necesidad de una supervisión más efectiva de las oportunidades de empleo iguales y otros principios y normas básicos, y la percepción de que no está ocurriendo así en algunos países; y 7) inquietudes de que la delegación de la administración de los recursos humanos pueda impedir la movilidad del personal y erosionar la unidad de los servicios públicos (OCDE, 1993 y 1995).

tratación y la necesidad de retener a cierto personal; otorgar flexibilidad para que los departamentos y las agencias vuelvan a clasificar los puestos; y variar el salario de acuerdo con las condiciones del mercado de mano de obra para ciertos grupos de empleados en particular o para diferentes localidades (OCDE, 1995).

Los cambios que afectan a los sistemas de salarios también han formado parte importante de las reformas, y el énfasis se ha puesto en obtener una mayor flexibilidad para vincular más estrechamente la determinación del salario con la productividad, el desempeño, la contratación y la necesidad de retener a cierto personal. En lo general, el desafío ha consistido en reconciliar el deseo de controlar la factura de los salarios del sector público con el de aumentar la flexibilidad de los sistemas de salarios. El resultado ha consistido en dos enfoques principales, distintos de la reforma de los salarios: descentralizar la determinación del salario a la escala del departamento o la agencia (como en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña) o mantener sistemas relativamente centralizados de determinación del salario, al mismo tiempo que se busca la flexibilidad por otros medios (por ejemplo, a través de variaciones locales de los salarios o cambios de los sistemas de clasificación del empleo).

En un reducido número de países, las reformas de la administración de los recursos humanos han comprendido extensos cambios de las estructuras de clasificación del empleo y de los sistemas de relaciones industriales. También en esos casos, las reformas han abarcado desde cambios radicales en algunos países hasta ajustes secundarios en otros. Además, el perfil de la clasificación del servicio público de muchos países parece estar cambiando. El Grupo de Trabajo sobre Administración (1992) de Australia informó que la reestructuración y la supresión de actividades dieron como resultado la reducción de las proporciones del personal técnico y del personal administrativo de menor nivel, y un aumento relativo de los trabajadores capacitados y de oficina. En respuesta, se dio un fuerte estímulo a las habilidades múltiples (trabajadores con diversas capacidades para funcionar en diferentes puestos dentro de un equipo de trabajo, departamento u oficina) y la capacitación "perenne" (capacitación continua durante toda una carrera).

### *Prácticas de dotación de personal*

Las reformas en las prácticas de dotación de personal forman a menudo parte integral de la administración e incluso pueden apuntalar reformas más amplias destinadas a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios gubernamentales. Con excepción de unos cuantos países, el cambio ha ido en el sentido de una creciente descentralización de las prácticas de dotación de personal, aun en países que por lo general no buscan una delegación ni una descentralización en gran escala de las funciones de administración de los recursos humanos. La amplia base de las reformas en esa área entre los países pertenecientes a la OCDE aparece vinculada al reconocimiento de que no existe un modelo para seleccionar y desarrollar cierto personal que satisfaga las necesidades de recursos de una agencia. A este respecto, la necesidad de que las agencias tengan herramientas de dotación de personal más efectivas y flexibles en áreas como la selección, asignación, planeación de la carrera, movilidad y utilización del personal, fue citada específicamente por muchos países como un estímulo para la reforma. Los beneficios de más flexibilidad en las prácticas de dotación de personal también fueron citados por cierto número de países en el contexto de los programas de reducción de la dotación de personal y de los problemas de administración de los recursos humanos que surgen de las políticas de reducción, como los desequilibrios en la mezcla de habilidades entre la fuerza de trabajo, el estancamiento de las carreras, la resistencia al cambio y la baja moral.

También ha habido una gama de cambios en las prácticas de empleo de los países pertenecientes a la OCDE. El más común ha sido la introducción de convenios de tiempo de trabajo más flexibles, medidas para aumentar la movilidad y disposiciones para una reubicación más fácil. Se han hecho más sencillos y flexibles los convenios de contratación y se ha introducido la contratación abierta en un gran número de países que antes funcionaban con sistemas de carrera cerrados. Se han generalizado los términos flexibles de empleo, incluido el empleo contractual, el eventual y el de tiempo parcial. Y varios países han simplificado las disposiciones para dar por terminados los contratos de empleo y para cesar al personal excedente. Otros países también avanzan en esa dirección (véase el apéndice).

