



Documento de Trabajo Nº19

“Servicio civil en China: consideraciones para Chile”

Claudio Meléndez M.

Enero de 2012
Facultad de Gobierno

“Servicio Civil en China: consideraciones para Chile”

A casi nueve años de la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, hoy están en un proceso natural para fortalecerse y perfeccionarse, por tanto, se hace necesario contar con distintas visiones que nos muestren el estado del arte en materia de administración pública y gestión de personas.

Por este motivo, este trabajo indaga en el servicio civil en China, otrora cuna del sistema de exámenes de ingreso a la administración imperial y hoy con un vertiginoso desarrollo económico. En los años setenta, este país comenzó una serie de reformas en la administración del Estado, que fueron aceleradas como consecuencia de la apertura de su economía al mercado mundial. Este proceso de reformas tuvo como resultado una Ley de Servicio Civil en el 2005.

El servicio civil chino presenta características únicas de su sistema político-administrativo dado el liderazgo en la conducción de las políticas y actividades del gobierno que ejerce el Partido Comunista de China. En la actualidad la línea entre funcionarios públicos y miembros del Partido, el rol de estos grupos dentro de la administración del Estado, así como su gestión, continúan levantando numerosas discusiones.

China no es la excepción en la adopción de tendencias occidentales en materia de servicio civil, pero la necesidad de los líderes de mantener el régimen, en conjunto con las tradiciones culturales y valores, conforman un sistema particular.

La experiencia en el proceso de transformación del servicio civil chino, el involucramiento político en las decisiones sobre personal, el liderazgo para movilizar y controlar una burocracia numerosa, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus servicios, entre otras, constituyen una importante fuente de conocimientos y experiencia para avanzar en el perfeccionamiento y maduración del servicio civil chileno. Este trabajo recoge las principales características del servicio civil chino y, a partir de este recorrido, entrega elementos para considerar en el desarrollo del servicio civil en Chile.

Palabras clave: China, servicio civil, Chile, gestión de personas

I. Introducción

En China la instauración del régimen comunista, con un partido único y planificación centralizada, determinó la estructura del Estado y administración pública de una forma que puede resultar no convencional con las tendencias occidentales. Las necesidades internas y la presión del proceso de globalización marcaron un cambio paradigmático en el orden económico de China cuando se inició la apertura al comercio exterior en la década de los 70. Estas alteraciones, directa o indirectamente, arrastraron otras transformaciones en la administración del Estado, la estructura socio-económica, las relaciones internacionales y las comunicaciones, entre otros.

La reforma a la administración pública, incluida la gestión de personas, ha sido una prioridad desde que se iniciaron las reformas económicas, dado que eran las personas que trabajaban en el gobierno las encargadas de llevar adelante las nuevas medidas. La administración era caracterizada por un sistema de nomenclatura en los niveles más altos de funcionarios y el control político sobre los “cuadros”¹ en todos los niveles. Estos cuadros eran reclutados y seleccionados según criterios políticos y redes sociales (*guanxi*), creando una administración ineficiente y nepotista (Brødsgaard y Chen, 2009b).

Si bien hasta hoy se mantienen varios de los elementos del sistema de cuadros, desde la época de Deng Xiao Ping se han realizado reformas para hacer el sistema más eficiente y transparente. Sus palabras resumen la visión de la reforma que buscó promover un funcionario “más revolucionario, mejor educado, joven y profesionalmente más competente” (Zhou, 2010, p. 121). Esta reforma adquirió ideas más modernas de burocracia, entre ellas especialización, meritocracia, debido proceso legal y *accountability*, incluso intenciones de aplicar la Nueva Gerencia Pública (Jing, 2010).

Luego de varios años de discusiones políticas y mecanismos que comenzaron en la década del setenta, en 1993 se promulgan regulaciones provisionales para establecer formalmente el servicio civil de China, posteriormente, en el año 2006 entra en vigencia la Ley de Servicio Civil que reformula y fortalece el sistema creado por las regulaciones anteriores y presenta los mecanismos e instituciones para su operatividad.

El servicio civil chino cuenta con características propias derivadas de la realidad gubernamental y administrativa del país, encontrando significativas diferencias con sistemas más occidentalizados, pero también elementos recogidos del desarrollo de la administración pública occidental.

¹ Este término y su operatividad en el Partido y el gobierno chino se explica en el punto IV de este trabajo.

A continuación de este apartado, como segunda sección, se entrega un breve acercamiento a la gestión de personas desde la formación de la República Popular China (RPC). En la tercera parte, se describe la estructura del gobierno de la RPC, donde se aprecia la interacción del Partido Comunista de China (PCCh) en las actividades de gobierno y administración del Estado. Posteriormente, se señalan las características de los cuadros y funcionarios públicos. La quinta parte está dedicada a la revisión de la Ley de Servicio Civil promulgada en el 2005, determinando los principales elementos de los procesos de selección, capacitación, evaluación, promoción, remuneraciones, etc. A partir de lo anterior, en la sexta parte se busca destacar algunos elementos del servicio civil chino. En la séptima parte se identifican elementos que pueden servir al desarrollo de la gestión de personas en la administración pública chilena, a partir de la experiencia en China. Finalmente, se entregan las principales conclusiones de este trabajo.

II. Gestión de personas desde la instauración del Comunismo hasta la promulgación de la Ley de Servicio Civil en 2005.

Después de la formación de la RPC en 1949 no fue establecido un sistema de servicio civil, sino más bien un sistema de personal a nivel nacional de integración del PCCh y el gobierno. Este sistema recogía características tradicionales de la guerra revolucionaria y de la experiencia en administración de personal de la Unión Soviética. Estas características ayudaron a organizar el sistema de planificación central, pero perniciosamente reemplazaron la estandarización legal por una estandarización política, lo cual permitió que el poder administrativo del Estado quedará a voluntad de los nuevos líderes (Study Group on the Training System of Civil Servant in China [SGTSCSC], 2006). Este sistema es conocido como “nomenclatura” que de acuerdo a Lam y Chan (1996, pp. 479-480) fue tomado de la Unión Soviética y consistió en “un marco de gestión que asignó poder de control sobre distintos niveles de cuadros a diferentes niveles de comités del PCCh y sus departamentos de organización”. Así, antes de 1984, el poder para nombrar y destituir a los cuadros que correspondían al nivel provincial, ministerial y al nivel de departamentos bajo una provincia o ministerio recaía directamente en el nivel central del PCCh. Posterior a 1984, los cuadros al nivel de departamento eran controlados por los comités provinciales del PCCh (Lam y Chan, 1996).

Los problemas que enfrentaba el sistema de gestión de personal chino antes de las reformas se centraban en las características del sistema de cuadros, definiendo este

último como “un término que distingue a personas con responsabilidades de dirección de los trabajadores, campesinos y la gente común” (Lam y Chan, 1996, p. 479). Los problemas consistían principalmente en la extrema concentración de poder por parte del PCCh en la administración de los cuadros y otros como un caótico sistema de remuneraciones (Lam y Chan, 1996). Además, no había una línea divisoria clara entre la gestión de un directivo de empresa estatal y uno de agencia estatal. Este grupo creció significativamente desde los años cincuenta, incluyendo desde el primer ministro hasta un funcionario administrativo, alcanzando en los ochenta aproximadamente los 40 millones. Debido a la existencia de este sistema de cuadros, Lam y Chan (1996) consideran que no hubo una verdadera reforma del servicio civil, sino más bien la creación de este.

En la década del setenta comienza una etapa de reformas en diferentes áreas. A partir de los años ochenta se incluye una reforma al sistema de personal administrativo buscando la creación de un sistema de servicio civil (SGTSCSC, 2006). Deng Xiaoping, a principios de los ochenta, habría enfatizado la necesidad de contar con cuadros mejor calificados, además de enunciar que los obstáculos para una reforma política eran: burocracia, concentración excesiva del poder, métodos patriarcales, inamovilidad de las posiciones directivas, así como otros privilegios. En estos años la reforma, liderada por Liao Gailong, un pensador y reformador de la Oficina de Investigación de Política Central del PCCh, buscó reducir el centralismo del sistema político y separar el Partido del Estado (Brødsgaard, 2010). Las reformas comenzaron con pruebas piloto en ciertas zonas antes de adoptar una implementación general. Otros cambios generales se sucedieron en cuanto a las atribuciones de administración del personal a nivel local, donde antes de 1984 los comités territoriales del PCCh seleccionaban personal directivo dos niveles administrativos abajo. Posterior a esta fecha los comités podían seleccionar líderes sólo un nivel administrativo abajo. Mientras que los comités provinciales del PCCh fueron facultados para nombrar y transferir personal directivo bajo el sistema de nomenclatura. Desde los años ochenta las reformas enfatizaron la reducción o fusión de oficinas gubernamentales y personal (Burns, s.f). En estos años, de forma no institucionalizada y poco uniforme, ya se implementaban exámenes de selección. En 1987 y con motivo de la organización del 13º Congreso del PCCh, se anuncia la separación de algunas funciones del PCCh y del gobierno. En 1988 se encarga al nuevo Ministerio del Personal la tarea de llevar a cabo la reforma al servicio civil. Este Ministerio tuvo que lidiar con el Departamento Organizacional Central, que contralaba a los cuadros *senior* en nombre del PCCh (Lam y Chan, 1996).

