

# El Servicio Público Canadiense bajo los mandatos de Brian Mulroney y Jean Chrétien

Jesús Abel Sánchez Inzunza<sup>1</sup>

## Resumen

La presente investigación tiene como objetivo identificar la manera en que las reformas emprendidas durante los mandatos de Brian Mulroney y Jean Chrétien impactaron al Servicio Público de Canadá. Para ello se analizan ambos gobiernos y cómo la Nueva Gerencia Pública introdujo nuevos elementos, erosionando el principio de mérito, y fomentando la aparición de nuevas amenazas para el mismo. De igual manera, se observan los principales retos que enfrentan las instituciones en materia de reclutamiento.

## Abstract

This research tries to analyze the reforms implemented by Brian Mulroney and Jean Chrétien Governments, and the way how New Public Management affected the Federal Public Service, introducing new elements to the system and eroding the merit principle. In addition, this philosophy produced new risks for this value and presented new challenges for institutions, such as an efficient recruitment.

Históricamente, el servicio público canadiense ha estado inmerso en una dinámica de cambios, los cuales le han permitido modernizarse con base en las necesidades y condiciones económicas y políticas del país. En el curso del siglo XIX al XX, este sistema fue presa de prácticas poco favorables para su desarrollo, como fue el clientelismo político. A su vez, su capacidad de respuesta se vio limitada ante restricciones legales.

En la segunda mitad del siglo XX se dieron cambios importantes que afianzaron el principio de mérito; sin embargo, en las últimas décadas de éste el servicio público experimentó ajustes que implican retos para su buen desempeño. Presiones fiscales, ideológicas, cambios tecnológicos y demográficos, entre otros, han generado preocupaciones en los canadienses en cuanto al cumplimiento cabal de las funciones fundamentales del servicio público: contribuir al sistema democrático del país, y brindar servicios y programas de alta calidad a los ciudadanos.

Se ha manejado exageradamente un sentido de crisis fiscal para justificar recortes en la planta laboral del gobierno de Canadá, culpando al servicio público de dicha crisis. En los años 80, la tendencia más clara que se vivió en el gobierno canadiense fue hacia el recorte de personal, y para los 90, se dio una adhesión a la

---

<sup>1</sup> Mexicano, catedrático de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas y Coordinador de la Licenciatura en Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de las Américas, Puebla) y Maestro en Estudios de Estados Unidos y Canadá (Universidad Autónoma de Sinaloa).

revolución de la reforma administrativa, de tal manera que durante estas dos décadas los procesos de transformación fueron dirigidos por un conjunto de ideas y formas de organización denominados Nueva Gerencia Pública<sup>2</sup> (NGP).

Igualmente, en estas dos décadas se generaron tres mitos en torno al gobierno en general, y el servicio público en particular: 1) el servicio público se multiplica rápidamente, 2) los empleados públicos son ricos, y 3) ellos han empobrecido al país. Sin embargo, las estadísticas demuestran lo contrario ya que la tasa de crecimiento del servicio público ha sido menor al de la población total y en el caso federal ha decrecido. Asimismo, los salarios no son los mejores del país, pues en esos años fueron congelados.<sup>3</sup> En otras palabras, los tres mitos han servido de pretexto para recortar plazas y congelar salarios.

En palabras de Allan Tupper, la NGP fue adoptada por el gobierno canadiense para balancear su presupuesto; sin embargo, su aplicación ha redefinido la rendición de cuentas y generado cuestionamientos sobre la capacidad del gobierno para prestar servicios en el tercer milenio. Para este autor, poseer finanzas públicas fuertes no es la panacea para el servicio público de Canadá, y para él, el impacto del gobierno electrónico, la reestructuración del personal y el debate acerca del papel del gobierno genera demandas sobre reformas administrativas continuas.

La NGP es una doctrina que en Canadá ha sido magnificada por el federalismo; y propone que los gobiernos deben dirigir, no hacer las cosas. Es decir, deben coordinar la prestación de servicios, mas no prestarlos, pues al hacerlo construye un monopolio disfuncional. Asociado a estas ideas, en el gobierno canadiense existe un movimiento hacia la prestación alternativa de servicios, como una forma de descentralizar el poder, elevar la eficiencia y reducir la presencia del Estado, aprovechando la experiencia que existe fuera del gobierno.

Así, el sector público canadiense vivió un proceso de reforma que pasó por dos fases. La primera, de principios de los ochentas a principios de los noventas, en la que el gobierno tendió a modernizar la administración del servicio público, las prácticas del personal y a reducir el control de las agencias centrales sobre los departamentos. Previo a las reformas, las facultades de los Departamentos en cuanto a reclutamiento y selección de personal, eran limitadas, estando sujetos a las disposiciones de la Comisión del Servicio Público y/o de la Oficina del Tesoro. Con las medidas adoptadas, y sobre todo a partir de la Nueva Ley del Servicio Público de 2003, los Comisión ha transferido importantes funciones en materia de reclutamiento y administración del personal, hacia los Departamentos, estando los líderes de éstos en libertad de formar a su equipo de trabajo.

El gobierno también continuó los programas y servicios haciendo más con menos, por lo que la segunda fase de reformas se enfocó hacia asuntos fundamentales del papel que debía jugar el gobierno federal y cómo debía

---

<sup>2</sup> Tupper Allan, *The Contested Terrain of Canadian Public Administration in Canada's Third Century*. *Journal of Canadian Studies*, invierno de 2001. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3683/is\\_200101/ai\\_n8938627/print](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3683/is_200101/ai_n8938627/print). Consultado en abril de 2003.

<sup>3</sup> Walter Stewart. *Dismantling the State. Downsizing to Disaster*. Stoddart Ed., Toronto, 1998. P. 25-37.

organizarse el servicio público para poder manejar estas responsabilidades, tomando en cuenta las tendencias observadas y poniendo la visión en las necesidades futuras.

Por ello, el objetivo central de este artículo es analizar las reformas que se registraron en las últimas dos décadas del siglo XX, las cuales se dieron a la luz de dos ideas centrales: la superación del déficit presupuestal y la elevación de la calidad de los servicios, ambas enmarcadas en las propuestas de la NGP. De igual manera, se busca identificar la manera en que estas transformaciones dieron una nueva configuración tanto al principio como al sistema de mérito.

### **Primera etapa: Brian Mulroney y las reformas conservadoras**

En 1984 llegó al poder el Primer Ministro Brian Mulroney, (septiembre 1984-junio 25 1993), líder del Partido Conservador, mismo que durante su campaña electoral prometió no sólo detener el tamaño y la variedad de gastos del gobierno, sino también generar un nuevo orden administrativo capaz de elevar la productividad.<sup>4</sup> Ese gobierno tenía una clara agenda de política fiscal, cuyos principales objetivos eran reducción del déficit y control de la deuda, los cuales se verían respaldados por el control del gasto y un incremento en los ingresos del gobierno.<sup>5</sup>

Durante su mandato, Mulroney atendió la reforma del gobierno de manera individual con los ministros, haciendo a un lado mecanismos colegiados para la toma de decisiones. El Primer Ministro cuestionó la voluntad y el talento de la burocracia central, misma que debía servir a la agenda política de un gobierno conservador, cuestionamientos que se hacían presentes por la inclusión en la agenda de una reducción del papel de gobierno federal y una inclinación por atender las demandas de las provincias.<sup>6</sup>

Lo anterior y la creación de nuevos portafolios ministeriales y agencias para el desarrollo regional, generaron una fragmentación del sistema gubernamental. Al inicio de su mandato el gobierno de Mulroney estableció la Fuerza de Tarea Ministerial sobre la Revisión de Programas, medida que pretendió dar un tratamiento crítico a cerca de mil programas.

Esta iniciativa fue impulsada para revisar la estructura de gasto del gobierno con el propósito de eliminar los programas que se consideraran innecesarios u obsoletos, elevar la eficiencia de los que permanecieran y reducir el tamaño del servicio público. Las regulaciones que inhibieran la eficiencia serían adecuadas o eliminadas, y las Corporaciones de la Corona que no tuvieran un sentido de utilidad pública serían vendidas en un programa de privatizaciones.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> John C. Strick, *The Public Sector in Canada. Programs, Finance and Policy*. Thompson Educational Publishing, Toronto, 1999. P. 60.

<sup>5</sup> Douglas Curtis. Canadian fiscal and monetary policy and macroeconomic performance 1984-1993: The Mulroney years. [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3683/is\\_199704/ai\\_n8778449/print](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3683/is_199704/ai_n8778449/print), consultado en enero de 2006

<sup>6</sup> Peter Aucoin. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Institute for Research on Public Policy, Ottawa, 1995. P.116.

<sup>7</sup> John C. Strick. Op. cit. P. 273.