*La reducción de personal*

La reducción de personal es un área en la que, en la mayoría de los países, el centro continúa manteniendo un papel activo en el desarrollo de estrategias de políticas detalladas y en la dirección de las actividades relacionadas con la administración de los recursos humanos. Recientemente, el desgaste, los retiros voluntarios, la reubicación, el congelamiento de las contrataciones, las opciones de retiro anticipado, los incentivos económicos para renunciar al empleo en el sector público o alguna combinación de esos factores se utilizaban ampliamente para satisfacer los objetivos de reducción del personal al mismo tiempo que se disminuían al mínimo la reducción forzada y los ceses (Tomasko, 1987; Armstrong, 1992; GAO, 1998). Es importante hacer notar que, si bien los programas de retiro voluntario pueden tener éxito desde el punto de vista del personal, pueden resultar costosos y quizá prohibitivos para algunas administraciones nacionales desde el punto de vista del presupuesto; por ejemplo: el costo de los paquetes de indemnización por cese u otras iniciativas financieras destinadas a la renuncia voluntaria, como las "compras de contrato", aumentaron la tensión sobre los fondos de pensión. Las políticas de reducción mencionadas en algunos de los casos de estudio también subrayan las tensiones que pueden existir entre las expectativas sociales acerca de las "redes de seguridad" en el trabajo (por ejemplo, los programas de búsqueda activa de empleo, los pagos de capacitación o financieros) para los empleados despedidos y las restricciones presupuestarias que pueden limitar la gama de servicios o la magnitud de la "red de seguridad" que los gobiernos deciden ofrecer a esos trabajadores.

En 1992, por ejemplo, el Departamento de Defensa fue la primera agencia federal estadounidense autorizada para ofrecer compras de contrato a sus empleados y ha estado utilizando ese método desde enero de 1993 para reducir el tamaño de su fuerza de trabajo. El 30 de marzo de 1994, la Ley Federal de Reestructuración de la Fuerza de Trabajo autorizó compras de contrato a otras dependencias del Ejecutivo y reformó la autorización otorgada al Departamento de Defensa. Tanto en el caso de este último como en el de otras dependencias del Ejecutivo, por lo general se ofreció a los empleados un pago que fuese la cantidad menor entre 25 000.00 dólares estadounidenses y la indemnización legal por despido. Según la Oficina de Administración del Personal, la cantidad promedio por compra de contrato ascendió a \$24 833.00 para los retiros voluntarios regulares durante el año fiscal

de 1996; \$24 949.00 para las jubilaciones anticipadas, y \$14 499.00 para las renunciaciones (GAO, 1998).

Los sindicatos también están desempeñando un papel importante en los acuerdos de dotación de personal para reducir la fuerza de trabajo del sector público y reestructurar las organizaciones gubernamentales en varios países pertenecientes a la OCDE. En Suecia por ejemplo, la cooperación entre los trabajadores y la administración y las fuertes expectativas sociales sobre la seguridad en el empleo dieron como resultado un nuevo sistema para la reducción de personal y marcaron un hito al permitir a la administración nacional reorganizar, reducir y aun hacer desaparecer agencias. Suecia redujo su fuerza de trabajo estatal en aproximadamente 24 000 empleados (de 370 000) en un periodo de tres años. No obstante, por lo general la reducción en los países de la OCDE puede resultar cada vez más difícil a medida que se necesiten más reducciones y menos personal esté dispuesto a dejar el empleo voluntariamente, pues esto causa más controversias con los sindicatos.

*El empleo contractual y la administración del desempeño*

Varios países han adoptado un enfoque más contractual de la administración de los recursos humanos que por lo general implica contratos de empleo de tiempo determinado para los administradores de mayor jerarquía, acuerdos anuales que abarcan al personal y las metas de desempeño de la organización, evaluaciones anuales del desempeño y recompensas y castigos adecuados. El salario relacionado con el desempeño constituye la principal recompensa del sistema. Los castigos adoptan por lo general la forma de disposiciones para dar por terminados los contratos o para no renovarlos. Cuando se dispone de un grupo muy numeroso de candidatos al puesto, en especial si éstos proceden del sector privado, hay mayor flexibilidad en la contratación.