Entre 1987-1988, Zhao Ziyang, el líder chino y Secretario General del PCCh en esa época, trabajó en propuestas con mayor connotación política, dirigidas a separar el

Partido del gobierno. Para él, la duplicación de organizaciones gubernamentales establecidas por el Partido debía terminarse. Además, plateaba la abolición de los grupos del Partido dentro de las unidades gubernamentales y proponía la separación de los cuadros en dos categorías: una política-administrativa, gestionada por el Partido y otra de trabajadores profesionales (Brødsgaard, 2010). Por una parte, ya existía la visión de separar las funciones políticas de las administrativas, pero por ejemplo, el grupo más alto de oficiales *senior* correspondiente a funciones administrativas continuó dependiendo de organismos del PCCh. Durante este periodo y con posterioridad al evento de la Plaza de *Tiananmen*, los líderes pensaron que los principios que impulsaban la reforma propuesta en el 13° Congreso eran importantes, pero no así los términos para conseguirlos (Lam y Chan, 1996).

En las regulaciones de la década del noventa se acentuaron las estipulaciones tendientes a elevar el nivel educacional de los cuadros en el Estado. Así, para los cuadros directivos se requería un nivel educacional superior al otorgado por una escuela de oficios o vocacional y para los cuadros directivos a nivel ministerial o provincial se exigía estudios universitarios o equivalentes. Además, gradualmente se fueron implementando exámenes competitivos para el ingreso de los cuadros a las filas del gobierno. Otros cambios se sucedieron en la edad de jubilación y la eliminación de la inamovilidad de los cuadros en el Estado, asimismo se introdujo la evaluación del desempeño, evaluación para determinar designaciones y promociones. En algunos casos, el sistema de nomenclatura fue consolidado, ya que los directores ejecutivos de las principales empresas estatales volvieron al control del Partido, a través de la gestión y designación del Departamento Organizacional del Comité Central. Posterior al 2003, la Comisión de Supervisión y Administración de Empresas Estatales (SASAC, siglas en inglés) se encargaría de designar a los directores ejecutivos del resto de las empresas (Brødsgaard, 2010).

En 1993 se promulga la Ley de Regulaciones Provisorias del Funcionario Público, naciendo un nuevo sistema que fue integrado a la estructura política socialista de China. Algunos consideran que esta reglamentación crea, en definitiva, el servicio civil en China (Chan y Suizhou, 2007). Estas regulaciones provisorias, que incluían la selección a través de exámenes abiertos y competitivos, salarios competitivos con el sector privado, una formación de personal acorde con la nueva economía de mercado, un sistema de remuneración más ordenado, entre otros, se transformarían en la base para la posterior Ley de Servicio Civil. Según Chan y Suizhou (2007) las regulaciones provisorias buscaron crear una división del trabajo entre el servicio civil general y la gestión del personal definido como cuadros. Estas regulaciones provisorias reafirmaron el rol del PCCh en el liderazgo de los cuadros; establecieron una gestión científica; principios de eficiencia;

deberes y derechos de los funcionarios; distinción entre posiciones directivas y no directivas; procesos y requisitos de selección, evaluación, incentivos y castigos disciplinarios, promoción, remoción, transferencia, renuncias y capacitación (Zhang y Zhou, 2010). Según Brødsgaard (2010), estas regulaciones estaban dirigidas a cerca de 10 millones de funcionarios públicos aproximadamente.

En 1998, el Primer Ministro Zhu Rongji anuncia la reducción del 50% de la burocracia china al nivel central y local en el Estado y el Partido, en los cuales se estimaba una fuerza laboral de 10 millones de cuadros. Este era un importante anuncio considerando que la reducción de la burocracia era uno de los objetivos perseguidos desde el periodo post Mao. Brødsgaard (2010) señala que hay un cambio de perspectiva en esta etapa de reforma administrativa que apunta a tres dimensiones: determinar las funciones que necesita desarrollar el sector público; fijar el número de los órganos administrativos fundamentados en las principales funciones definidas; y determinar la dotación de personal. Anteriormente, se creía que el solo hecho de reducir la burocracia derivaría en mayor eficiencia.

Desde el 2003, la reforma administrativa continuó orientada a la reducción o fusión de distintas entidades públicas. De esta forma, quedaron establecidos 28 ministerios y comisiones, 18 órganos directamente bajo el Consejo de Estado y 6 organismos de trabajo del Consejo de Estado (Brødsgaard, 2010).

El 2005 la Asamblea Popular Nacional (APN) promulgó la Ley de Servicio Civil de la República Popular China, mediante la cual se consolida el sistema de gestión del servicio civil, minimizando la distinción entre cuadros y funcionarios públicos -o al menos esta era la intención, con el fin de unificar los sistemas. Chan y Suizhou (2007) argumentan que esta ley busca fusionar un servicio civil legal con una gestión de personal no estatuido que controla absolutamente a los cuadros y funcionarios públicos. La Ley de Servicio Civil trató de unificar el sistema de gestión de personal -sistema de gestión de cuadros con el servicio civil-, regularlo y legalizar el control del PCCh sobre los cuadros, por tanto, como también señala Chou (2008), no eliminó el control de los comités del PCCh en el nombramiento de personal relevante y las divisiones organizacionales de gestión de personal. No obstante, con anterioridad a la promulgación de esta ley, en el año 2002, se publicaron las Regulaciones sobre Nombramiento de Cuadros Directivos buscando incrementar el nivel de transparencia en la designación de este grupo o en su promoción, por ejemplo, con el “sistema de notificación pública”.²

² Chou (2008) señala como ejemplo de mayor transparencia que, de acuerdo a estas regulaciones, dentro del proceso de promoción de un funcionario público a una posición directiva hasta el nivel de prefectura o agencia y con anterioridad a la confirmación en la nueva posición directiva, los Comités del Partido

A partir del 2007 las directrices de la reforma administrativa vuelven a enfatizar la fusión y creación de “superministerios” bajo el liderazgo de Hu Jintao. De este modo nace el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social, estableciendo bajo este ministerio la Administración Estatal de los Funcionarios Públicos. La reorganización afectó 15 organismos gubernamentales y redujo de 28 a 27 los ministerios y comisiones (Brødsgaard, 2010)³.

El enfoque dado a la transformación de la administración pública y el servicio civil chino ha sido discutido por varios autores. Fan (2007) hace referencia a un proceso de “localización de la administración china”, argumentando que el desarrollo de esta administración se fundamenta en las condiciones nacionales y regionales específicas; la absorción de teoría de administración avanzada y prácticas en el mundo; la historia cultural y fuerzas productivas sociales, entre otras. Así, gran parte del periodo de transición a la administración moderna de China ha sido influenciada por la administración occidental, aunque el “rígido modelo de pensamiento e inercia” en China siguen impactando el desarrollo administrativo (Fan, 2007, p. 38). La administración occidental no podría ser copiada completamente en China debido a las diferentes realidades y, por tanto, para una verdadera “localización de la administración china” o desarrollo administrativo moderno se debe aprender de la administración occidental y de países desarrollados, pero considerando las condiciones nacionales y características únicas de China en lo político, económico, cultural e histórico (Fan, 2007). Otros van más lejos (Lam y Chan, 1996; Chan y Suizhou, 2007; Zhang y Zhou, 2010), argumentando que la reforma en China, por lo menos con anterioridad a la promulgación de la Ley de Servicio Civil, tuvo alcances y objetivos distintos al servicio civil en Occidente, debido a que esta ley, por ejemplo, no incluyó la neutralidad administrativa, no hizo distinción entre políticos y funcionarios de carrera, y la nomenclatura persistió en diferente grado, entre otras características. Al contrario, Tsao y Worthdley (2009) argumentan que las reformas al servicio civil en China y Estados Unidos han tenido varias similitudes en el aspecto temporal, económico, gubernamental y político. Zhang y Zhou (2010) toman un punto intermedio señalando que el sistema chino tiene la característica de combinar conceptos de mérito del mundo occidental y un alto sentido de responsabilidad y control político. Esta combinación se refleja al

involucrados deben notificar con 7 o hasta 15 días de anticipación a los empleados que mantuvieron relaciones laborales con el designado. Esto se conoce como “sistema de notificación pública” y busca realizar los nombramientos a través de una amplia consulta. No obstante, al ser un sistema sólo consultivo depende de la buena voluntad de los Comités del Partido en los diferentes niveles.

³ Brødsgaard (2010) señala que la intención era unificar más organismos y crear otros. Sin embargo, diferentes tipos de intereses menguaron los intentos. Por ejemplo, no se pudo concretar el establecimiento del Ministerio de Energía debido a presiones de las empresas estatales que vieron en este nuevo órgano una clara interferencia a sus actividades.

restringir los exámenes competitivos abiertos sólo para las posiciones no directivas al nivel de jefe de sección o bajo esta.

Por último, Li (1998) argumenta que a pesar de la falta de liberalización política, China ha logrado una transformación significativa de su sistema burocrático, proceso que comenzó incluso antes de las reformas en materia económica y que han apoyado la promoción del desarrollo y crecimiento económico. Entre estas transformaciones se encuentran: un programa de jubilación obligatoria, descentralización administrativa y fiscal, y permiso para que los burócratas dejen el servicio público y entren a los negocios. Estas reformas habrían tenido como consecuencia el ingreso de jóvenes funcionarios con mayor educación y apoyo a las reformas. En segundo lugar, los nuevos hombres de negocios, venidos desde la burocracia, habrían sido influyentes en la promoción de las reformas económicas.