Dicha Fuerza de Tarea no sólo atendía la preocupación de gobernar sin fuga de recursos, duplicidades o excesivas regulaciones, sino que implicaba que los programas debían ser más sencillos, entendibles y accesibles a los usuarios. Contemplaba también un proceso de descentralización para acercar las decisiones a las necesidades del cliente. Si bien esta iniciativa reconocía la necesidad de realizar restricciones presupuestales, la voluntad política para hacerlo estaba ausente.

El ambiente de crisis en las finanzas públicas fue propicio para las reformas llevadas a cabo durante el gobierno de Brian Mulroney. Los compromisos asumidos por los conservadores consistían en fortalecer la autoridad del Estado, privatizar empresas y propiedades estatales, flexibilizar la estructura gubernamental, reformar el servicio civil, reducir el número de empleados, bajar el nivel de déficit y privilegiar las ideas gerenciales en el manejo del Estado.<sup>8</sup>

Los principios particulares de la reforma canadiense se basaron tanto en la confianza como en la importancia del rol del Estado, en la necesidad de reformarlo para darle mayor eficiencia, lo que implicaba una reducción de la influencia de la burocracia en la política. Esto incluyó también evaluaciones presupuestarias de costos y resultados, pérdida de rigidez en el sistema de recursos humanos, entrega de autoridad de los ministerios y agencias a niveles inferiores, más planificación y reconocimiento de los ciudadanos como “clientes”.

La administración Mulroney desarrolló iniciativas específicas sobre la base de actitudes partidarias y sociales generalizadas, y prejuicios contra el Servicio Civil. Sus primeras medidas respecto a los funcionarios de carrera se caracterizaron por reforzar la autoridad estatal. Se crearon múltiples ministerios para fragmentar el poder del servicio público, considerado opositor, y nombró funcionarios políticos para su control. Designó a 40 ministros, cargos adjuntos y numerosas comisiones ministeriales. En suma, fue creado un enorme aparato político para tener vigilado a los funcionarios profesionales.<sup>9</sup>

Asimismo, el Primer Ministro decidió politizar los altos niveles del servicio público mediante la creación del cargo denominado “Jefe del Equipo”, reemplazando a los asistentes ejecutivos. Aunque el cambio parecía simbólico, éste claramente denotaba la intención del gobierno conservador de reforzar la dimensión política de este equipo privado de los Ministros, creando una especie de Ministros Delegados con funciones políticas. Esta fue una práctica que predominó durante todo el mandato de Mulroney. Sin embargo, esta estrategia resultó contraproducente, pues fragmentó al Gabinete, fomentó un mayor déficit, además de ser percibido por el servicio público como una amenaza.

En 1985, 98% del personal que laboraba en el servicio público canadiense había sido nombrado bajo los criterios de la Comisión del Servicio Público. Sin embargo, el sistema acusaba serias deficiencias. Una de ellas era la falta de registro y documentación de las cualidades de los candidatos y no se contaba con cuestionarios preestablecidos. Se tenía la percepción también de excesiva rigidez en los procesos de selección y promoción, toda vez que un ascenso podía consumir más

---

<sup>8</sup> Guillermo Martín. Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista. Reforma y Democracia, No. 25, CLAD, febrero de 2003. Caracas. P.9.

<sup>9</sup> *Idid*. P. 14

de un mes. Se tenía la percepción de que no se estaba contratando al candidato con mayor mérito, y un problema adicional era el de reconciliar este principio y el deseo de representatividad en el servicio público.<sup>10</sup>

En 1986 se estableció un programa denominado Elevación de la Responsabilidad y Rendición de cuentas Ministerial (*Increased Ministerial Authority and Accountability, IMAA*, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo central era fortalecer la autoridad de los Ministros Delegados cediéndoles mayores facultades para tomar decisiones sobre reubicaciones y administración de recursos departamentales sin tener que atender las disposiciones del Secretariado de la Oficina del Tesoro, o bien reduciendo los requisitos al hacerlo.<sup>11</sup> Asimismo, en el contexto de esta iniciativa, la Oficina del Tesoro y los Departamentos revisaron políticas y sistemas de control que no resultaban apropiados, a la vez que acordaron fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

## Servicio Público 2000 y Nueva Gerencia Pública

Los postulados de la NGP no llegaron de manera abrupta a Canadá. A lo largo de los años 60 y 70 se establecieron programas que son antecedentes de esta doctrina. Por ejemplo, los reportes de la Comisión Glassco, la introducción de nuevos mecanismos financieros como el Sistema de Presupuesto, Planeación y Programación, los programas de evaluación y auditorías o la creación de categorías administrativas con un perfil gerencial, fueron perfilando este nuevo estilo en la administración pública.

Sin embargo, en 1989 se hizo patente la nueva forma de llevar los asuntos relativos a la función pública, pues en diciembre de ese año se anunció la iniciativa Servicio Público 2000 (SP2000), cuya misión era generar un cambio organizacional mediante la creación de tareas específicas sobre clasificación y modernización de las operaciones del gobierno federal. Sus propósitos fueron claramente establecidos: reducción de trámites, fortalecer a los administradores de personal y a los empleados, y mejorar los servicios prestados al público.<sup>12</sup> Para ello se emitió una legislación especial, que simplemente vino a formalizar prácticas que habían existido durante años.<sup>13</sup>

También se establecieron líneas rectoras para que el servicio público contara con flexibilidad para responder a las necesidades de recursos humanos de los departamentos, apoyarlos en la consecución de sus responsabilidades ante el público y el gobierno canadienses. Asimismo, incluía ideas orientadas hacia la descentralización de la administración gubernamental.

En un principio, y de manera retórica, SP2000 asumía la necesidad de equilibrar el principio de mérito con los demás principios tradicionales del sistema del servicio público canadiense. Asimismo, reconoce que el mérito contribuye al

---

<sup>10</sup> Kenneth Kernaghan y David Siegel. Public Administration in Canada. Nelson Canada. Scarborough, 1991. P. 519.

<sup>11</sup> Peter Aucoin. Op. cit. P. 129.

<sup>12</sup> Kenneth Kernaghan. Op. cit. P. 209.

<sup>13</sup> Donald J. Savoie. Governing from the Centre. The concentration of power in Canadian politics. University of Toronto Press, Toronto, 1999. P. 111.

desarrollo de un servicio público competente, y que éste no solo no es una barrera sistemática para un servicio público representativo, sino que puede contribuir a la corrección de desequilibrios en la representatividad. SP2000 exige también que el reclutamiento y promoción de los servidores públicos sea libre de clientelismo político, burocrático o personal.

Sin embargo, en los reportes presentados por los diez grupos de trabajo en que se dividió este esfuerzo se observa que principios como el mérito, la lealtad, el honor, la honestidad y la integridad son poco apreciados. Por otra parte, SP2000 introdujo nuevos valores como mejora de servicios, innovación, empoderamiento de los empleados, un mejor manejo del personal y mayores niveles de responsabilidad. Estos principios (eficiencia, calidad, efectividad), tuvieron un énfasis mayor, lo cual marca una tendencia en la concepción que se tiene del servicio público.<sup>14</sup> El siguiente cuadro resume el cambio en la cultura administrativa que promovió SP2000, los cuales guardan estrecha relación con los postulados de la NGP.

<u>Servicio Público 2000: promoción de una nueva cultura administrativa</u>	
<b>Cultura tradicional</b>	<b>Nueva cultura</b>
Control	Empoderamiento
Rigidez	Flexibilidad
Suspicious	Confiable
Administrativo	Gerencial
Secreto	Abierto
Basado en facultades	Basado en tareas
Orientado a procesos	Orientado a resultados
Rutinario	Propositivo
Aversión al riesgo	Asume riesgos inteligentes
Escasa comunicación	Comunicación efectiva
Centralizado	Descentralizado
Uniforme	Diversificado
Creatividad limitada	Promotor de innovaciones
Reactivo	Proactivo

*Fuente: Secretariado de Servicio Público 2000. Citado por Donald J. Savoie en Governing from the Centre. P. 210.*

En sentido amplio, la meta de SP2000 fue cambiar los procesos y prácticas administrativas en el servicio público, y uno de sus grupos de trabajo, denominado Fuerza de Tarea sobre Administración de Recursos y Controles Presupuestales, recomendó que las funciones de las instituciones que participan en el servicio público clarificaran sus facultades, y que la Oficina del Tesoro promulgara al gerencialismo como la filosofía del gobierno.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Dwivedi and James Iain Gow. *From Bureaucracy to Public Management*. Broadview Press, Instituto de Administración Pública de Canadá. Toronto, 1999. Pp. 140-43.