El empleo contractual, por lo general, no es de tiempo completo, ni permanente ni objeto de pensión, aun cuando no entrañe un contrato específico. Tradicionalmente, la gran mayoría de los empleados públicos ha sido contratada en términos de permanencia y con derecho a pensión. La tendencia actual en los servicios públicos es hacia los convenios de trabajo más flexibles para al menos una minoría sustancial de los empleados. Esa tendencia surge en parte de las presiones sobre los servicios públicos para desarrollar patrones de dotación de perso-

nal que puedan modificarse rápidamente en respuesta a los cambios en las necesidades. También la impulsa la demanda cada vez mayor de los empleados para obtener convenios de trabajo que vayan más de acuerdo con estilos de vida que cambian rápidamente (Commonwealth Secretariat, 1996).<sup>6</sup>

La tendencia hacia la flexibilidad en el empleo representa una respuesta a las necesidades tanto de los empleadores como de los empleados. En el caso de los del servicio público, existe la necesidad general de reducir los costos y la fuerza de trabajo. Los convenios contractuales flexibles pueden generar ahorros, al mismo tiempo que evitan o reducen la necesidad de elegir crudamente entre el tiempo completo, el empleo permanente y los retiros voluntarios. Al mismo tiempo, pueden ser más aceptables para algunas personas que no quieren comprometerse en un empleo de tiempo completo o continuo, como las mujeres con hijos pequeños. Las principales formas de variación entre los términos de empleo de tiempo completo y permanente son las siguientes: contratos de tiempo determinado, contratos móviles, empleo de tiempo parcial, repartición del empleo y contratos de temporada, temporales, eventuales, de reserva y de asesoría.<sup>7</sup>

En Nueva Zelanda, por ejemplo, los principales funcionarios son nombrados por periodos de cinco años y están sujetos a detallados convenios anuales de desempeño. El modelo ha resultado razonable-

<sup>6</sup> En el servicio público australiano, el área de mayor flexibilidad en los convenios de trabajo durante los últimos diez años ha sido el trabajo permanente de tiempo parcial. El gobierno canadiense envió recientemente un folleto titulado *Flexibilidad en el lugar de trabajo* a todos los departamentos. En él alienta a los administradores a aprobar las solicitudes que presenten los empleados sobre convenios de empleo variados. El Departamento de Servicios Públicos de Malasia hace énfasis en la flexibilidad en los nuevos nombramientos. En Gran Bretaña, el *Informe Mueller* de finales de los años ochenta recomendaba más flexibilidad en el Servicio Civil, siguiendo el ejemplo del sector privado. Hacia 1993, más de 30 000 servidores públicos tenían empleos de tiempo parcial y los convenios flexibles variaban desde trabajo parcial durante el año hasta los nombramientos por tiempo determinado, pasando por el trabajo en el propio domicilio.

<sup>7</sup> El aumento del empleo contractual genera resistencia entre ciertos grupos de interés y las asociaciones de personal. Las inquietudes manifestadas son: 1) la "flexibilidad" es un eufemismo para reducir la seguridad en el empleo, amenaza los empleos de tiempo completo y reduce las condiciones de empleo; 2) el personal de tiempo parcial es vulnerable a las presiones de la administración para producir el mismo trabajo en menos tiempo; 3) existe la tendencia a discriminar y segregar a las mujeres en una gama limitada de empleos mal pagados y de baja capacitación; y 4) el trabajo contractual aumenta el control de la administración sobre el proceso de trabajo y los trabajadores. El fracaso en demostrar que el empleo contractual es una respuesta a la demanda de los empleados, así como una preferencia de la administración, agravará esas preocupaciones. Las organizaciones de servicios públicos requieren un perfil de dotación de personal que equilibre la continuidad en el empleo con la sangre joven. Las políticas de personal que implican una transferencia demasiado frecuente del personal con puestos de responsabilidad y de otro tipo de personal clave, pueden causar la pérdida de la memoria institucional y a la disminución de la lealtad a las instituciones.