III. El gobierno y el Partido Comunista de China

En estricto rigor, es casi imposible separar el sistema político de las actividades y organismos del gobierno propiamente tal. El Partido está representado en los organismos del gobierno o se han creado los mecanismos para su inclusión. Esta presencia del Partido en la administración del Estado produce, en determinados casos, duplicidad de funciones venidas desde los órganos ejecutivos y aquellos que componen el Partido. En otros casos, se presentan organismos que ocupan un lugar más nominal teniendo menor relevancia funcional. Según D. Goodman y Segal (en Rodríguez, 2010) la RPC es un Estado-Partido, ya que los intereses del Estado corresponde a aquellos del Partido y donde las principales personalidades en las instituciones políticas estatales ocupan los cargos importantes del PCCh. El Partido no forma parte de la estructura del Estado pero su influencia es relevante en la toma de decisiones. Así el Partido forma una estructura paralela a la organización administrativa del Estado en todos los niveles de gobierno.

Por otra parte, la separación de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial que comúnmente se presenta en los países que han seguido la tendencia occidental, en China es difusa, los tres poderes se mezclan o complementan entre sí y, finalmente, los organismos que representan estos poderes quedan supeditados a la APN.

En resumen el sistema de administración pública de China está compuesto de tres partes: la parte principal corresponde a las agencias gubernamentales como los

ministerios; luego están las agencias administrativas de la Corte, APN, Conferencia Consultiva Política del Pueblo, PCCh; y ocho partidos democráticos, Liga de la Juventud, Unión del Comercio, Unión de Mujeres y otras organizaciones de masas. Todos los funcionarios de estas organizaciones son reconocidos como funcionarios públicos y, por tanto, se rigen por las leyes del servicio civil. Dentro del sistema de la administración encontramos unidades de servicio público que están bajo la dirección de agencias administrativas. Se estima que en el 2004 había alrededor de 10.5 millones de funcionarios públicos, más 25.3 millones de funcionarios en las unidades de servicio público (Jing, 2010). Últimamente ha habido intenciones de reformar el sector de las unidades de servicio público (hospitales, escuelas, universidades, instituciones de salud, deportivas, de bienestar, cultura, etc.) buscando estimular el autofinanciamiento, lo cual podría generar un cambio en la estructura de pagos de los funcionarios (Brødsgaard, 2010).

Verticalmente, la estructura del sistema de administración pública de China en sus distintos niveles de gobierno se presenta en el Cuadro 1⁴:

Cuadro 1. Estructura del Sistema de Administración Pública

Nivel	Unidades Administrativas	Nº de Unidades
Central	Consejo de Estado	1
Provincial	4 municipalidades supervisadas directamente; 23 provincias (incluido Taiwán); 5 regiones autónomas de minorías; y 2 regiones administrativas especiales (Hong Kong y Macao)	34
Prefectura	283 ciudad-prefecturas, 17 prefecturas, 33 prefecturas autónomas.	333
Condado o distrito	862 distritos; 374 ciudad-condados; 1.464 condados; 117 condados autónomos y; 55 banderas (división administrativa de minorías) y otros.	2.862
Cantón	36.042 cantones, 5.829 otros, 1.404 cantones autónomos de minorías	43.275
Poblado (vecindarios, comunidades)	625.147 comités de aldeas, 80.017 comités de residentes urbanos	705.164

Fuente: Adaptación de: Yijia Jing (2010, p. 38)

A continuación, se exponen los principales organismos del gobierno y la administración del Estado, así como la organización del PCCh, tratando de identificar sus estructuras y funciones. El objetivo es exhibir el campo en el cual se desarrolla la administración pública y la actividad de los funcionarios públicos y miembros del partido.

⁴ Los datos pertenecen al año 2004

1. El gobierno

El gobierno de la RPC es dirigido por el PCCh desde su victoria en 1949. Como mencionamos anteriormente, el Partido está presente en los organismos de gobierno y administración del Estado en los diferentes niveles gubernamentales. La Constitución de la RPC es la base legal para el gobierno y la administración del Estado. Según Yang (2004, pp. 21-24) la Constitución destaca tres puntos importantes con respecto al gobierno chino. Primero, estipula la prioridad y el liderazgo absoluto por parte del PCCh en la vida política y el sistema gubernamental de China. De este modo, se configura un estado socialista bajo la conducción de una dictadura democrática del pueblo liderada por la clase obrera y campesinos. A todos los órganos del Estado se aplica el principio de “centralismo democrático”.⁵ Es por este principio que las asambleas populares cobran un valor destacado en la gestión del gobierno. Estas asambleas en los distintos niveles se constituyen a través de elecciones, y éstas a su vez eligen a aquellos en los órganos administrativos, judiciales y fiscalías. En segundo lugar, la Constitución aboga por un sistema legal, pero Yang argumenta que dada la naturaleza del Estado chino, la ley no ha sido la regla primordial para manejar el Estado en años anteriores, y hoy se busca dar un mayor énfasis a la Constitución como carta fundamental para la organización del Estado. La APN y su Comité Permanente, es el organismo encargado de supervigilar la ejecución de la Constitución, así como decidir respecto a sus enmiendas. Por último, la Constitución establece la posición y los derechos de los ciudadanos en la vida política del Estado, siendo el principal derecho la igualdad.

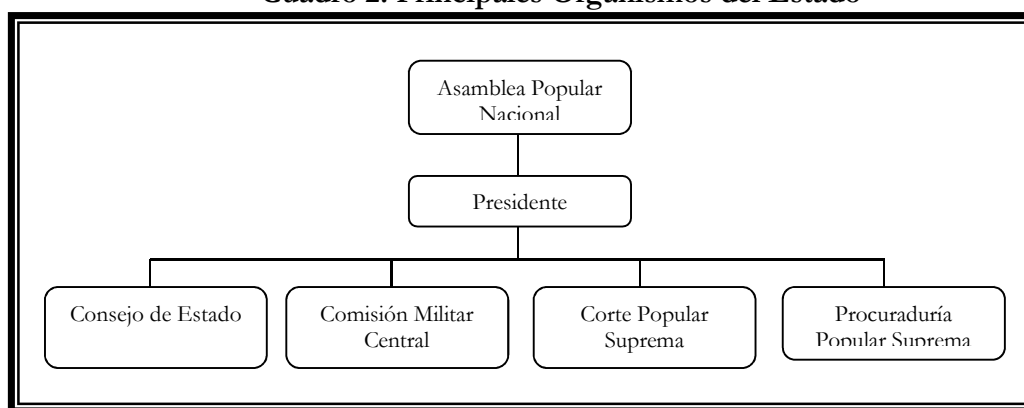
A continuación se presenta en forma breve las principales entidades gubernamentales: Asamblea Popular, Presidente, Consejo de Estado, Comisión Militar, Administración Judicial. Las instituciones en el nivel central tienen presencia en cada nivel local. Esto permite la supervisión jerárquica de deberes y responsabilidades administrativas de cada institución en cada nivel local, pero también una supervisión horizontal entre estas instituciones en los distintos niveles locales (Rodríguez, 2010).

1.1 La Asamblea Popular Nacional

⁵ Según Yang (2004, p. 22) el centralismo democrático quiere decir que “el individuo está subordinado a la organización, la minoría subordinada a la mayoría, los niveles bajos subordinados a los más altos, y los gobiernos locales subordinados al gobierno central”. Este principio se encuentra expresamente en la Constitución, artículo 30° y en el Estatuto del PCCh, donde se declara que el centralismo democrático es “una integración del centralismo basado en la democracia y la democracia bajo una dirección centralizada.” Este principio influye en la organización del Partido y elección de sus miembros, en el mantenimiento de la unidad y uniformidad de su actuar, y las acciones disciplinarias y de supervisión sobre los miembros.

Según la Constitución de la RPC (s.f.), artículo 57°, la Asamblea Popular Nacional (APN) es el órgano supremo del poder del Estado y su organismo permanente es el Comité Permanente de la APN. Como señala Rodríguez (2010), la APN tiene la importante función de aprobar las decisiones del Presidente y, por tanto, es un organismo legitimador. Además, se constituyen asambleas populares en los diversos niveles, que son los que deciden sobre las principales políticas y eligen a los organismos de administración, juicio y fiscalía del Estado. La APN “ejerce el poder legislativo, pero también el poder de decisión, el de supervisión y el de elección, nombramiento y destitución” (Rodríguez, 2010, p. 99). La APN se elige por cinco años y se reúne cada año. Además de la APN se constituye un Comité Permanente, que es organismo que mantiene un funcionamiento permanente durante el mismo período de la APN correspondiente. Este Comité, según el artículo 65° de la Constitución de la RPC (s.f.), está integrado por Presidente, los Vicepresidentes, el Secretario General y otros miembros y diputados.⁶ En cada nivel local se establecen tanto asambleas populares locales como comités permanentes que realizan la elección de sus representantes. El nivel más bajo elige a sus representantes, posteriormente son estos representantes quienes eligen a aquellos en el nivel superior y así sucesivamente hasta el nivel central. Los gobernadores locales son responsables ante la asamblea popular local respectiva. Esta última elige y puede destituir a los gobernantes. Las asambleas populares locales, también, tienen el poder de supervisar a las cortes populares y procuradurías en el nivel respectivo (Rodríguez, 2010). El Cuadro 2 presenta resumido la jerarquía de los órganos del Estado con el fin de comprender el ordenamiento de los demás organismos que se describen.

Cuadro 2. Principales Organismos del Estado



Fuente: Isabel Rodríguez (2010, p. 98)

⁶ La constitución de la RPC establece las principales funciones de la APN y del Comité Permanente, y estipulaciones para los diputados entre los artículos 62° y 77°.