<sup>15</sup> John Kowalski. Financial management Reform in Canada: an Overview of a Public Service 2000 Task Force. En Ian Scott y Ian Thynne (ed.) *Public Service Reform, critical issues and perspectives*. Ed. AJPA, Hong Kong. 1994. P. 112.

SP2000 desafió las bases de las estructuras y sistemas burocráticos de Canadá. A la vez que se dio mayor autonomía a los gerentes departamentales, también se les exigió mayor responsabilidad. Al mismo tiempo se introdujeron más riesgos y desafíos para el personal debido a que se relajaron las barreras que impedían la flexibilidad en el uso de los recursos humanos y materiales.<sup>16</sup>

Como se puede observar, las expectativas que creó esta iniciativa fueron amplias. Sin embargo, en los hechos reportó pocos beneficios. Por un lado sirvió de vía para declarar congelamientos salariales y recortar personal en niveles superiores, lo que propició al gobierno la pérdida de respaldo por parte de los trabajadores. Asimismo, poco a poco se fue erosionando su credibilidad como símbolo de renovación, por lo que académicos, políticos y servidores públicos empezaron a hablar de un proceso frustrado.

Por su parte, la Alianza del Servicio Público de Canadá, (la mayor agrupación sindical del país de trabajadores públicos) demandó al gobierno que suspendiera la aplicación de las 350 recomendaciones contenidas en el reporte de SP2000.<sup>17</sup> Para 1993, el gobierno de Chrétien reconocería algunas bondades de este esfuerzo, pero también habría de señalar graves fallas, por lo que se concluye que Servicio Público 2000 pasó con más pena que gloria.<sup>18</sup> Durante los años en que se implementó esta iniciativa, el sector público se contrajo, perdiéndose de 1991 a 1993 más de 106 mil puestos de trabajo.<sup>19</sup>

Con el paso de los años, y debido al protagonismo pretendido por el Primer Ministro Brian Mulroney, el Gabinete se fue debilitando como órgano colectivo de autoridad, y el sistema ministerial sufrió una fragmentación. Éstos fueron los mayores obstáculos estructurales tanto para la restricción del gasto como para una definición clara del nuevo papel del gobierno.<sup>20</sup>

El presupuesto de 1985 había proyectado un balance para 1990, año en el que el déficit pasaría de 30 billones a cero. Sin embargo, para 1990 el déficit fue cercano a los 26 mil millones de dólares canadienses (mmddc). En las proyecciones de 1990 se habló de un déficit de 9 mmddc en el año fiscal 1992-1993, y un superávit para 1994-1995. En los hechos, en 1993 el déficit presupuestal fue el más alto de la posguerra: 35 mmddc. Con base en lo anterior, el gobierno había perdido toda credibilidad en su lucha contra el déficit público.<sup>21</sup>

A principios de los 90 se reconoció que la estructura del Ejecutivo no era la adecuada debido a su tamaño y a la incertidumbre en cuanto a responsabilidades de los Ministros y demás funcionarios de primer nivel. Ante ello, en 1992 se dio inicio a una revisión de la estructura del Gabinete. Ese mismo año se reformó el Acta del

---

<sup>16</sup> Sharon Sutherland. *The Public Service and Policy Development*. P. 108.

<sup>17</sup> Alianza del Servicio Público de Canadá. PSAC Policy 1-20. <http://www.psac.com/about/policies/1-20-e.shtml>. Consultado en marzo de 2006.

<sup>18</sup> Kenneth Kernaghan. *Op. cit.* Pp. 212-213.

<sup>19</sup> Statistics Canada, años diversos.

<sup>20</sup> Peter Aucoin. *Op. cit.* P. 119.

<sup>21</sup> John Strick. *Op. cit.* P. 277.

Servicio Público, trabajos que enfatizaban cambios en la estructura, mas no el desmantelamiento del Estado.<sup>22</sup>

En febrero de 1991, el presupuesto federal incluía controles salariales para los servidores públicos y amenazaba a los trabajadores con recortes de empleo si rechazaban estos controles. A pesar de la recesión y de existir una inflación de 6.4%, el gobierno federal anunció el congelamiento de salarios para ese año y la posibilidad de un incremento no mayor al 3% en el año siguiente. Adicionalmente, cada punto porcentual que se incrementara el salario iría acompañado de la eliminación de 2 mil puestos de trabajo. Ante esta situación, se veían obligados a elegir entre mínimos incrementos salariales o ser despedidos.<sup>23</sup>

Sin embargo, un día antes de que fueran impuestos los congelamientos al salario, 50 altos ejecutivos de las Corporaciones de la Corona o de las agencias recibieron aumentos salariales del 4.2%. Asimismo, funcionarios de alto nivel recibieron un incremento del 10% en sus ingresos. Para los trabajadores de bajo nivel el mensaje era claro: las restricciones irían sólo dirigidos a ellos, lo cual fue visto como un insulto a su integridad.

En 1991 el Primer Ministro canadiense obtuvo poco respaldo popular en las encuestas (16%). Con base en ello, su gobierno trató de mejorar este nivel de apoyo mediante el ataque a los que llamaba los “gatos gordos del gobierno”. Trató también de vender la idea de que el servicio público era exagerado, ineficiente y sobre pagado.<sup>24</sup>

El presupuesto de ese año incluía una reducción de los costos de operación del gobierno, lo cual no era sólo un esfuerzo por reducir el déficit, sino que fue presentado como un ejemplo por parte del gobierno de que estaba preparado para operar en un ambiente de restricciones. Asimismo, este documento contenía un estancamiento en los niveles salariales de los trabajadores y la desaparición del pago con base en el desempeño para los Ministros Delegados. Aunado a ello, se redujo en un 10% el número de Ejecutivos.<sup>25</sup>

Otro factor que propició un clima difícil en el servicio público canadiense fue la huelga que tuvo lugar en septiembre de 1991, en respuesta a las restricciones salariales. La Alianza del Servicio Público de Canadá convocó a este movimiento en un intento de cambiar la difícil situación. En este evento, una parte del personal estuvo en la línea de protesta, mientras que otra parte continuó laborando de manera normal, prestando servicio a la población. El reto al final de la misma fue reconstruir un ambiente de equipo y confianza al interior del servicio público.

Las reformas realizadas en 1992 a la Ley del Servicio Público significaron un importante cambio en la estructura legislativa. Si bien estas reformas reafirmaron el papel de la Comisión en cuanto a reclutamiento, ascensos, apelaciones, auditorias y capacitación, la nueva legislación introduce tres novedades: primero, la Comisión puede ahora determinar casos donde el mérito es medido a través de un estándar de

---

<sup>22</sup> Iain Gow. A Canadian Model of Public Administration? Canada School of Public Service. 2004. P. 11.

<sup>23</sup> Jill-Anne Chouinard and Douglas Dollinger. Dismantling Canada: Labor Fights Back. <http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1991/10/chouinard.html>, consultada en enero de 2006.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Paul M. Tellier. First Annual Report to the Primer Minister on the Public Service of Canada. Privy Council Office. Ottawa, 1992.

competencia (entendida ésta como capacidad), más que de competitividad contra la competencia de otros candidatos; segundo, los estándares de selección son considerados en función de la naturaleza de las tareas que serán desarrolladas y tomando en cuenta las actuales y futuras necesidades del servicio público. Una tercera innovación fue, que dentro de los límites de la clasificación de los grupos profesionales, los Ministros Delegados, quienes se ubican en el más alto nivel dentro de la estructura administrativa de un Departamento, tienen ahora la autoridad para reubicar personal.

Igualmente, y como una consecuencia de las recomendaciones hechas por SP2000, en noviembre de 1992 fue aprobada el Acta de Reforma al Servicio Público, la cual modifica la Ley de Relaciones Laborales en el Servicio Público y la Ley de Empleo en el Servicio Público. Estos cambios representaron los mayores ajustes a la legislación en la materia desde 1967.