mente sólido y efectivo, a pesar de las dificultades iniciales con la especificación y medición del desempeño, así como con la información acerca de éste (OCDE, 1991). El sistema también se extiende a los administradores con puestos de responsabilidad. En 1994, el servicio público australiano instituyó un sistema de contratos de empleo obligatorios para los jefes de departamento. Los contratos son por un tiempo determinado que no debe exceder de cinco años e incluyen un factor de compensación de 20% sobre la tasa de salario básica para compensar la pérdida de la titularidad. La persona contratada no tiene derecho a regresar al servicio público después del término del contrato, si bien los contratos son renovables y hay una compensación especial por su terminación anticipada. La posibilidad de introducir contratos de tiempo determinado para los administradores con puestos de responsabilidad está en revisión. En Gran Bretaña, los principales funcionarios de las dependencias del Ejecutivo (aunque no los jefes de departamento) son contratados por tiempo determinado sobre la base de una competencia abierta, y una parte sustancial de su salario está vinculada a las metas clave de desempeño de la agencia. Canadá y Suecia también han fortalecido los sistemas de administración del desempeño en el caso de los jefes de departamento y de agencia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Por lo general, las técnicas como la evaluación del desempeño se han difundido en los últimos años. Hasta dos tercios de los servicios públicos de los países pertenecientes a la OCDE han introducido al menos algunos elementos de la administración del desempeño, aunque muchos sistemas aún se encuentran en pañales (OCDE, 1996). En lo que respecta a los administradores públicos, los sistemas formales de evaluación del desempeño y una revisión vinculada con los convenios de desempeño están muy desarrollados en los países de habla inglesa. Los sistemas de administración del desempeño para el personal no administrativo están menos desarrollados. La medida en que esos sistemas vinculan el establecimiento de objetivos individuales y la revisión del desempeño con las metas de la organización y los patrones de servicio varía notablemente. Aunque el uso de técnicas de administración del desempeño, en especial las revisiones y la evaluación de éste, se están difundiendo, los sistemas de servicios públicos de muchos países parecen estar subdesarrollados, con algunas excepciones. Los vínculos entre el establecimiento individual de objetivos y la revisión del desempeño, por una parte, y la planificación y las metas del desempeño de la organización, por la otra, son especialmente débiles; sin embargo, la delegación de la administración está provocando que se enfoque más de cerca esa cuestión y, de manera más general, que se hagan esfuerzos por forjar un vínculo más estrecho entre la administración de los recursos humanos y los objetivos y estrategias de la organización. Lo anterior es particularmente evidente en la creciente atención que se está prestando a la capacitación y al desarrollo del personal, y a la integración de la capacitación y las medidas de desarrollo con los procesos de planificación de la organización.

## Las estrategias y los efectos de la reforma

Muchos países se han involucrado en una reforma en gran escala de la administración de los recursos humanos. La reforma ha sido iniciada por los gobiernos e impulsada por las agencias centrales de la administración, al menos en las etapas iniciales. Los países donde ha habido más cambios subsecuentes de la administración de los recursos humanos han sido aquellos en los que ha habido un apoyo continuo a la reforma, tanto en el plano político como en los peldaños más altos de la administración, y ha ocurrido en los casos en que una agencia o unidad con influencia dentro del servicio público ha tenido la responsabilidad global de vigilar la aplicación de las reformas. La adopción de reformas clave ha sido obligatoria para los departamentos y las agencias (por ejemplo, en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña). El hecho de confiar únicamente en que los departamentos y las agencias desarrollen sus propias iniciativas para reformar la administración de los recursos humanos sobre una base voluntaria, no parece ser una estrategia efectiva en las etapas iniciales del proceso de reforma.

Una vez que el marco básico de la reforma se encuentra en su lugar, la tarea consiste en persuadir a los diferentes departamentos y las agencias, y en alentarlos a trabajar con los nuevos sistemas de administración de los recursos humanos. Los estudios de la OCDE de 1993 a 1996 sugieren que es más probable que ello ocurra cuando se otorga a los departamentos y las agencias cierto grado de flexibilidad para diseñar las nuevas políticas de acuerdo con sus propias necesidades y la cultura de la organización. Lo anterior es cierto aun en países que no están buscando la descentralización en una gran escala. A los países que buscan promover una descentralización amplia les parece de particular importancia que, cuando el centro ha empezado a entregar el poder, sea capaz de retroceder y cambiar su papel con respecto a la vigilancia y el control. Existe consenso sobre este punto entre los países pertenecientes a la OCDE que han puesto en práctica una delegación extensa de la administración de los recursos humanos.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Con todo, existe la tendencia a que el centro se muestre reacio a renunciar a todo el control y a que intente mantener una mano en las riendas. Los países que ya han avanzado en el camino de la descentralización también recomiendan una estrategia explícita para cambiar el enfoque sobre la agencia de personal central y dirigirlo hacia aquellas áreas en las que el centro debería seguir teniendo una intervención, como, por ejemplo, la planeación de la sucesión y la administración de las carreras relacionadas con los puestos de mayor jerarquía, o la promoción de prácticas prometedoras y principios capitales en todo el servicio público.