En China, el sistema político indica que las personas tienen intereses comunes, no existiendo conflicto de intereses entre grupos sociales, esto al menos en teoría. De este modo, el PCCh representa esos intereses comunes de toda la sociedad, diluyendo la necesidad de representación de otros sectores y transformando al PCCh en el único representado en la APN. Esta asamblea es el órgano que permite canalizar y transformar las líneas e ideas del PCCh en actos del gobierno y políticas públicas, ya que como Yang (2004, p. 13) enfatiza “el PCCh no es el gobierno y no puede desempeñar las funciones del gobierno”.

1.2 El Presidente

Según la Constitución de la RPC (s.f.), artículos 80° y 81°, señalan las principales responsabilidades del Presidente. Rodríguez (2010) señala que si bien el Presidente es un líder a la cabeza del poder y autoridad del PCCh y el Estado, sus decisiones deben ser aprobadas por la APN para efectos formales. De hecho su función básicamente es ejecutar las decisiones aprobadas por la APN, además promulga leyes, nombrar o destituir al Primer Ministro del Consejo de Estado, los Viceprimeros Ministros, Consejeros de Estado, Ministros, Presidentes de sus Comisiones, Auditor General y Secretario General, otorga las condecoraciones del Estado, decreta la amnistía especial, impone la ley marcial, declara el estado de guerra y decreta la movilización. También, representa al país frente a los representantes extranjeros, designa y retira representantes del país en el extranjero y ratifica tratados. El Vicepresidente, elegido por la APN, asiste al Presidente.

1.3 El Consejo de Estado

El Consejo de Estado es el organismo al cual se atribuyen las funciones ejecutivas y administrativas del gobierno y, por tanto, es el principal organismo en la conducción de las actividades diarias del gobierno. Según el artículo 85° de la Constitución de la República Popular China (s.f.), “es el órgano ejecutivo del órgano supremo del poder del Estado; es el órgano administrativo supremo del Estado”. De todos los órganos del Estado, este Consejo es el único en el cual los miembros no pasan por un proceso electoral (Yang, 2004). Se compone de un Primer Ministro, vice primeros ministros, consejeros de estado, ministros, auditor general y secretario general. El Primer Ministro es nominado por el Presidente, aprobado por la APN, y designado o removido por el Presidente. Los otros miembros del Consejo de Estado son nominados por el Primer Ministro, aprobados por la APN o el Comité Permanente, y designados o removidos por

el Presidente. El periodo en estas posiciones es de cinco años con dos periodos sucesivos como máximo (Jing, 2010).

La Constitución señala que el poder ejecutivo del Estado está subordinado y es responsable ante la APN. El liderazgo político supremo de los órganos del Estado corresponde al PCCh. Por tanto, El Consejo de Estado debe llevar a cabo los principios y direcciones del PCCh, los cuales se reflejan en las políticas y leyes de la APN (Jing, 2010). Yang (2004) señala que ni la Constitución de China ni otras leyes relevantes especifican las formas en que el Consejo de Estado actúa como órgano ejecutivo, tampoco como diferenciar entre sus poderes ejecutivos y responsabilidades.

El artículo 89° de la Constitución de la RPC (s.f.) señala entre algunas de las funciones del Consejo de Estado las siguientes: la dirección unificada de trabajo de los órganos locales de la administración del Estado en los diferentes niveles, así como la determinación de la división de funciones y poderes entre el gobierno central y los órganos administrativos provinciales, de regiones autónomas y municipalidades directamente bajo el gobierno central; formular medidas y disposiciones administrativas, emitir decisiones y dictar órdenes; definir las tareas y funciones de los ministerios y comisiones; en general, dirigir el plan de desarrollo económico; dirigir y administrar el trabajo de los sectores de educación, ciencia, cultura, salud pública, cultura física y planificación familiar, así como de los asuntos civiles, la seguridad pública, construcción de la defensa nacional, el trabajo administrativo judicial y la labor de supervisión; imponer la ley marcial; manejar los asuntos exteriores; examinar y determinar las estructuras y las plantillas de los organismos administrativos y, nombrar o destituir a los funcionarios administrativos, capacitarlos, verificar y valorar su trabajo, y otorgarles recompensas o imponerles sanciones, entre otras. De estas funciones se determina que gran parte de la administración pública es dirigida y coordinada por el Consejo de Estado y los organismos que a él se subordinan. Además, es el órgano principal en la gestión de personas en el Estado.

Entre los departamentos que componen el Consejo de Estado están: la Oficina General, los ministerios y comisiones del Consejo, organizaciones directamente bajo el Consejo, oficinas administrativas del Consejo, agencias estatales bajo los ministerios y comisiones, departamentos de coordinación, entre otros.⁷ Dentro de estas instituciones se encuentra el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social y bajo este ministerio la Administración Estatal de los Funcionarios Públicos (SACS, siglas en

⁷ Véase el listado completo de los organismos bajo el Consejo del Estado en: http://www.gov.cn/english/2008-03/16/content_921792.htm

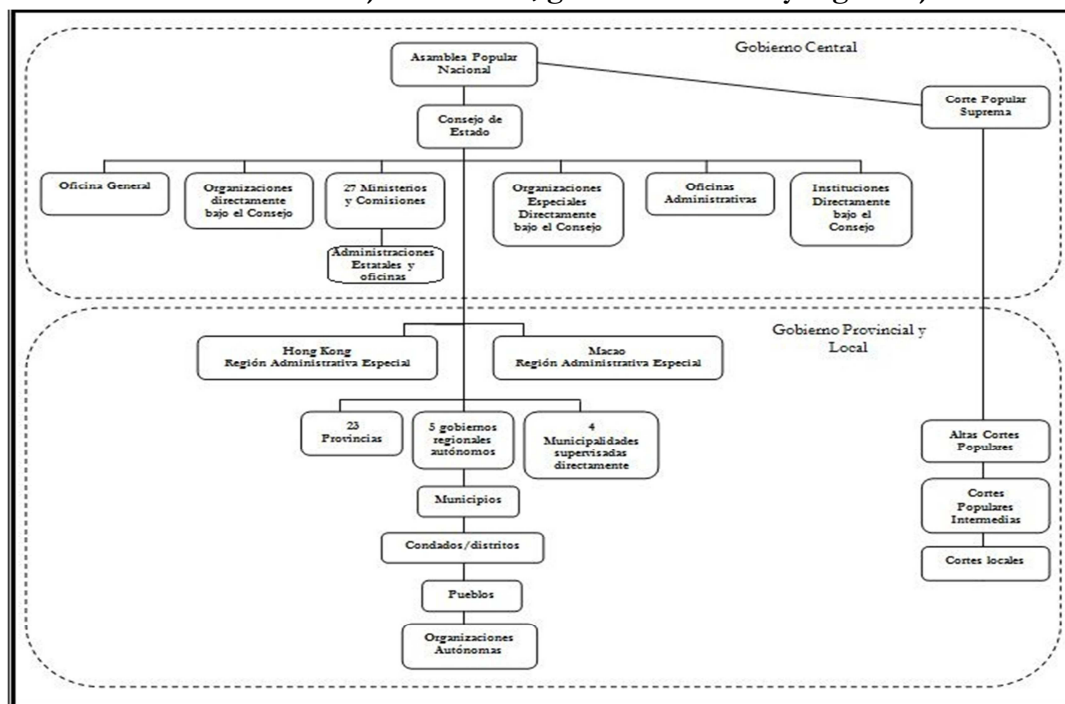
inglés), al cual compete gestionar distintos procesos relacionados con el personal del Estado.

1.4 Gobiernos Locales

Los gobiernos locales son establecidos por el nivel central, donde el Consejo de Estado tiene el rol principal y, por tanto, este último determina la estructura interna, su grado de poder y las directrices políticas y administrativas (Yang, 2004)⁸. La Constitución (s.f.), en su artículo 107º, establece la administración por parte de los gobiernos locales de diferentes asuntos, entre ellos: nombrar y destituir a los funcionarios públicos, capacitarlos, verificar y valorar su trabajo, recompensarlos y sancionarlos. Los gobiernos locales están compuestos por las asambleas locales, órganos administrativos locales, y cortes y procuradurías locales. En China los gobiernos locales pueden tener diferentes distancias del nivel central, diferentes formas administrativas, dependencias y nivel de autonomía. La centralización unitaria es el principio que ayuda al nivel central a mantener el control y la influencia en los gobiernos locales. El Cuadro 3 presenta a grandes rasgos el nivel central con el Consejo de Estado, sus organismos dependientes, los gobiernos locales y órganos judiciales.

⁸ Se podría decir que el sistema centralizado en China determina que los gobiernos locales son agencias de gobierno del nivel central, por tanto, son más bien una “desconcentración territorial” que organismos descentralizados, que limitan su accionar y atribuciones a las decisiones del nivel central o del nivel más alto según corresponda. La Constitución, en su artículo 110º establece que “los gobiernos populares locales son organismos administrativos del Estado que se encuentran bajo la dirección única del Consejo del Estado y se subordinan a él”.

Cuadro 3. El Consejo de Estado, gobiernos locales y órganos judiciales



Fuente: Elaboración propia. Información de: G. Zhiyong Lan y Gouquan Chen (2010, p. 76)

1.5 Administración de Justicia

China es un país unitario que mantiene una cadena jerárquica del gobierno que va desde el Consejo de Estado hasta los municipios rurales (Jing, 2010). El sistema de centralización unitaria, determina la relación entre el gobierno central y local, donde las máximas instituciones del gobierno –que representan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial- tienen el poder en todas las materias y sobre todo el territorio. Según Yang (2004, p. 199) en China “la división del poder legislativo, ejecutivo y judicial no es muy estricta” y, por tanto, el sistema político de separación de poderes no se practica a cabalidad. El poder judicial, es compartido por organismos del legislativo y ejecutivo, las cortes, procuradurías, otras organizaciones judiciales e incluso órganos del PCCh. Sin embargo, la Constitución de la RPC (s.f.) según los artículos 126° y 131° se señala que tanto las cortes como las procuradurías ejercen independientemente la autoridad judicial, no admitiendo la intervención de órganos administrativos, organización social o individuo.