Dichas enmiendas simplificaron el sistema de clasificación del empleo y los procesos para allegarse personal. Asimismo, se permitió a los departamentos responder de manera rápida a sus necesidades de recursos humanos contratando personal de corto plazo, personas que no pasaban por el proceso normal de mérito. Asimismo, se facultó a la Comisión para prescribir estándares de competencia para medir el mérito de manera aislada, es decir, sin entrar en una competencia frente a otros candidatos.<sup>26</sup>

Un cambio no legislativo que vendría a alterar la cultura del servicio público fue la operación de presupuestos integrados, los cuales concentraban aspectos como personal, operaciones y capital de cada uno de los programas de gobierno, lo cual elevaba la autoridad de los Ministros Delegados para utilizar los recursos financieros donde consideraran necesarios.<sup>27</sup>

En el reporte económico del Gobierno de Canadá de 1992 se observó una reducción en los costos de operación de todos los departamentos por un 3% proyectado para los periodos 1993-1994 y 1994-1995. Adicionalmente se eliminó el pago con base en el desempeño para ejecutivos, lo que significó una importante reducción de los ingresos de los más altos niveles del 5% al año.<sup>28</sup>

Mulroney estuvo siempre convencido de la necesidad de reducir tanto la presencia del gobierno en la sociedad como el tamaño del servicio público, y de incrementar la eficiencia de ambos. En términos de reorganización gubernamental, su administración fue muy activa durante todo su periodo. La renovación del sistema de Comités del Gabinete, los procesos de revisión del presupuesto y la utilización de jefes de personal en las oficinas ministeriales son sólo algunos ejemplos de ello.<sup>29</sup>

Durante el mandato de Mulroney, en los corredores del poder circularon las nociones de reestructuración, gerencialismo, y eficiencia estilo sector privado,

---

<sup>26</sup> Trevor Bhupsingh y Peter Edwards. Tracking the role of the Public Service Commission in the Governance System of the Federal Service. Comisión del Servicio Público de Canadá, 1997. [http://jobs.gc.ca/prcb/rd/hssystem/tr\\_role/recent\\_e.htm](http://jobs.gc.ca/prcb/rd/hssystem/tr_role/recent_e.htm). Consultado en diciembre de 1999.

<sup>27</sup> Dwivedi, O.P. and James Iain Gow. Op. cit. P. 145.

<sup>28</sup> Glen Shortliffe. Public Service 2000. Second Annual Report to the Prime Minister on The Public Service of Canada. Privy Council Office, Ottawa, 1994.

<sup>29</sup> Donald J. Savoie. Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3683/is\\_199510/ai\\_n8725574](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3683/is_199510/ai_n8725574), consultado en enero de 2006.

planteamientos hechos a través de SP2000. Sin embargo, según Donald Savoie, las reformas fueron incompletas, pues el punto de vista gerencial y modelos de eficiencia ignoran desafíos institucionales. Por ello se presentan profundos problemas cuando falla el entendimiento completo de dos retos inseparables: gobernabilidad y renovación del servicio público, por lo que resulta imperativo que futuras reformas tomen en cuenta que la burocracia gubernamental es mucho más que simples y rutinarias tareas.

### Kim Campbell: breve mandato, reestructuración mayor

En junio de 1993, Kim Campbell asumió en cargo de Primera Ministro de Canadá (junio-noviembre de 2003), anunciando una reorganización mayor en el gobierno, que de una u otra manera impactó a todos los departamentos y con ello al servicio público (más de 100 mil empleados públicos habrían de ser afectados por estos cambios). Esta reestructuración condujo a la reducción del número de departamentos de 32 a 25.<sup>30</sup> Asimismo, se contrajo el número de comités dentro del Gabinete pasando de 11 a 5. Estos cinco comités fueron: el de Operaciones, el de Economía y Medio Ambiente, el de Política Social, el del Líder de la Cámara de Representantes y la Oficina del Tesoro.<sup>31</sup>

Los cambios realizados reflejaban la realidad del gobierno en los 90: un gabinete más chico y su correspondiente reducción, un gobierno más eficiente y un gabinete más moderno para ello, mayor coherencia en las nuevas áreas políticas, y sobre todo, la necesidad de incrementar la autoridad ministerial y su control sobre las operaciones del gobierno.<sup>32</sup>

En estos años de reforma se registraron avances en cuanto a la reubicación de personal, toda vez que se hicieron más flexibles las normas para ocupar una vacante o para que un trabajador cambie de posición en busca de nuevas oportunidades, lo cual facilitaría la respuesta de la organización hacia un cambio institucional efectivo. Sin embargo, habría que notar que este tipo de prácticas erosiona el principio de mérito, pues en aras de dar agilidad a los nombramientos se deja de lado la evaluación correcta de los candidatos para ocupar un puesto, ya que no implica competencia para ello.

### **Segunda etapa: el mandato de Jean Chrétien y las reformas liberales**

Tras el breve mandato de Campbell, asumió el cargo de Primer Ministro de Canadá Jean Chrétien, (noviembre de 1993-diciembre de 2003) líder del partido Liberal, cuyo gobierno realizó ajustes leves a las reformas llevadas a cabo por su antecesora. Sólo se eliminó un comité del Gabinete, quedando en cuatro (Desarrollo

---

<sup>30</sup> Shuterland, Sharon. *Executives and Public Administration in the United States, Canada and Mexico*. 1995. P. 25

<sup>31</sup> Dyck, Rand. *Canadian Politics. Critical Approaches*. Nelson Thompson Learning. Scarborough, Ontario. 2000, P. 496.

<sup>32</sup> Glen Shortliffe. *Op. cit.* P. 10.

Económico, Desarrollo Social, Comité Especial del Consejo y Oficina del tesoro), y se cerró un portafolio y un Departamento en el área de seguridad pública.<sup>33</sup>

Como en las ocasiones anteriores, en este cambio de gobierno y de partido en el poder, el servicio público mostró su profesionalismo y competitividad al ayudar a la nueva administración a asumir el cargo y a continuar la agenda sobre la cual éste había sido electo.

De hecho, con la nueva administración liberal, la reforma dejó de ser impuesta desde fuera para ser interiorizada por el propio servicio público. Se enfatizó en la necesidad de mejorar y flexibilizar la provisión de servicios, se introdujo tecnología informática avanzada, mayor transparencia y rendición de cuentas. Con este gobierno se dejó de lado el discurso neoliberal pero continuaron los ajustes, los recortes al presupuesto y a las transferencias hacia las provincias.

Uno de los cambios operados desde 1993 fue la redefinición del principio de mérito, el cual antes era entendido como la selección del candidato mejor calificado, mientras que ahora sería por mérito individual, el cual consiste en contratar a quien reúna los requisitos y demuestre un nivel adecuado de capacidad, sin importar si hay un aspirante mejor calificado que él o no para el mismo puesto.

Durante los primeros días de su mandato, Chrétien anunció cambios mayores, enfocados a la estructura y funcionamiento del gobierno. Esto incluía al servicio civil, para lo cual nombró a Marcel Massé para promover su renovación. Dicha propuesta fue una señal de que el gobierno estaba convencido de tratar al servicio civil como una institución capaz de servir tanto al gobierno como a los canadienses.

El cambio organizacional en el gobierno federal de Canadá llevó a la reestructuración interna de los departamentos, dirigida por los Ministros Delegados y sus equipos administrativos. Para esto se creó también un Consejo de Operación, integrado por los Ministros Delegados de cada Departamento y de las Agencias Centrales, bajo la coordinación de un secretario de la oficina del Consejo Privado.<sup>34</sup>

Si bien estas acciones estuvieron marcadas por las ideas de la NGP, en el discurso se habló poco o nada del contenido de SP2000. En su lugar, se pusieron en práctica medidas específicas en cada uno de los programas, cuyos líderes tuvieron que responder a un conjunto de preguntas: 1) ¿El programa sirve aún al interés público? 2) ¿Es necesaria todavía la participación del gobierno? 3) ¿Este programa puede ser mejorado? 4) ¿Podría este programa ser ofrecido de una mejor manera por las provincias? 5) ¿Podría éste ser privatizado? y 6) ¿Aún está el gobierno en posibilidades de brindarlo?<sup>35</sup>

Para reducir el déficit fiscal, que llegó a 6% del PIB en 1994, el gobierno inició un proceso llamado "Revisión de Programas",<sup>36</sup> diseñado para reducir el gasto en programas identificados como no prioritarios y reasignar recursos a los que sí lo fueran. En esta lógica, se adoptó el lema "alcanzando un gobierno adecuado", el cual combinaba ideas como "presupuesto déficit cero", y el cumplimiento de la

---

<sup>33</sup> Donald Savoie. Governing from the Centre. Op. cit. P. 121.

<sup>34</sup> .- Ibid. P. 12.

<sup>35</sup> Dwivedi. Op. cit. P. 146.

<sup>36</sup> Laurence E. Lynn, Jr. y Sydney Stein, Jr. Public Management in North America. The University of Chicago. 1999. P. 5.

responsabilidad de ofrecer programas y servicios públicos de calidad a la sociedad, todo esto enmarcado en la NGP, que vendría a transformar el papel del gobierno.<sup>37</sup>

En este sentido se redujeron transferencias a las provincias, se recortó el gasto en materia de salud, defensa, transporte, ayuda internacional, agricultura, industria y desarrollo de recursos humanos. El seguro de desempleo también registró recortes cercanos a los 5 mmdc de 1993 a 1997. Por su parte, el salario de los servidores públicos fue congelado durante los próximos tres años,<sup>38</sup> en tasas no superiores al 2 %, incluso para los empleados sindicalizados.