La mayoría de los países ha introducido los cambios gradualmente a lo largo de varios años, y su puesta en práctica se ha llevado a cabo de una manera continua. Nueva Zelanda es la única excepción al patrón entre los países pertenecientes a la OCDE, pues introdujo cambios radicales en unos cuantos años. Desde el punto de vista del logro de una reforma sustancial de la administración de los recursos humanos, la rapidez de los cambios es probablemente menos importante que la habilidad para mantener el ímpetu del cambio. Además, ese ímpetu debe ser mantenido, primero, en el plano político, para conservar un alto grado de apoyo público; y segundo, en el plano del personal, para mantener la motivación y la cooperación internas. En la búsqueda de modelos que conduzcan hacia una reforma exitosa, las experiencias subrayan la idea de que el éxito se basa en el éxito. Tal es a menudo el caso cuando la reforma de la administración de los recursos humanos se diseña y se pone en práctica como parte de un marco coherente de reformas en el que los cambios clave en la administración de los recursos humanos se basan unos en otros y se refuerzan unos a otros en el tiempo.

Una estrategia global de reforma para la administración de los recursos humanos es un requisito clave en la transición del servicio público a un conjunto de valores y comportamientos orientados hacia el desempeño y el servicio; sin embargo, sólo en un puñado de países, entre ellos Australia y Nueva Zelanda, se han integrado estrechamente desde el principio los cambios de la administración de los recursos humanos con la estrategia de la reforma global de la administración pública. En otras áreas, los cambios de la administración de los recursos humanos han llegado más tarde en el proceso de la reforma global. Han sido menos obvios como parte de una estrategia de reforma integrada y a menudo han sido más parciales y específicos. Es evidente que los cambios en la administración de los recursos humanos a lo largo de un frente amplio han tendido a reforzarse unos a otros. Interactúan con la administración financiera y con los cambios estructurales para producir un alto grado de cambios en la manera como funciona el servicio público. Si bien es cierto que se ha avanzado poco en el sentido de un análisis riguroso de los costos y beneficios de la reforma de la administración de los recursos humanos, la percepción de la administración en los departamentos y las agencias y de los organismos centrales de la administración es que la reforma ha hecho una contribución significativa al mejoramiento del desempeño del personal, la eficiencia global y los patrones de servicio.

Una meta significativa de toda estrategia global de reforma consiste en asegurarse de que los administradores cuenten con las herramientas adecuadas para mantener en los puestos a la gente adecuada. Así, un elemento importante de la estrategia global de la reforma consiste en garantizar que haya una flexibilidad adecuada en los salarios, en las estructuras de clasificación y en otras prácticas de dotación de personal pertinentes. Ello permitirá que los administradores recluten, seleccionen y coloquen al personal necesario. Lo anterior es particularmente importante en un medio en el que las organizaciones de servicios públicos se han involucrado en actividades de reducción, en dotación de personal o en ambas. Los administradores que debían hacer frente a la reorganización y la reducción de los recursos humanos expresaron preocupación por la posibilidad de que sus programas fuesen abandonados, pues ello daría como resultado un desequilibrio entre los trabajadores que se quedan y las habilidades requeridas para los puestos que se conservan.<sup>10</sup>

Además, el papel de la administración superior en la definición de los valores y el establecimiento de la dirección estratégica es también un elemento crítico de la constitución de un marco coherente para la reforma de la administración de los recursos humanos. En ese contexto, una tarea principal de la administración superior es asegurarse de que cuente con la suficiente capacidad en sus filas para dar forma a los valores y para transmitirlos a través de la organización. Aquellos que tienen puestos de responsabilidad deben prestar atención a las cuestiones estratégicas, como fomentar la administración del desempeño (esto es, deben centrarse en los resultados, antes que en los insumos), desarrollar estrategias destinadas a cambiar la cultura, convencer al personal de las prioridades de la reforma y mantener el interés público en la agenda de la reforma, antes que en los detalles de la administración cotidiana del presupuesto y el personal. Esa capacidad ha tenido un buen desarrollo en Australia, Nueva Zelanda

<sup>10</sup> Existe la preocupación de que los programas de incentivos para las reducciones de personal (retiro anticipado o paquetes de indemnizaciones por cese) se destinen a las ocupaciones antes que a los individuos. Los administradores han tenido poco control sobre los empleados que se quedan, o sobre los que parten; por ejemplo: con los paquetes de indemnizaciones por cese o "compra de contratos" (proporcionando pagos en efectivo a los individuos dispuestos a renunciar voluntariamente a sus empleos), existe una preocupación particular de que sea más probable que los empleados con grandes habilidades o un alto desempeño, mejor cotizados fuera del sector público, acepten tal incentivo. También existen serias preocupaciones en el sentido de que a consecuencia de los programas de reducción de personal, cada una de las agencias pueda sufrir una escasez de empleados en algunos puestos, pérdida de experiencia y, en algunos casos, pérdida de los trabajadores más capacitados y motivados.