Los componentes principales del poder judicial son: Corte Popular Suprema, cortes populares en los diferentes niveles y cortes militares. El presidente de la Corte Popular Suprema es elegido nominado y elegido por la APN, además de ser responsable ante este mismo organismo. Su cargo es de cinco años y puede mantenerse en su cargo sólo por dos periodos consecutivos. El vicepresidente y jueces son nominados por el presidente de la Corte Popular Suprema y designados o removidos por el Comité Permanente de la APN. Por otra parte, están la Procuraduría Popular Suprema y las procuradurías a diferentes niveles, procuradurías militares y otras procuradurías especiales. El procurador general es elegido y removido por la APN; los sub procuradores generales y los procuradores son designados y removidos por el Comité Permanente de la APN. Otro componente del poder judicial son los organismos de administración de la seguridad pública (Yang, 2004).

1.6 Comisión Militar Central

De acuerdo a los artículos 93° y 94° de la Constitución de la RPC (s.f.), esta Comisión de la RPC dirige las fuerzas armadas de todo el país. La Comisión está integrada por el Presidente, los Vicepresidentes y sus miembros. En este organismo se practica el sistema de responsabilidad personal de su Presidente y responde ante la APN y su Comité Permanente. El periodo de mandato de la Comisión corresponde al de la APN

2. El PCCh y su organización

El PCCh tiene sus fundamentos en el control político del proletariado siguiendo las bases de la teoría Marxista-Leninista, en lo cual se fundamenta el estado socialista. El PCCh representaría los intereses de la gran mayoría, evitando los conflictos de interés y eliminando la división en grupos sociales. El partido único integra y coordina los intereses y las demandas de toda la sociedad y, por tanto, no existiría la necesidad de otros partidos. En este sentido, Yang (2004) argumenta que la sociedad China no tuvo tradición democrática como el caso de la sociedad occidental, así lo más probable que cualquier otra fuerza política tendrá que recurrir a una revolución violenta si desea influenciar la política estatal.

En el 2007 se estimaba que el PCCh tenía alrededor de 73 millones de miembros y al 2004 contaba con unas 3.5 millones de organizaciones formales e informales en todos los niveles del gobierno chino (Yang, 2004; Rodríguez, 2010).

De acuerdo a los Estatutos del PCCh, el PCCh ejerce un liderazgo político, ideológico y organizacional. Como señala Jing (2010), políticamente, esto se refleja en el monopolio del poder de decisión y el control en la dirección de las reformas administrativas y de desarrollo; ideológicamente, en la formación de la cultura e ideología de la sociedad y las organizaciones burocráticas; organizacionalmente, ya que puede nombrar funcionarios en las instituciones públicas. Este liderazgo organizacional permite el control y dirección de los miembros del Partido que forman parte de los cuadros y ocupan puestos directivos en los respectivos órganos del Estado. Gran parte de este grupo de miembros tiene una doble responsabilidad. Por un lado, hacia el Estado y sus electores, y, por otro lado hacia el Partido. Por tanto, si bien los organismos del Partido son independientes de los órganos del Estado y estos tienen tareas y metas diferentes, el Partido asegura la dirección de estos órganos a través de la gestión de los cuadros (Yang, 2004). Además, se podría señalar que el PCCh forma una estructura organizacional paralela al gobierno en todos los niveles. Estos son los llamados “comités del partido”. Por esta razón, la dicotomía entre política y administración, en el caso de China es casi inexistente.

El principio fundamental que rige al PCCh es el “centralismo democrático”⁹, reflejado en la relación entre los líderes del PCCh y los dirigidos, entre las organizaciones en los niveles altos con aquellas en los niveles más bajos, entre los miembros individuales y el PCCh en su totalidad, así como entre el Comité Central del PCCh y las organizaciones locales en todos los niveles y las masas de miembros del PCCh. Este principio determina que los órganos directivos del PCCh deben ser elegidos, con excepción de los órganos representativos enviados por ellos y los miembros directivos del PCCh en organizaciones no partidistas (Yang, 2004).

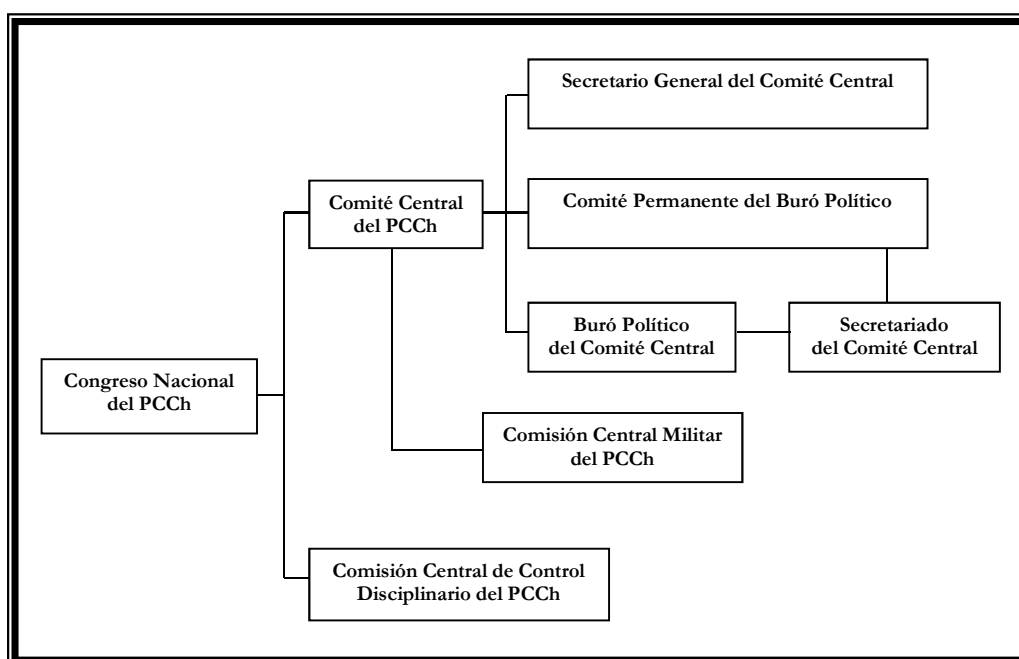
2.1 El Congreso Nacional y congresos locales

⁹La “democracia” aplicada en este caso se entiende en el contexto de la Teoría Marxista, donde la organización del Partido del proletariado se considera asimismo democrático completamente, dado el desarrollo de la organización y su escala, que representan a la gran mayoría, es decir, a la clase explotada. En esta democracia, todos los órganos del Partido deben ser elegidos, deben reportar su trabajo a los miembros del partido y pueden ser reemplazados por los miembros del Partido. En cuanto al “centralismo”, correspondería a la conformidad y rectitud del Partido de sus actividades de liderazgo a través de los órganos directivos del partido. Está relacionado con la disciplina y obediencia dentro del Partido. Para una mayor explicación de estos términos véase Yang (2004, pp. 28-34).

Se establece que el máximo órgano del PCCh es el Congreso Nacional del Partido y el Comité Central que elige; mientras que los órganos directivos del Partido en el nivel local son los congresos locales del Partido y los comités que eligen. Estos últimos son responsables y deben reportar su trabajo a los congresos en el nivel respectivo. El Congreso Nacional se efectúa una vez cada cinco años y es convocado por el Comité Central. Los órganos superiores del PCCh deben velar por el trabajo de las organizaciones inferiores; estas últimas deben reportar y solicitar instrucciones a la organización superior. Los comités del PCCh deben combinar el liderazgo colectivo con la responsabilidad individual según la división del trabajo (Yang, 2004).

La estructura del nivel central del PCCh se muestra en el Cuadro 4. Más adelante se describen los principales organismos del PCCh.

Cuadro 4. Estructura Central del PCCh



Fuente: Adaptación de <http://www.china.org.cn/english/congress/227035.htm> (recuperado el 14 de julio de 2011)

El Congreso Nacional debe supervisar los reportes del Comité Central y del Comité Central de Control Disciplinario; discutir y decidir sobre los asuntos importantes del PCCh, así como la revisión de sus estatutos; elegir al Comité Central y al Comité Central

de Control Disciplinario. Estas tareas se extinguen cuando la sesión termina (Yang, 2004).

De acuerdo al Estatuto del PCCh, el número de delegados al Congreso Nacional y la forma de elegirlos es determinado por el Comité Central. Estos delegados, que representan a los miembros del PCCh, al 2002 eran un poco más de 2.000 (Yang, 2004). La elección de los delegados a los congresos locales y comités debe realizarse en representación de la voluntad de los electores. Una votación secreta es el medio para efectuar las elecciones. La lista de candidatos es elaborada a través de exhaustivas deliberaciones y discusiones realizadas por los electores y la organización del PCCh. El número de delegados a estos congresos es determinado por los comités al nivel respectivo. Las funciones de estos congresos son similares a aquellas del Congreso Nacional pero en sus niveles respectivos. Los congresos locales son celebrados una vez cada 5 años y son convocadas por los comités en los respectivos niveles.