Una causa importante para la transformación del Estado han sido las presiones fiscales, lo cual obliga al gobierno a establecer con claridad sus prioridades. Desde los años 70, y de manera especial en los 80, el mundo occidental vivió el crecimiento de las deudas públicas. Para mediados de la década, este panorama era insostenible en el gobierno canadiense, toda vez que su déficit fiscal tendía a acentuarse.

Desde 1984 se dieron serias restricciones fiscales. En la década siguiente, ocurrieron 12 reducciones sucesivas al presupuesto de operación de los departamentos, lo que obligó a una mayor eficiencia en el uso de los recursos, provocando que algunas áreas llegaran al límite en cuanto al manejo de sus servicios y programas vigentes.<sup>39</sup>

En 1994 nuevas reducciones presupuestales fueron anunciadas para los años fiscales desde 1994-1995 hasta 1996-1997. Esto tuvo un impacto directo en los empleados públicos, pues ese mismo año se anunció el congelamiento de los salarios durante 5 ó 6 años más.

En el periodo 1994-1995 el papel y el tamaño del gobierno fueron afectados por cambios en las políticas y programas federales. Estos cambios modernizaron el proceso colectivo de toma de decisiones y enfocaron el gasto federal hacia programas y servicios prioritarios. Este fue un año de debate sobre el cambio de responsabilidades del gobierno. La reforma fue más allá de la actualización administrativa, sistemas de administración financiera y de personal, pues consideró además y como una cuestión básica, la necesidad de situar al servicio público como una organización moderna, proyectándolo como una institución relevante en el futuro.

Estos cambios fueron sólo un paso dentro de todo un proceso de reforma. Con una cantidad menor de ministerios, las prioridades en política y sus programas estarían más integrados en un solo portafolio. Con sólo 4 comités permanentes en el Gabinete, los ministros podrían enfocarse sobre los principales temas económicos y prioridades sociales, dejando de lado los asuntos rutinarios.

Estos cambios vinieron unidos a un nuevo sistema de manejo del gasto, con el objeto de responder mejor al nuevo ambiente de cambio político, fiscal y de programas. El proceso de planeación del presupuesto estuvo ahora integrado al ciclo de planeación del Gabinete, por lo que los Ministros adquirieron nuevas responsabilidades.

En 1994 se revisaron todas las oficinas federales, agencias, comisiones, y otros organismos, para eliminar algunas y fusionar otras. Esto tuvo un impacto directo

---

<sup>37</sup> Ibid. P. 3.

<sup>38</sup> John Strick. Op. cit. P. 278.

<sup>39</sup> Glen Shortliffe. Op. cit.

en el 30% de los organismos supervisados, 120 de los 400. Cerca de dos terceras partes de las agencias afectadas serían modificadas, y el resto reestructuradas a través de una reducción en el número de miembros, cambiando a empleados de tiempo completo por tiempo parcial, reenfocando los mandatos de la organización, integrando funciones con otros departamentos o con agencias separadas, fusionando organizaciones que realizan el mismo trabajo y privatizando ciertas funciones realizadas por las agencias federales.

De las iniciativas emprendidas en el periodo 1994-1995, el Programa de Revisión dominó la agenda y tuvo el mayor impacto sobre el servicio público. A través de éste, el gobierno federal empezó a repensar no sólo el qué hacer, sino el cómo hacerlo.<sup>40</sup> En la última década del siglo XX, el servicio público experimentó varias revisiones de políticas, incluyendo las mejoras a la seguridad social de Canadá, una nueva estructura para la política económica, la creación de un ambiente fiscal saludable, una estrategia para la inmigración y ciudadanía en el siglo XXI, la construcción de una economía más innovadora, y el papel de Canadá en el mundo.

El Programa de Revisiones hizo importantes contribuciones en la redefinición de los funciones del gobierno y para corregir el déficit. En términos generales, ayudó a generar una mayor atención sobre las políticas centrales y hacia responsabilidades legislativas, se desprendió de asuntos no prioritarios y redujo significativamente los programas de subsidio, además de colocar las actividades del gobierno sobre una base comercial en la medida de lo posible, pues incrementó también las cuotas a los usuarios de los servicios públicos que confieren un beneficio directo al mismo e incrementó la eficiencia en la entrega de éstos.

En 1994 la deuda pública y las tasas de interés se encontraban a la alza. Durante ese año, el Servicio Público de Carrera decidió aplicar medidas de modernización bajo la confianza de un gobierno más amigable que el de Mulroney. Para lograr el equilibrio fiscal se tendió a bajar el gasto público más que a aumentar los impuestos.

El presupuesto de 1995 y el Programa de Revisión significarían 45 mil trabajadores menos en los tres años siguientes. La necesidad de reducir el tamaño de la burocracia se basó en nuevas prioridades, lo que no contribuyó al profesionalismo y dedicación de las personas que laboran en el servicio público, ya que ante menores ingresos y despidos constantes, los incentivos para ingresar o mantenerse en este sector se redujeron.

En el primer lustro del gobierno de Jean Chrétien se redujo la planta laboral en poco más del 18%, pues se pasó de 404 mil 734 empleados públicos en 1993, a 330 mil 981 en 1998, un promedio de 14 mil 750 servidores menos cada año. Además de la eliminación de puestos de trabajo, se iniciaron programas especiales para promover retiros anticipados y retiros voluntarios, donde trabajadores mayores de 50 años y con al menos 10 años de servicio podrían optar por esta salida, cuyos puestos serían eliminados.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Jocelyne Bourgon. Third Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa, 1995.

<sup>41</sup> Jacques Bourgault. Modernisation de l'administration fédérale canadienne 1980-1995. en Alain Claisse y Marie-Christine Meininger (Eds.) IISA. Bruselas, 1997. P. 110.

También se limitaron las posibilidades de ascenso. Desde 1990 se inició una tendencia a la baja en este renglón, que continuó durante los cinco años siguientes. En 1990 se dieron cerca de 27 mil promociones, mientras que para 1995 sólo se registraron poco más de 10 mil.<sup>42</sup> Los recortes de personal, la salida de personas con amplia experiencia y la erosión de las oportunidades de ascenso pusieron a prueba el buen juicio de los administradores, así como el ánimo y flexibilidad del servicio público como institución.

En 1995 se aprobó el Acta de Equidad en el Empleo, la cual nombró a la Comisión del Servicio Público como un co-empleador para el servicio público. Esta acta fue aprobada por el Parlamento para alcanzar equidad en el campo laboral, procurando que ninguna oportunidad se negara por un motivo diferente a la falta de capacidad. Es decir, se buscó mayor equidad en favor de las mujeres, los indígenas, personas con discapacidad o miembros de las minorías visibles. Adicionalmente, esta ley incluyó al concepto de representatividad como parte esencial del principio de mérito.

Las restricciones fiscales obligaron a los departamentos a ver la prestación de servicios desde otra óptica. De tal forma que para 1996 ya eran comunes principios de operación como el adelgazamiento de estructuras administrativas, los procesos de mejora y la prestación alternativa de servicios, mecanismos que se orientaban hacia la innovación de prácticas que condujeran hacia la calidad, donde el centro de atención era la satisfacción del cliente y la construcción de indicadores para medirlo. Así, diversos departamentos pusieron en marcha programas que incluían acciones como el involucramiento tanto del cliente como del empleado, liderazgo, planificación y responsabilidad basada en resultados.<sup>43</sup>

Como resultado de las reformas mencionadas, varias tendencias importantes han emergido y contribuyen a redefinir al servicio público canadiense; éstas incluyen una explosión de los modelos organizacionales de prestación de programas y servicios, una amplia distinción entre programas de aplicación general y aquellos que proveen beneficios específicos a grupos en particular, un creciente uso de la información y del conocimiento como una base para el liderazgo federal en políticas públicas, aseguramiento de que los programas y servicios estén organizados desde una perspectiva de las necesidades del cliente, y el uso de tecnologías de la información para proveer servicios de nuevas formas.<sup>44</sup>

Tras múltiples intentos, en 1997 se logró equilibrar el presupuesto federal, alcanzando un ligero superávit, el primero en los últimos 30 años. En esto tuvo buena parte del mérito los empleados públicos, que pusieron su capacidad para reorientar gastos y asumieron los costos de las políticas aplicadas en cuanto a restricciones salariales. Empezó entonces la era post-déficit, lo cual supuso mejoras en todos los aspectos de la función pública.

A pesar de las transformaciones administrativas, y debido al ambiente adverso en cuestión de ingresos de los funcionarios, para 1997 se hablaba de una “crisis silenciosa en el Servicio Público”, la cual consistía en la dificultad de retener, motivar

---

<sup>42</sup> Reporte del Auditor General, 1997. <http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/reports.nsf/html/97>. Consultado en febrero de 2006.