**Cuadro 1.** Administración tradicional de los recursos humanos y nueva administración de los recursos humanos

	<i>Administración tradicional</i>	<i>Nueva administración</i>
Funciones del personal	Administrativas	Estratégicas
Estilo de administración	Paternalista	Racionalista
Cultura de la administración	Atada a las reglas	Basada en el desempeño
Prácticas de empleo	Uniformes	Flexibles
Papel del empleador	Modelo	Nuevo modo

y Gran Bretaña, y también se le presta atención en países como Suecia, Canadá, Holanda y Estados Unidos.

Las pruebas sugieren que la administración de los recursos humanos en el servicio público está cambiando de una administración tradicional a una nueva, aunque en una medida diferente en cada servicio y en cada una de sus unidades operativas. En la práctica, los elementos de la administración tradicional y la nueva administración pueden coexistir en la misma organización o en parte de ella como tipos ideales. Lo más probable es que esas dos clases de administración de los recursos humanos posean las características distintivas que se muestran en el cuadro 1. En la transición de la administración tradicional de los recursos humanos hacia la nueva, sobresalen cinco características clave: 1) las funciones del personal se vuelven más estratégicas que administrativas; 2) el estilo de administración cambia, para volverse más racionalista que paternalista; 3) las reformas son decisivas en la transición de una cultura de la administración atada a las reglas, a una basada en el desempeño; 4) las prácticas de empleo son más flexibles y menos uniformes; y 5) el papel de los empleadores del Estado cambia de ser el de un empleador modelo al de un empleador al "nuevo modo". Lo anterior significa que los servidores públicos se apoyan marcadamente en las ideas y prácticas de la administración de personal del sector privado, en lugar de actuar como ejemplos para ese sector (Farnham y Horton, 1996).

## Discusión y conclusiones

Diversos estudios (OCDE, 1993, 1995 y 1996) indican que la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE consideran que en los años venideros se pondrá un énfasis cada vez más fuerte en la reforma de la administración de los recursos humanos. Entre las prioridades identificadas en común, se encuentran: 1) el desarrollo de departamentos y agencias estratégicos de administración de los recursos humanos; 2) la necesidad de mejorar la administración y la vigilancia de la delegación de la administración de los recursos humanos y de abordar cuestiones como la coordinación y la dirección centrales; 3) asegurarse de que haya una mayor movilidad en el seno de los servicios públicos; 4) mayor flexibilidad y ajustes a la administración de los recursos humanos de acuerdo con las necesidades de los departamentos y las agencias; 5) estructuras y clasificación de salarios más flexibles; y 6) la reducción de la fuerza de trabajo y políticas para dejar el servicio público. Esos cambios indican que el ímpetu actual de las reformas se intensificará en los próximos años.

La dimensión de las reformas y de sus resultados deseados varía de manera significativa entre los países pertenecientes a la OCDE. Independientemente de la naturaleza de la reforma de la administración (esto es, delegación o centralización), es evidente que dicha administración es sólo un elemento de la reforma global, pues debe ponerse en práctica junto con otras reformas administrativas para obtener mejores resultados. Asimismo, una de las áreas más importantes de dicha reforma en los años venideros debe ser la integración estratégica de la administración de los recursos humanos en las actividades de planificación de los asuntos prioritarios. Los centros de gobierno deben permitir que los departamentos y las agencias (a través de los empleados y sus representantes) participen en la formulación de las políticas de administración de los recursos humanos e integren esta última como una herramienta de reforma orgánica en las estructuras del establecimiento de la agenda operativa de unos y otras. Ya sea que la actividad consista en el reclutamiento, la capacitación o la reducción de personal, encontrar medios para mejorar las prácticas de administración de los recursos humanos y de dotación de personal es sólo uno de los miembros de la ecuación. El factor clave reside en integrar la administración de los recursos humanos y las reformas de dicha administración con los asuntos centrales del servicio público y con el resultado y las metas de producción de cada uno

de los departamentos y las agencias. Con ello se asegurará que la administración de los recursos humanos sea reconocida como un recurso indispensable para cumplir las tareas del gobierno.