2.2 La Conferencia Nacional y conferencias locales

El Comité Central y los comités locales pueden convocar a conferencias cuando estimen necesario y determinar el proceso para seleccionar a los delegados. Según el artículo 20° del Estatuto del PCCh (s.f.) la Conferencia Nacional debe: discutir y decidir sobre los problemas relevantes y reajustar parcialmente la composición del Comité Central y de la Comisión Central del Control Disciplinario, o sumar miembros mediante elecciones. Según Yang (2004), en general, cuando los delegados no son elegidos sino seleccionados por otros métodos, el evento se llama “conferencia”, en caso contrario, cuando los delegados son elegidos, el evento se llama “congreso”. Por otra parte, las conferencias no constituyen órganos directivos del PCCh.

2.3 Comité Central

Este Comité es el máximo órgano del PCCh cuando el Congreso Nacional no está en sesión. El Comité es elegido para un período de 5 años por el Congreso Nacional. Está compuesto de miembros titulares y suplentes, los cuales deben tener una militancia superior a 5 años. Los miembros titulares tienen derecho a elegir y votar; mientras que los suplentes no gozan de ninguno de estos derechos (Yang, 2004). El Buró Político es el responsable de convocar al Comité, el cual debe celebrarse al menos una vez al año. El Buró se somete a la supervisión de este Comité. Tanto el Buró Político del Comité Central, el Comité Permanente del Buró Político, así como el Secretario General del

Comité Central son elegidos por el pleno del Comité Central. Los integrantes de la Comisión Militar Central, también son designados por el Comité Central. Yang (2004) destaca cuatro aspectos importantes desarrollados por el Comité: llevar a cabo las decisiones del Congreso Nacional, dirigir el trabajo del PCCh y representar a éste en las relaciones internacionales cuando el Congreso Nacional no esté en sesión; incluir a las figuras políticas más importantes en el país; es un órgano que decide respecto a otros órganos importantes, además de otorgar legalidad política a líderes supremos políticos; y adoptar un sistema de inamovilidad y de comités que permiten en forma más expedita una junta del Comité cuando se necesita decidir sobre aspectos importantes y el Congreso Nacional no se encuentra en sesión.

2.4 Buró Político del Comité Central y Comité Permanente

Cuando el Comité Central no se encuentra en sesión, el Buró Político del Comité Central (BPCC) y el Comité Permanente desempeñan las funciones del Comité Central. Estos órganos son elegidos por el Comité Central. Los miembros del Buró Político son alrededor de 20; mientras que el Comité Permanente tiene entre 7 y 9 miembros. Estos miembros, en general, pertenecen al Comité Central (Yang, 2004). De acuerdo a la regulación del Partido, el Buró es responsable ante el Comité Central.

2.5 Secretaría General del Comité Central

El Secretario del Comité debe ser elegido entre los miembros del Comité Permanente del Buró Político y por el pleno del Comité Central. El Estatuto del PCCh señala que la Secretaría efectúa la convocatoria de las sesiones del Buró Político y del Comité Permanente del Buró Político y lidera la labor del Secretariado. El Secretario General ocupa la más alta posición en el PCCh y es el líder del Comité Central. Este cargo no tiene estipulado el periodo de ejercicio (Yang, 2004).

2.6 Secretariado del Comité Central

Este Secretariado es el organismo operativo del Buró Político y de su Comité Permanente. Según el Estatuto del PCCh, los integrantes son propuestos por el Comité Permanente del Buró Político y designados con la aprobación del pleno del Comité Central. Yang (2004) señala que después de 1987 este Secretariado sufrió un gran cambio. Antes de esta fecha, este organismo tenía el poder de elaborar políticas y manejar los

asuntos diarios o al Comité Central del PCCh; con posterioridad a 1987, el Secretariado pierde el poder de elaborar políticas. Se compone de 5 a 7 miembros. Este Secretariado tiene uno de los departamentos más importantes e influyentes del Partido en cuanto a las políticas de gestión y nombramiento de los cuadros, así como del propio desarrollo organizacional del Partido: el Departamento Organizacional del Comité Central. Se dice que es un organismo que trabaja en forma secreta y para muchos su gestión es un misterio. Este organismo examina, selecciona y nombra a la gran mayoría de los cuadros directivos, se entrega formación a este grupo y se tratan los temas de corrupción. En la actualidad hay indicios que muestran un Departamento más abierto y transparente.¹⁰ Entre algunas de sus medidas, este organismo implementó el “Programa de Desarrollo de Cuadros” que fijó criterios de edad para los cuadros directivos desde el nivel central hasta el nivel de división. En otro aspecto, ha sido el encargado de nombrar a los directivos ejecutivos de las empresas estatales (Brødsgaard, 2010), lo cual refleja el peso que tienen estas entidades para el Partido y la importancia del Departamento. También, ha sido el principal gestor en la creación de las nuevas escuelas estatales de formación de funcionarios.

2.7 Comisión Militar Central

Es el máximo organismo militar del Comité Central del PCCh. Los miembros de esta Comisión son designados por el Comité Central. Este organismo tiene una comisión paralela en el sistema estatal -Comisión Militar Central del Estado-, donde los miembros de ambas comisiones se repiten (Yang, 2004). Esta situación deja ver con claridad la duplicidad de organismos y funciones en determinados casos en que caen las organizaciones del PCCh y las del gobierno, es decir, la estructura paralela al gobierno que forma el PCCh para involucrarse en la administración del Estado. Por último, el Estatuto del PCCh establece que el organismo de trabajo político de la Comisión Militar Central es el Departamento Político General del Ejército Popular de Liberación de China, el cual tiene a su cargo el trabajo del Partido y el trabajo político en las fuerzas armadas.

2.8 Órganos de Control Disciplinario del PCCh

La Comisión Central de Control Disciplinario es dirigida por el Comité Central. Esta comisión, en sesión plenaria elige a su Mesa Permanente, Secretario y

¹⁰ Véase en China.org: http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-06/15/content_22786407.htm

Subsecretarios, y los resultados se someten a la ratificación del Comité. Además, se establecen comisiones disciplinarias en todos los niveles, las cuales dependen de los comités al nivel respectivo, pero las elecciones son ratificadas por el comité en el nivel superior. Estas comisiones de control disciplinario, según el Estatuto del PCCh, deben: mantener la vigencia de los estatutos y reglamentos del PCCh, verificar la aplicación de su línea, orientaciones, políticas y resoluciones, y ayudar a sus comités a potenciar el estilo partidista y prevenir la corrupción.

2.9 Organizaciones Locales y de Base

De acuerdo al estatuto del PCCh se establecen congresos del Partido, comités y comités permanentes, y comisiones de control disciplinario en todas las regiones administrativas: provincias, regiones autónomas y municipios bajo jurisdicción central, los de municipio con división distrital urbana o prefectura autónoma y los de distrito (bandera), distrito autónomo, municipio sin división distrital urbana o distrito urbano bajo jurisdicción municipal.

El partido establece organizaciones de base en toda empresa, zona rural, organismo, centro docente, institución de investigación científica, vecindad, comunidad, organización social, compañía del Ejército Popular de Liberación y otra entidad de base que cuente con tres o más miembros efectivos del Partido.¹¹

2.10 Grupos Dirigentes

Según el Estatuto del PCCh se pueden establecer en los órganos de dirección de los organismos estatales y de las organizaciones populares, económicas, culturales y de otro tipo no pertenecientes al Partido a nivel tanto central como territorial, grupos dirigentes del PCCh, que desempeñan el papel de núcleo directivo. Sus tareas son promover las directrices del PCCh; lidiar con los problemas de las propias entidades; administrar los cuadros; alinearse con los cuadros y masas no pertenecientes al PCCh para cumplir tareas de éste y el Estado, y guiar el trabajo de las organizaciones del Partido en los órganos de dirección y sus dependencias directas.

¹¹ Las tareas, funciones, formas de elección de sus integrantes y de organización de estas organizaciones se encuentran detalladas en el Estatuto del PCCh, Capítulo IV, artículos 24°-28° y Capítulo V, artículos 28°-32°.

IV. Cuadros y funcionarios públicos

Al principio de este trabajo hemos argumentado que gran parte de la decisión de reformar la gestión de personal se fundamentaba en las problemáticas que presentaba la administración de los cuadros.

Desde la era de Mao Zedong se estableció el “sistema de gestión de cuadros” donde el PCCh ejerce el control, principalmente, a través de los comités del Partido y los departamentos organizacionales en los diversos niveles, donde se aplica el sistema de nomenclatura. Este último, considerado el principal instrumento para seleccionar y designar a los cuadros directivos, es una lista de posiciones que mantienen los comités del Partido en los diferentes niveles. De esta forma la designación, promoción o traslado de los miembros depende de la aprobación del comité del Partido que controla la lista (Wang, 2006).