<sup>43</sup> .- Marcel Massé. Reporte de avances 1996. Oficina del Tesoro. Pp.1-5.

<sup>44</sup> .- Jocelyne Bourgon. Op. cit.

y atraer a los mejores candidatos para un puesto público, lo que resultaba esencial en una época de renovación. La dificultad provenía de que durante más de una década se había enfrentado un proceso de reducción de personal, de estancamiento en sus pagos y de crítica pública. Como ejemplo, ese año el número de empleados en el gobierno federal se redujo en un 5.2%, y el salario se contrajo en un 2.4 %.<sup>45</sup>

Además, el servicio público iba perdiendo a un grupo de funcionarios con gran experiencia debido al envejecimiento de altos funcionarios, grupo del cual se retiraría el 30% para el año 2000 y el 70% para el 2008, y quienes están en posibilidad de reemplazarlos presentan un perfil de edad semejante.<sup>46</sup>

En general, la década de los 90 resultó difícil para el servicio público, pues las restricciones en el presupuesto, el congelamiento de salarios y los recortes laborales hicieron que dos nuevos temas emergieran: la carga de trabajo y el desánimo de los trabajadores<sup>47</sup>, que admitieron no concluir sus tareas en una jornada normal, además de que sentían que los mejores empleados eran premiados con más trabajo y no creían ser retribuidos lo suficiente.

Haciendo frente a esta situación, en su Cuarto Reporte Anual ante el Primer Ministro sobre el Servicio Público Canadiense, presentado en 1997, Jocelyne Bourgon, responsable de la Oficina del Consejo Privado, introdujo una iniciativa denominada *La Relève*, la cual fue definida como el mayor desafío para el sistema de administración de personal en el sector público federal. Su misión principal era renovar el servicio público y rejuvenecerlo.

La estrategia involucraba a todos los niveles del servicio público, en un esfuerzo por asegurarse de que la totalidad de los trabajadores contara con las habilidades y herramientas para realizar su labor, y generar un ambiente adecuado para ello. Otro punto importante era elevar la moral del Servicio Público, pues hablaba de la necesidad de que los funcionarios entendieran la valiosa contribución que ellos realizaban a la calidad de vida de los canadienses.<sup>48</sup>

En un intento por atraer gente joven a la función pública, en 1998 se presentó un estudio denominado "Enfrentando el reto: reclutando a las próximas generaciones de egresados universitarios para el servicio público", una encuesta de la Comisión del Servicio Público en estudiantes universitarios, que detectó un bajo interés por trabajar en este sector.

Esta es una causa para que los jóvenes estén subrepresentados, pues la fuerza laboral menor a 35 años es de 50%, resultado de la época de no contrataciones a raíz de las restricciones fiscales. Se enfrenta también un problema de imagen, pues una encuesta en el servicio público realizada en 1999 arrojó que los estudiantes universitarios no consideran al servicio público como una opción deseable para ejercer su profesión, afianzando las conclusiones de un año anterior.

---

<sup>45</sup> Statistics Canada.

<sup>46</sup> Reporte del Auditor General de Canadá, 2001. P. 4.

<sup>47</sup> OCDE, Canadá. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/9/1937604.pdf>, consultado en diciembre de 2005.

<sup>48</sup> Jocelyne Bourgon. Fourth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa, 1997.

Reconociendo la importancia del Servicio Público en el bienestar de los canadienses, el gobierno asentó en el “Discurso desde el Trono”<sup>49</sup> de octubre de 1999 que para cumplir con su cometido, debía ponerse especial cuidado al reclutamiento, retención y capacitación para lograr una fuerza de trabajo altamente competitiva. Específicamente se orientaría al tema del reclutamiento, el cual era visto como prioritario, pues se debía actuar de manera oportuna para anticiparse a la ola de retiros que se aproximaba.

En dicho contexto, ese mismo año se formó el Consejo Asesor de la Comisión del Servicio Público, el cual era un cuerpo consultivo, tripartita, con representantes de los departamentos y agencias, de los sindicatos y la Comisión. La misión de este órgano fue proveer mayor colaboración para fortalecer el sistema de reclutamiento.<sup>50</sup>

En abril de 2001, el Primer Ministro Jean Chrétien anunció la formación de una Fuerza de Tarea sobre Modernización de la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público (*Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service*). Este anuncio estaba precedido por la convocatoria lanzada en el “Discurso desde el Trono” de enero de ese año, para emprender una reforma al servicio público de Canadá. Por su parte, la Comisión apoyó esta iniciativa, y el Parlamento, en diciembre, recomendó una mayor flexibilidad como parte de la citada modernización.

Para este año, lo que el 1997 fue considerado como una “crisis silenciosa”, ahora era visto como un “reto significativo en recursos humanos”, mismo que se debía al envejecimiento de la fuerza de trabajo, a las políticas previas de contratación que fueron restrictivas, a los recortes de personal, al cambio en la naturaleza del trabajo y a la estructura del mercado laboral esperada en el futuro.<sup>51</sup>

En este orden de ideas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ubicó a Canadá dentro de los países con problemas inmediatos en cuanto a reclutamiento y retención de sus funcionarios, especialmente los más calificados.<sup>52</sup>

En el 2001, el Consejo Privado consignó en su reporte anual una serie de avances en materia de reforzamiento de valores y de exigencias de responsabilidad a los departamentos y sus líderes en cuanto a reclutamiento. Asimismo, consignaba como reto la retención y la capacitación. A su vez, afirmaba que para consolidar los avances y superar los retos, era indispensable que se realizaran cambios en el plano legislativo.<sup>53</sup>

Este cambio legislativo empezó a darse en febrero del 2003, cuando el gobierno federal presentó ante el Parlamento la iniciativa de ley denominada Acta de Modernización del Servicio Público, la cual representaba la mayor reforma llevada a

---

<sup>49</sup> El “Discurso desde el Trono” es un mensaje emitido por el Gobernador General de Canadá, en la sesión de apertura del Parlamento, y en este documento se consignan las líneas generales del gobierno de Canadá para el año fiscal.

<sup>50</sup> Comisión del Servicio Público de Canadá. Reporte anual 2002. [http://psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2002/index\\_e.htm](http://psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2002/index_e.htm), consultado en diciembre de 2004.

<sup>51</sup> Reporte del Auditor General de Canadá, 2001. P. 20.

<sup>52</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Synthèses. Le service public, un employeur de choix. Julio de 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/9/1937604.pdf>. Consultado en diciembre de 2005.

<sup>53</sup> Mel Cappe. Ninth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa, 2002.

cabo en este renglón en los últimos 35 años, ya que modificaba de manera sensible normas de empleo, relaciones laborales, de gestión pública y de previsiones sobre recursos humanos contenidas en la Ley de Administración Financiera.<sup>54</sup>

La iniciativa fue aprobada, lo cual dio al servicio público nuevas herramientas para un mejor manejo de los recursos humanos y una nueva relación entre los sindicatos y el gobierno federal. Es decir, facilitaba los procesos de contratación para reclutar a la persona adecuada en el momento y lugar que fuera necesario, la promoción de relaciones de trabajo y administración más colaborativas, el enfoque a cuestiones como capacitación y desarrollo para los empleados de todos los niveles, y dar la mayor claridad a las funciones de cada quien, elevando su nivel de responsabilidad. Esta nueva ley modificó la forma en que los servidores públicos son contratados, administrados, apoyados y dirigidos.<sup>55</sup>

De igual manera, dio una nueva interpretación al principio de mérito, pues esta legislación claramente describe cómo éste puede ser alcanzado sin la necesidad de poner en práctica complejas reglas de selección, pues ahora lo que se busca son competencias, habilidades para desempeñar un cargo, en función de las necesidades de la organización.

Sin embargo, ya no correspondería a la administración de Jean Chrétien su puesta en marcha, toda vez que éste renunció al liderazgo de su partido, y esto le condujo a dejar el cargo de Primer Ministro el 12 de diciembre de 2003, sucediéndolo Paul Martin, también del partido liberal. En este cambio los servidores públicos mostraron un desempeño óptimo para garantizar la continuidad y para apoyar al nuevo gobierno a cumplir sus responsabilidades.<sup>56</sup>

Desde sus orígenes y durante las primeras décadas del siglo XX se realizaron esfuerzos para erradicar el clientelismo político en el gobierno de Canadá, visto como una práctica perniciosa llevada a cabo por el Primer Ministro o los Miembros del Parlamento, pero para la segunda mitad del mismo siglo este fenómeno dejó de ser una alta preocupación.