El equilibrio entre el control y la flexibilidad sigue sin alcanzarse en muchos países que han delegado la administración de los recursos humanos. Existen áreas en las que los organismos centrales se muestran reacios a renunciar al control. Lo anterior se aplica especialmente a los salarios del sector público, área en la que la negociación de la delegación se combina por lo general con mecanismos para asegurar la observancia de los límites presupuestarios. También existen preocupaciones acerca del equilibrio entre permitir a los departamentos y las agencias la libertad para desarrollar sus propias prácticas de administración de los recursos humanos, y mantener cierto grado de unidad y una perspectiva global en el servicio público. Muy pocos países (Suecia y, quizá, Gran Bretaña) parecen dispuestos a adentrarse por el camino de la fragmentación total del servicio público. La mayoría parece comprometida a conservar un núcleo común básico de condiciones que se apliquen a todo el servicio público, aunque ello pueda resultar más difícil a medida que se hacen sentir los efectos de la delegación.

La evaluación señala hacia un gran número de cuestiones de la administración de los recursos humanos que exigirán la atención de la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE en el futuro. Se reconoce explícitamente que no existen soluciones uniformes para la administración del personal o para las reformas de la administración de los recursos humanos, pero los hallazgos de este estudio sugieren cierto número de principios de administración de dichos recursos en los países pertenecientes a la OCDE que contribuyen a desarrollar instituciones públicas más flexibles, eficientes y sensibles.<sup>11</sup>

En primer lugar, los principios y valores clave que apuntalan la administración de personal en el servicio público deben estar claramente organizados y ser conocidos en todo el sistema. Las agencias

<sup>11</sup> Ha habido muy pocas evaluaciones sistemáticas de la administración de los recursos humanos. Australia y Nueva Zelanda han emprendido una evaluación en el contexto de las evaluaciones globales de las reformas de los servicios públicos, mientras que muchos otros países han llevado a cabo la evaluación de reformas específicas. La evaluación de la OCDE proporciona una mayor comprensión de los efectos de las reformas. Muchas de éstas son demasiado recientes como para hacer una evaluación completa y equilibrada de ellas, porque los efectos de algunas de las reformas de la administración de los recursos humanos pueden tardar un tiempo considerable para abrirse paso a través del sistema. En realidad, muchos de sus efectos pueden no hacerse patentes durante un buen número de años.

centrales de la administración, las unidades de reforma, la administración de más alta jerarquía y otros grupos con influencia, tienen una responsabilidad crítica en esa área. La validez continua de los principios tradicionales —como la equidad, la conducta ética y la imparcialidad política— debe subrayarse en el caso de valores como la eficiencia, la rendición de cuentas y la flexibilidad. En segundo lugar, debe otorgarse prioridad al desarrollo de los sistemas tendientes a asegurar que el desempeño individual sea administrado con eficacia en el contexto de los objetivos y las actividades globales de la organización. En tercer lugar, también debe otorgarse prioridad al desarrollo de estrategias y acciones encaminadas a mejorar las habilidades del personal en todo el servicio público. En cuarto lugar, finalmente, las prácticas de dotación de personal, como el reclutamiento y la selección, la promoción, la evaluación del desempeño, y la capacitación y el desarrollo, deben estar claramente vinculados con los objetivos y las prioridades de la organización. Las prácticas de la administración de los recursos humanos deben ser supervisadas y evaluadas con regularidad para asegurar que estén contribuyendo a una administración del personal eficiente y efectiva y al logro de los resultados deseados del programa.

En términos generales, existe una creciente variedad de formas de organización en el sector público, y se encuentran en desarrollo nuevos métodos de trabajo. En consecuencia, uno de los principales desafíos para las autoridades gubernamentales es conformar una fuerza de trabajo eficaz, capaz de ajustarse al cambio y de responder a los nuevos requerimientos. Parece factible que, durante los años venideros, los cuerpos gubernamentales tengan que administrar una diversidad de recursos humanos con funcionarios que trabajen junto a sus colegas del sector privado. La determinación del mejor punto para el empleo es una cuestión abierta que depende de una decisión nacional. Los empleadores públicos seguirán necesitando el acceso a las habilidades adecuadas y a los conocimientos pertinentes para sus operaciones.