Entre las problemáticas que presentaba el “sistema de gestión de cuadros” se destacan: la alta centralización; falta de competencia; indeterminados procedimientos para selección, promoción, evaluación, etc.; ocupaciones que requerían diferentes habilidades pero con estructura salarial similar, entre otros. Un análisis más profundo determina una falta de diferenciación entre los cuadros y su forma de gestión. Además, los cuadros tenían pocas posibilidades de seleccionar su trabajo una vez que eran empleados o transferidos, donde en ocasiones eran asignados a trabajos de poca importancia en contraste con sus cualidades profesionales. En varias ocasiones se contrata a familiares o cercanos, que derivaba en corrupción y nepotismo. La evaluación se fundamenta en la lealtad al Partido y a los superiores más que en el desempeño y resultados; además, la falta de especificación de cargos e indicadores claros no permite una correcta evaluación. En otro aspecto, el salario no era competitivo con respecto al sector privado o a las empresas estatales, tampoco existían mecanismos para incrementar el salario según la experiencia o período de permanencia en el cargo y, por último, no había claros mecanismos para la distribución de bonos o premios institucionales. Respecto a la preparación y capacitación de los cuadros, el énfasis estaba en la formación política más que en el desarrollo de habilidades relacionadas con el trabajo. La falta de reglamentación en la edad de retiro, permitía mantenerse activo en el servicio hasta edad avanzada, en muchos casos, con el fin de obtener una mejor pensión. Esta situación impedía el ingreso de jóvenes con mayor preparación educacional. El poco control en el tipo de dotación de personal, permitía que en algunas oficinas gubernamentales el

número de oficiales de alto rango fuera superior a los de menor rango, con el consiguiente despilfarro de recursos que esto acompañaba.¹²

Según el Estatuto del PCCh (s.f.), los cuadros son “la columna vertebral de la causa del Partido y son servidores del pueblo”, estableciendo que deben ser seleccionados combinando la integridad política y la competencia, nombramiento por mérito y no por favoritismo. La educación, promoción, capacitación, evaluación así como la reforma de este grupo, son de especial importancia para el Partido. Los cargos que ocupan los cuadros en los distintos niveles, ya sean elegidos en forma democrática o designados por alguna organización superior, no son vitalicios, pudiendo ser removidos o trasladados (Wang, 2006).

La administración de los cuadros por parte del PCCh permite en definitiva ejercer el liderazgo sobre el poder del Estado y la vida social. El PCCh ha puesto énfasis en descubrir e incorporar talentos en sus líneas. El PCCh tiene como uno de sus funciones seleccionar, recomendar y designar a aquellos más adecuados a posiciones directivas¹³. De acuerdo a Yang (2004, p. 65), el PCCh sigue el siguiente método para designar y remover cuadros:

1. Designación y remoción directa por el PCCh, aplicable mayormente a los cuadros dentro del Partido. Esto se decide a través de reuniones del Partido.
2. El PCCh efectúa recomendaciones y el Congreso Nacional realiza designaciones y remociones.
3. El PCCh recomienda y el gobierno designa. Esto aplica, principalmente, a la designación y remoción de los altos jefes de organismos de gobierno.

Las Regulaciones Provisorias del Funcionario Público de 1993, así como la Ley de Servicio Civil 2005 buscaron en parte resolver las deficiencias del sistema de cuadros y la gestión de personas. Este nuevo sistema de servicio civil, establecido como primera etapa en 1993 y perfeccionado en el 2005, fue orientado a una gestión más racional, con reclutamiento fundamentado en exámenes competitivos y el mérito de los candidatos (Wang, 2006).

¹² Mayores detalles de las problemáticas del sistema de cuadros se pueden encontrar en la tesis de Wang Xiaoqi (2006, pp. 66-73).

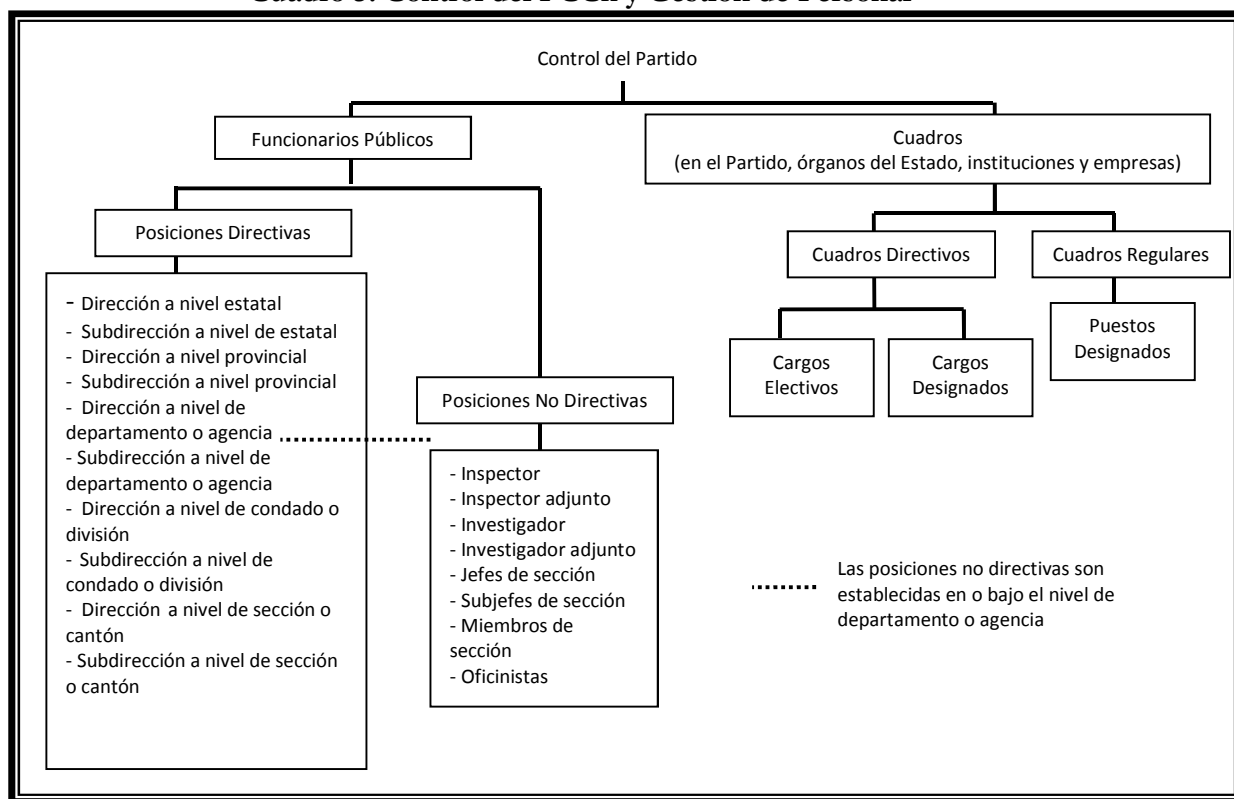
¹³ Todos los partidos democráticos en China, cuentan con un número de miembros recomendados por el PCCh para posiciones directivas en el gobierno y órganos judiciales (Yang, 2004. p. 81).

Gran parte de la discusión para la formulación de las leyes de 1993 y 2005 se dio en la definición del personal que sería incorporado dentro del concepto de funcionario público y la integración o separación de los cuadros. Específicamente, el debate era en la división de personal político y administrativo, o entre los políticos y funcionarios de carrera. En este sentido, ambas leyes excluyeron la neutralidad política y, por tanto, no existe esa división en el sistema chino. Anterior a estas leyes, servicio civil o funcionario público no eran parte del lenguaje de la administración estatal y el concepto de cuadros dominaba la esfera.

Antes del establecimiento del servicio civil gran parte del personal público en los órganos del PCCh, del gobierno y otros del sector público eran llamados cuadros. Posteriormente, en la formulación de la Ley de 1993, no fueron incluidos los cuadros de las unidades de servicio (organizaciones de investigación, escuelas, hospitales, etc.) ni aquellos de las empresas estatales (Lam y Chan, 1996; Chou, 2008). La nueva Ley de Servicio Civil amplió el campo de los funcionarios públicos, aunque los cuadros mantienen un margen de acción más extendido. Así, se establece que los funcionarios públicos son aquellos que desarrollan funciones públicas en siete instituciones: el PCCh, Congreso Popular, el gobierno, la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, procuradurías, cortes y partidos democráticos (Chou, 2008). Mientras que los cuadros cubren también las empresas estatales e instituciones públicas.

Hasta hoy la división entre cuadros y funcionarios públicos, como parte del servicio civil y el control del PCCh, en muchos casos es difusa, tanto en los documentos legales, textos académicos como también en el lenguaje de la burocracia china. Varios de los altos oficiales y los directivos del gobierno son miembros del PCCh y, también, considerados funcionarios públicos (Jing, 2010). Chan y Suizhou (2007) esquematizan el control del PCCh y la gestión de personal en China sobre los funcionarios y cuadros en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Control del PCCh y Gestión de Personal



Fuente: Chan Hon S. y Edward Li Suizhou (2007, p. 393). “Figura 1: Personnel Management in the People’s Republic of China”.

Según Wang (2006) el servicio civil chino, instituido desde 1993, presenta varios cambios con respecto al sistema anterior. En primer lugar, se plantea una clasificación para atender las necesidades de los distintos tipos de funcionarios en el gobierno. Wang señala que la distinción entre funcionarios designados y aquellos de carrera fue eliminada y, en cambio, se establece una división entre “posiciones directivas” y “posiciones no directivas” como una forma de evitar el incremento en posiciones directivas en el gobierno. Además, se establece un mayor control de la dotación y tipo de personal. En este sentido, se estipula que en algunos niveles o agencias gubernamentales con tres o menos funcionarios no puede establecerse un subdirector o posición equivalente; en aquellas entre 4 a 7 miembros sólo es permitida una posición de subdirector o equivalente; y en aquellas con 8 o más sólo dos posiciones de subdirector o equivalente. Asimismo, se establece la especificación de posiciones: nombre del cargo, responsabilidades, tareas, requisitos para el cargo, desempeño esperado y la trayectoria laboral. La incorporación de exámenes competitivos y regulación formal significa el término de los procesos secretos en la selección de cuadros, esto afectaría positivamente

en la atracción de personas más talentosas y con mayor nivel educacional, además de reducir las malas prácticas y corrupción. También, se otorga mayor autonomía a las organizaciones para racionalizar la selección. En otro aspecto, se instituye la evaluación anual a los funcionarios públicos a través de métodos específicos (autoevaluación, evaluación de los pares y los superiores), algunos criterios (virtud, habilidad, diligencia y logros) y categorías de evaluación, cuyos resultados servirán para promociones y recompensas. En cargos de alta jerarquía se establece una “evaluación democrática”. En cuanto a promoción, se regularizan los requerimientos educacionales y se establecen periodos mínimos de titularidad en el cargo actual. Para mejorar la formación y capacitación de los funcionarios se crearon distintos programas con periodos definidos, incluso uno de inducción obligatoria para los nuevos funcionarios. Se crearon nuevas escuelas para formar funcionarios a nivel central y local con mayor atención en las habilidades para una mejor gestión. Para disminuir la corrupción y aumentar la experiencia de los funcionarios directivos y no directivos, se sistematizó el intercambio y la rotación de personal, asimismo se prohibió las relaciones de parentesco en las unidades o en la relación de superior y subordinado, como también la prohibición a los alcaldes de ser nativos del lugar en que ejercen con el fin de evitar conexiones que pudiesen derivar en corrupción. Las remuneraciones se ajustaron con base en el principio del mérito (sueldo base, complejidad de las labores, antigüedad, bonos de desempeño), incrementos periódicos y reestructuración de los grados asignados. Por último, se regularizó el procedimiento de despido y apelación de los funcionarios.