Las reformas realizadas durante los años 90, y más recientemente en el 2003, donde las facultades de reclutamiento ahora son compartidas por la Comisión del Servicio Público y los departamentos, abren nuevas opciones para contratar personal, pero propiciaron el surgimiento de dos nuevos fenómenos que provocan desconfianza en la fuerza de trabajo, en las instituciones y en la sociedad misma. Estos fenómenos son el clientelismo burocrático y el favoritismo personal.

El primero se refiere a nombramientos hechos por los altos mandos del servicio público, dando preferencias para un puesto a candidatos sin las habilidades requeridas. Ésta es una práctica poco transparente, que genera incertidumbre y desánimo en los empleados, como se manifiesta en la encuesta levantada en el 2001 por la Comisión, donde el 54% declaró que su área de trabajo estaba libre de clientelismo burocrático. Es decir, casi la mitad percibe que sí existe este fenómeno y

---

<sup>54</sup> Noticias de Canadá, semana del 10 al 17 de febrero de 2003.

<http://mtas.es.consejerias/canada/Publicaciones/NoticiasSemanales>. Consultado en enero de 2006.

<sup>55</sup> Public Service Modernization Act. [http://www.psmod-modfp.gc.ca/initiatives/psma-lmfp\\_e.asp](http://www.psmod-modfp.gc.ca/initiatives/psma-lmfp_e.asp). Consultado en marzo de 2006.

<sup>56</sup> Alex Himelfarb. Tenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa, 2004.

afirman que la Comisión debe definirlo con mayor claridad y precisar qué conductas son correctas y cuales no.<sup>57</sup>

Por su parte, el favoritismo consiste en contratar a un aspirante con capacidades y mérito suficientes, pero quien selecciona decide favorecerlo por ser con quien mejor trabajaría, ya que los une una relación de amistad o de parentesco. En el 2001 ésta no fue considerada una preocupación mayor, pero para el 2005 ya se estaba actuando para evitar su expansión, pues se tenían evidencias de que tendía a propagarse. La encuesta de ese año reveló que el 45% de los trabajadores creía que en su oficina sí ocurría el favoritismo, mientras que el 73% decía que éste sí se daba en su departamento.<sup>58</sup>

Evidentemente, las reformas realizadas y las nuevas definiciones del principio de mérito, que durante décadas fue sustento del servicio público de Canadá, han abierto amplios espacios para que se abuse de facultades en las áreas de reclutamiento de los departamentos. De igual manera, estas tendencias representan un importante reto para la Comisión del Servicio Público, la cual debe actuar de manera oportuna y determinante para evitar que estas prácticas erosionen aún más las bases del mérito.

## **Desafíos actuales en el sistema de reclutamiento**

Desde sus inicios el mérito se vio frente a diversas amenazas. El clientelismo fue la principal, luego el retorno de los combatientes de las dos guerras mundiales implicó preferencias en cuanto a la contratación de personal en el sector público. Años más tarde, las exigencias de representatividad impusieron pautas al servicio público para corregir inequidades.

En el servicio público canadiense existen tres formas de contratación: por un periodo de tiempo indeterminado, por un periodo específico y trabajadores casuales. Los trabajadores por tiempo indeterminado pueden permanecer en el puesto de manera continua y estable, sin una fecha preestablecida para la conclusión de sus labores. Los trabajadores por tiempo determinado sí tienen un lapso de tiempo arreglado con antelación, que va de tres a seis meses. Estos dos tipos de contratación están cubiertos por el Acta de Empleo en el Servicio Público y se sujetan al sistema de mérito. Según el reporte de la Comisión de Servicio Público, en el año fiscal 2000-2001, estos tipos de contrataciones representaron el 51% de la fuerza laboral en el gobierno federal.

Anteriormente se requería laborar cinco años consecutivos como empleado por periodo determinado, pero con las nuevas disposiciones legales, desde 2003

---

<sup>57</sup> Comisión del Servicio Público de Canadá, Public Policy Forum Discussion. Bureaucratic Patronage in the Federal Public Service. <http://www.psc-cfp.gc.ca/cgi-bin/clf-upe/prn-impr-v2.pl>. Abril de 2004. Consultado en febrero de 2006.

<sup>58</sup> Comisión del Servicio Público de Canadá. Study of Personal Favouritism in Staffing and Recruitment within the Federal Public Service. <http://www.psc-cfp.gc.ca/audit-verif/reports/2005/favouritism/index.html>. Octubre de 2005. Consultado en marzo de 2006.

sólo se necesitan tres años como empleado temporal para convertirse en uno permanente.<sup>59</sup>

Por su parte, los trabajadores casuales, categoría introducida en 1993, son aquellos contratados por periodos breves, no mayores a 90 días si se labora de manera continua en un Departamento ó 125 días a lo largo de un año. Debido a que no significan expectativas de largo plazo, éstos no están bajo el control del sistema de mérito.<sup>60</sup> Tampoco disfrutaban de los mismos derechos laborales que los empleados permanentes.

Tipos de contrataciones realizadas durante el periodo 1998-2004  
(%)

<b>Estatus laboral</b>	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
<b>Por tiempo indeterminado</b>	6.4	9.8	9.9	9.4	12.6	11.1
<b>Periodo específico</b>	44.3	46.1	41.7	30.3	29.8	25.0
<b>Trabajador casual</b>	49.3	44.1	48.4	37.1 23.2*	34.7 22.9*	39.0 24.9*
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Comisión del Servicio Público de Canadá. Reportes anuales 1999-2004  
\* Esta proporción corresponde a estudiantes.

Como se puede apreciar, en este periodo, en promedio, menos del 10% de las contrataciones fue de trabajadores permanentes, y casi la mitad de las personas que se incorporaron al servicio público no accedió a él por el sistema de mérito, lo cual es un reto que debe superar el gobierno canadiense, pues a partir de la revisión del sistema de reclutamiento se identificó una marcada cultura de contratación de corto plazo, acentuándose una tendencia que no es considerada saludable, pues se está perdiendo la oportunidad de formar cuadros lo suficientemente capacitados y con expectativas de largo alcance.

Los empleados casuales o por periodos determinados son una manera de obtener personal de forma rápida y más barata, pero esto tiene un impacto negativo en la capacidad de atraer a las nuevas generaciones hacia el servicio público y de conservar a gente en posibilidad de acumular experiencia. Para el Auditor General de Canadá, el gobierno federal no podrá reconstruir el servicio público que los ciudadanos requerirán en el futuro si sólo ofrece expectativas de corto tiempo.

Debido a las presiones de funcionamiento de los departamentos, éstos han llenado vacantes con empleados casuales o de tiempo específico, en lugar de contratar personal por periodos indeterminados. Los factores que inducen este comportamiento son la necesidad de llenar vacantes temporales (retiros breves por alumbramiento, incapacidad); la necesidad de asignar personal de manera rápida dada la carga de trabajo, el deseo de poner a prueba antes de contratar a una persona, y el consenso de que los recursos financieros no son lo

<sup>59</sup> Public Service Commission. Annual Report 2003-2004. [http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2004/ann2004\\_e.pdf](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2004/ann2004_e.pdf). Consultado en febrero de 2006.

<sup>60</sup> .- Reporte del Auditor General de Canadá, 2001. P. 6.

suficientemente estables para llevar a cabo contrataciones indefinidas. Sin embargo, en opinión del Auditor General, los departamentos tienen más flexibilidad de la que utilizan en cuanto a su gasto por concepto de salarios.

Los argumentos que se esgrimen para defender este tipo de contrataciones son que éstas permiten obtener personal con habilidades particulares, con una orientación hacia los asuntos que habrá de tratar o con el perfil deseado para un proyecto específico. Quienes no están a favor de esta tendencia, establecen que la misma genera desánimo en la fuerza de trabajo, y que constantemente se tiene que estar capacitando a nuevo personal. La Alianza del Servicio Público de Canadá es una de las asociaciones que exige se detenga esta tendencia, la cual está haciendo declinar la calidad de los servicios públicos.

Según la Oficina del Tesoro, para la contratación de un empleado casual, sólo se requieren de uno a cinco días, mientras que para reclutar a un empleado a término, se da un procedimiento que dura de dos a cinco semanas, y para seleccionar a empleados permanentes, los diferentes pasos como evaluaciones y entrevistas, consumen hasta seis meses.<sup>61</sup>

Otra tendencia en esta materia, ha sido el reclutamiento vía electrónica. En el año 2000-2001, más del 70% de las solicitudes recibidas por la Comisión del Servicio Público fueron en línea. Para el año 2003, estas cifras se incrementaron en un 34%.<sup>62</sup> A pesar de ello, el sistema muestra deficiencias, pues según los encargados de recibir las solicitudes, el mecanismo es lento y no permite una primera revisión del perfil de los candidatos ni brinda información al candidato sobre el estado de su solicitud. Ante ello, se ha recomendado actualizar este instrumento para que brinde un servicio más útil tanto a quienes contratan como a los propios aspirantes.