## Apéndice

Avance en la administración de los recursos humanos  
consignado por los países pertenecientes a la OCDE, 1987-1992

	Estructuras orgánicas simplificadas	Reducciones de personal o límites a la magnitud de la fuerza de trabajo del sector público	Descentralización o delegación de la ARII	Reforma o reestructuración de los sistemas de salarios	Reformas de las prácticas de dotación de personal	Sistema de administración del desempeño	Convenios de tiempo de trabajo más flexibles (tiempo parcial, tiempo flexible, empleo compartido)
Alemania	No	Sí	No	No	No	*	*
Australia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Austria	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Bélgica	No	Sí	Sí	No	No	*	Sí
Canadá	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Corea	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Dinamarca	No	No	Sí	No	No	No	Sí
España	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Estados Unidos	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Francia	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Gran Bretaña	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Grecia	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Holanda	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Irlanda	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Islandia	No	Sí	No	No	*	*	*
Italia	No	Sí	No	No	No	No	No
Japón	No	Sí	No	No	No	No	No
Luxemburgo	No	Sí	No	No	*	*	Sí
Noruega	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Nueva Zelanda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Portugal	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Suecia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Suiza	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Turquía	No	Sí	No	No	No	No	No

Fuentes: OCDE, "Questionnaire on the Assessment of Reforms in Human Resource Management in the Public Service: Perspectives from Central Management Organizations", PUMA/III, (92)10, pregunta 36; "Assessment of Reforms in Human Resource Management", PUMA/III, (94)10, anexo 2; *Public Management Developments, Update 1994*, cuadro 1.A. "New public sector management initiatives, OECD countries, 1993".

\* No se consignó una respuesta.

El cuadro se basa en la siguiente pregunta de la encuesta: ¿Ha sido introducida o revisada en profundidad alguna de las siguientes reformas en el servicio público en los últimos cinco años?

La respuesta "No" indica que los programas o reformas en la administración de los recursos humanos no fueron aplicados durante el periodo que va de 1987 a 1992, por lo que no refleja los programas que pudieron ponerse en práctica en esas áreas después de ese periodo.

## Referencias bibliográficas

- Armstrong, Michel (1992), *Human Resource Management: Strategy and Action*, Londres, Kogan Page.
- Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, and Pendulums", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 115-137.
- Ban, Carolyn y Norma M. Riccucci (1997), *Public Personnel Management*, 2a. ed., Nueva York, Longman.
- Barzelay, K. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, The University of California Press.
- Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) (1994), *Government in Transition*, Toronto, University of Toronto Press.
- Commonwealth Secretariat (1996), *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management*, Commonwealth Secretariat Publications.
- Enteman, Willard F. (1993), *Managerialism*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- Farnham, David y Sylvia Horton (1996), *Managing People in the Public Services*, Londres, Macmillan.
- Hays, Steven W. y Reeves T. Zane (1989), *Personnel Management in the Public Sector*, Dubuque, Wm. C. Brown.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Ingraham, Patricia W. (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kaboolian, Linda (1998), "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, pp. 189-193.
- Kettl, Donald F., P. W. Ingraham, R. P. Sanders y C. Horner (1996), *Civil Service Reform*, Washington, Brookings Institution.
- Klingner, Donald E. (1980), *Public Personnel Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- New Zealand State Services Commission (SCC) (1991), *Review of State Sector Reforms*, Wellington, New Zealand State Services Commission.
- OECD (1990), *Public Management Developments: Survey 1990*, París, OECD.

- OECD (1993a), *Pay Flexibility in the Public Sector*, París, OECD.
- (1993b), *Private Pay for Public Work*, París, OECD.
- (1994), *Trends in Public Sector Pay*, París, OECD.
- (1995), *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OECD.
- (1996), *Integrating People Management into Public Service Reform*, París, OECD.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, Cambridge, Basil Blackwell.
- (1995), "Justification by Works or by Faith: Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, vol. 1, núm. 2, pp. 133-151.
- Sylvia, Ronald D. (1994), *Public Personnel Administration*, Belmont, Wadsworth.
- Tomasko, Robert (s.f.), *Downsizing*, Nueva York, American Management Association.
- Task Force on Management (1992), *Improvement the Australian Public Service Reformed*, Canberra, Task Force on Management.
- U.S. General Accounting Office (GAO) (1998), *Federal Downsizing*, Washington, U.S. General Accounting Office.
- U.S. Office of Personnel Management (1995), "New Directions: Improving Transition for Federal Employees Affected by Downsizing", en *A Report to Congress*, Washington, U.S. Office of Personnel Management.
- (1997), *The Employee's Guide to Buyouts*, Washington, U.S. Office of Personnel Management.