Desafortunadamente, este método para reclutar personal calificado ha tenido poco impacto, pues representa sólo un 2% de las contrataciones que se realizaron cada año entre 2002 y 2004. En el año 2002 se contrataron 959 egresados universitarios por este mecanismo, lo que representó un 2.9%. En el 2003 la cifra bajó a 592 (2.0%) y para el 2004 volvió a bajar al ubicarse en 463 contrataciones (1.9%).<sup>63</sup>

El personal que labora en el servicio público canadiense está clasificado en seis categorías ocupacionales: 1) Ejecutivos, 2) Científicos y Profesionales, 3) Administrativos y del Servicio Exterior, 4) Técnicos, 5) Apoyo Administrativo y 6) Personal Operativo, concentrándose la mayor parte de ellos, 41.2%, en la tercera categoría.

Debido a que la naturaleza del trabajo en el servicio público ha cambiado, las categorías ubicadas como “trabajadores con conocimiento”, aquellos que poseen un grado universitario y una formación científica o administrativa especializada, representan una mayor proporción dentro de la fuerza laboral. En 1985 eran sólo un tercio del personal empleado en el sector público, mientras que

---

<sup>61</sup> Ibid. P. 78.

<sup>62</sup> Comisión del Servicio Público de Canadá. Reporte anual 2003-2004. [http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2004/ann2004\\_e.pdf](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2004/ann2004_e.pdf). Consultado en marzo de 2006.

<sup>63</sup> Comisión del Servicio Público de Canadá. Reporte anual 2002-2003 y 2003-2004.

para el año 2000 constituían más del 55%. Para el 2003 esta proporción subió a 57%.<sup>64</sup>

Ante las deficiencias que se han detectado en los últimos años, se ha señalado que la Comisión debe ser un mejor reclutador. Deben mejorar los programas de reclutamiento en universidades, difundiendo de manera más efectiva las ventajas de hacer carrera en el servicio público. Asimismo debe incrementar su presencia en los espacios universitarios y coordinarla de mejor manera.

Estos altos funcionarios serán un recurso indispensable para guiar al servicio público en esta época de transición. Sin embargo, en poco tiempo ellos deberán ser reemplazados, situación que ha propiciado una pérdida de memoria institucional, pues se está retirando un verdadero activo del servicio público. En este sentido, deben realizarse agresivas y permanentes acciones orientadas a retener e incorporar elementos bien motivados, con expectativas de largo plazo, que no solo renueven al servicio público sino que lo rejuvenezcan.

En resumen, el saldo de las reformas orientadas por la Nueva Gerencia Pública sería el siguiente: una erosión en el principio del mérito, amenazado por prácticas como el clientelismo burocrático y el favoritismo, los cuales se propician con la transferencia de facultades de reclutamiento hacia los Departamentos. Otro factor que debilita el principio de mérito es la tendencia a la contratación de trabajadores temporales, mismos que no transitan por un proceso de selección. Otro efecto de las reformas es la incertidumbre y falta de motivación en los trabajadores ante los recurrentes recortes de personal y el congelamiento o reducción de salarios llevados a cabo en los años de mayores dificultades financieras.

## Conclusión

En Canadá es creciente el número de empleados públicos que ahora trabajan por contrato temporal, por lo que no disfrutan de una posesión segura y prolongada del puesto. El papel de los servidores públicos ha sido transformado, pues más que manejar programas de servicios, ahora administran contratos con redes de agencias no gubernamentales que prestan los servicios.

El saldo final de estas reformas es que se contrajo el tamaño del servicio público y se deterioro el nivel de ingreso de los trabajadores, lo cual condujo a la saturación de quienes permanecen en él y a la baja motivación para integrarse a este. Asimismo, se redefinieron las funciones de las instituciones participantes en este sistema, se introdujeron nuevos valores ligados a la NGP, se modificó la legislación en la materia, se transfirieron facultades a las provincias, por lo que ahora tienen mayores responsabilidades financieras en cuanto a salud y educación, por ejemplo. Además se privatizaron empresas y se delegaron servicios públicos a entidades no estatales.

Si bien el principio de mérito sigue estando en el centro del servicio público canadiense, éste enfrenta una serie de retos para su preservación, como los ya

---

<sup>64</sup> Secretariado de la Oficina del Tesoro. Employment Equity in the Federal Public Service 2002-2003. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/empequi/2003/ee03-e.asp>. Consultado en marzo de 2006.

mencionados problemas de favoritismo, clientelismo burocrático y la creciente contratación de trabajadores temporales. Por ello, las diversas instancias que administran el sistema de servicio público canadiense enfrentan dos retos fundamentales: salvaguardar el mérito y vigorizar los mecanismos de reclutamiento, pues son estos elementos los que harán que esta institución sea lo que los ciudadanos y el gobierno canadienses requieren.

Si bien la idea central en el discurso de la NGP es elevar la eficiencia en el sector público y la calidad de los servicios que ofrece el Estado, éstos dos objetivos se ponen en riesgo al no invertir en un servicio público con visión de largo plazo. El énfasis se pone en la salud de las finanzas públicas, para lo cual se reduce el número de trabajadores, se desarticulan programas oficiales, se congelan salarios, se contrata personal temporal sin goce de prestaciones, etc. Esta es una doctrina que en Canadá se magnifica con el federalismo, pues las provincias también lo han adoptado, destacando los casos de Ontario y Alberta.

## **Bibliografía**

AUCOIN, Meter (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Institute for Research on Public Policy, Ottawa.

BOURGAULT, Jacques (1997) Modernisation de l'administration fédérale canadienne 1980-1995. en Alain Claisse y Marie-Christine Meininger (Eds.) IISA. Bruselas.

DWIVEDI. and James Iain GOW (1999) From Bureaucracy to Public Management. Broadview Press, Instituto de Administración Pública de Canadá. Toronto.

GOW, Iain (2004) A Canadian Model of Public Administration? Canada School of Public Service.

GUILLERMO Martín (2003) Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista. Reforma y Democracia, No. 25, CLAD, febrero, Caracas.

KERNAGHAN, Kenneth y David SIEGEL (1991) Public Administration in Canada. Nelson Canada. Scarborough.

KOWALSKI, John (2000). Financial management Reform in Canada: an Overview of a Public Service 2000 Task Force. En Ian Scott y Ian Thynne (ed.) Public Service Reform, critical issues and perspectives. Ed. AJPA, Hong Kong

LAURENCE E. Lynn, Jr. y Sydney STEIN, Jr. (1999). Public Management in North America. The University of Chicago.

SAVOIE, Donald. J. (1999) Governing from the Centre. The concentration of power in Canadian politics. University of Toronto Press, Toronto.

STEWART, Walter (1998) Dismantling the State. Dowsizing to Disaster. Stoddart Ed., Toronto, P. 25-37.

STRICK, John C. (1999) The Public Sector in Canada. Programs, Finance and Policy. Thompson Educational Publishing, Toronto, P. 60.

JILL-ANNE Chouinard and Douglas DOLLINGER (1991). Dismantling Canada: Labor Fights Back. <http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1991/10/chouinard.html>, consultada en enero de 2006.

BHUPSINGH, Trevor y Peter EDWARDS (1997). Tracking the role of the Public Service Commission in the Governance System of the Federal Service. Comisión del Servicio Público de Canadá. [Http://jobs.gc.ca/prcb/rd/hrsystem/tr\\_role/recent\\_e.htm](http://jobs.gc.ca/prcb/rd/hrsystem/tr_role/recent_e.htm). Consultado en diciembre de 1999.

DONALD J. Savoie. (1995) Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3683/is\\_199510/ai\\_n8725574](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3683/is_199510/ai_n8725574), consultado en enero de 2006.

CURTIS, Douglas (1997) Canadian fiscal and monetary policy and macroeconomic performance 1984-1993: The Mulroney years. [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3683/is\\_199704/ai\\_n8778449/print](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3683/is_199704/ai_n8778449/print), consultado en enero de 2006.

OCDE, Canadá. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/9/1937604.pdf>, consultado en diciembre de 2005.

TUPPER Allan (2001) The Contested Terrain of Canadian Public Administration in Canada's Third Century. Journal of Canadian Studies, invierno [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3683/is\\_200101/ai\\_n8938627/print](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3683/is_200101/ai_n8938627/print). Consultado en abril de 2003.

REPORTES ANUALES DE LA COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CANADÁ.

REPORTES DEL AUDITOR GENERAL DE CANADÁ.