En lo que sigue de este trabajo analizamos el tema en relación con los “funcionarios públicos” descritos en la Ley de Servicio Civil del 2005, aunque en ocasiones puede que los términos cuadro y funcionario público se usen indistintamente.

V. Ley de Servicio Civil 2005: características del sistema

La promulgación de la Ley de Servicio Civil de China en 2005 anuló la Ley de Regulaciones Provisorias del Funcionarios Público de 1993. La nueva ley trajo una serie de cambios estructurales y organizacionales; sin embargo, varios elementos de la antigua ley se mantuvieron.

La Ley de Servicio Civil, tal como lo indica su artículo 1º, busca regular la gestión del servicio civil, proteger los derechos e intereses de los funcionarios, fortalecer la supervisión de los funcionarios, fomentar un servicio civil competente, promover una

administración transparente y diligente, así como mejorar la eficiencia en el trabajo (The Civil Service Law of the People's Republic of China [CSL], 2005).

Respecto a los pilares en los que se funda el sistema de servicio civil, la ley establece que debe asimilarse a la orientación Marxista-Leninista, a los pensamientos de Mao Zedong, a la Teoría de Deng Xiaoping y la Triple Representatividad, el Socialismo en su etapa primaria, las políticas del PCCh en temas de cuadros y adherirse al principio sobre el liderazgo que ejerce el PCCh sobre los cuadros (artículo 4º, CSL, 2005). La gestión del servicio civil debe guiarse por los principios de transparencia, igualdad, competencia y la selección del mejor en la gestión del servicio civil (artículo 5º, CSL, 2005). Por otra parte, la ley no condiciona, expresamente, la membresía al PCCh como requisito para incorporarse al servicio civil; no obstante, son los mecanismos y procedimientos durante esta etapa los que conducen a que gran parte de los funcionarios sean miembros del Partido. Los funcionarios en posiciones directivas a nivel de condado o sobre este, aunque no necesariamente deben pertenecer al PCCh, 95% de ellos son miembros (Brødsgaard y Chen, 2009a).

La responsabilidad de la gestión del servicio civil en todo el país está a cargo de los departamentos de gestión de servicio civil en el nivel central (artículo 10º, CSL, 2005). De acuerdo con la interpretación de Chan y Suizhou (2007), estos corresponden al Departamento Organizacional Central y al actual Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. Asimismo, los departamentos de gestión de servicio civil en el nivel de condado serán los responsables de la gestión del servicio civil dentro de su jurisdicción. Los departamentos de gestión de servicio civil superiores deben guiar a los departamentos inferiores en su trabajo.

Para fortalecer la gestión del servicio civil, el gobierno estableció en el 2008 la Administración Estatal de los Funcionarios Públicos bajo la jurisdicción del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social (MHRSS, siglas en inglés) (Brødsgaard y Chen, 2009a). A este organismo se ha encomendado la función de gestionar el servicio civil. En general, se busca unificar la administración de los funcionarios considerando que ellos son empleados por distintas instituciones (el PCCh, departamentos del gobierno, cortes y procuradurías). Este organismo cumple funciones similares a las del antiguo Departamento de Servicio Civil: clasificar posiciones, emplear, evaluar, promover, bajar de rango, nombramientos, entre otros. Además, se le han otorgado atribuciones para

redactar ciertas regulaciones, proteger los derechos de los funcionarios y hacer el registro del personal.¹⁴

Chou (2007; 2008) explica que el servicio civil en China incluye un amplio grupo de funcionarios en el gobierno, el congreso, conferencias consultivas políticas, cortes y procuradurías. Como regla general, se establecieron tres criterios para determinar quién se rige por la Ley de Servicio Civil: el personal que desempeña funciones públicas de acuerdo con la ley, esto es, el ejercicio de formulación de políticas públicas, poder de ejecución y de supervisión; aquellos que son parte de la cuota de personal administrativo del Estado o tienen un puesto permanente y; aquellos remunerados con el presupuesto estatal (artículo 2º, CSL, 2005; Chan y Suizhou, 2007). De acuerdo a esta clasificación, Chou (2008) señala que para el 2003 los funcionarios públicos alcanzaban los 6.5 millones (el Anexo 1 presenta las organizaciones que se adhieren a la Ley del Servicio Civil).

El proceso de discusión sobre el campo de aplicación que tendría la Ley de Servicio Civil muestra el grado de complejidad de la gestión de personas y las distintas visiones e intereses de las fuerzas políticas dentro del PCCCh (Chan y Suizhou, 2007).

Los puntos clave de la reforma del servicio civil son: la transición desde la gestión de cuadros a un sistema de servicio civil, reforma de personal, reforma de salarios y desarrollo de personal. Dentro de la transición, la reforma busca la reducción y diferenciación de personal calificado para el servicio civil creado en 1993. Lo anterior puede ser considerado como el ideal o una supuesta imagen que pretendían promover los reformadores, pero en la realidad persistieron varias problemáticas¹⁵.

La nueva reglamentación del servicio civil contempla el mecanismo del empleo a contrata para aquellos puestos altamente especializados y de apoyo que cuenten con la

¹⁴ Chou (2008) señala que en China no existe un organismo autónomo o “comisión de servicio público” presente en algunos sistemas de servicio civil con características del modelo británico. Argumenta que, aun cuando en países democráticos la selección final de altos funcionarios puede ser política, estos están limitados ya que la autoridad encargada de la selección a nivel de gobierno cuentan con menores opciones en cuanto a candidatos y el proceso es supervigilado por una legislatura electa y los medios de comunicación. Además, en estos países la selección política se da sólo para los altos cargos, pero en China, incluso la selección de subalternos en el nivel local más bajo puede ser politizada.

¹⁵ Para Chou (2007) esta transición ha tenido un impacto insignificante en la eficiencia y capacidad administrativa. Asimismo, señala que el sistema de reclutamiento abierto ha sido debilitado por la falta de oportunidades de empleo en los sectores no estatales y la necesidad de proteger las oportunidades de empleo de los residentes locales, proveer trabajos para soldados desmovilizados, entre otros. El hecho de que los errores o conductas inapropiadas de un funcionario no estén claramente establecidas hace que el sistema de rendición de cuentas que se ha tratado de implementar sea limitado.

aprobación de los departamentos de gestión del servicio civil en el nivel provincial o superior a este (artículo 95°, CSL, 2005). Este tipo de empleo debe ser en base a un proceso de selección abierta y exámenes, o seleccionados directamente entre aquellos que cumplan la cualificaciones (artículo 96°, CSL, 2005). Este último punto permite eludir el proceso de selección abierta, permitiendo a los departamentos encargados de la contratación fijar el salario, lo cual tiene como exigencia que la decisión sea realizada de acuerdo al plan presupuestario (Chou, 2008). El periodo de desarrollo de sus funciones puede ir de uno a cinco años, con un periodo de prueba de uno a seis meses (artículo 98°, CSL, 2005). La cancelación o cambios en el contrato deben ser por mutuo acuerdo entre el funcionario y el organismo empleador (artículo 97°, CSL, 2005).

1. Organización de los funcionarios

En primer lugar, la Ley de Servicio Civil establece que los funcionarios a los que se refiere este ordenamiento son aquellos que desempeñan funciones públicas según la ley, son parte de la dotación administrativa del Estado y reciben salario y beneficios del presupuesto estatal.

La ley estableció un sistema de clasificación de puestos de tres categorías: de administración general, profesional y técnica, y de administración de acuerdo con la naturaleza y características del cargo determinadas por ley (artículo 14°, CSL, 2005). El Consejo de Estado puede establecer otras categorías para casos especiales. Cada organismo del Estado, de acuerdo a su mandato, nivel institucional, dotación estipulada, número y estructura de puestos, establece sus puestos específicos y define las responsabilidades y requerimientos de cada puesto (artículo 18°, CSL, 2005).

La ley estipula una división de funcionarios en dos grupos: directivos y no directivos (artículo 16°, CSL, 2005). Lam y Chan (1996) en una nota indican que esta división es, en cierta forma, análoga con la distinción entre línea y *staff*, señalando que esta segmentación permite aliviar la presión por incrementar el número de posiciones directivas. Para comprender este razonamiento explican que, por ejemplo, una posición no directiva puede ser creada como *senior* y equivalente a directores de departamentos adquiriendo todos los beneficios y estatus asociados a una posición directiva, pero sin poder administrativo. “Un funcionario en posición no directiva puede estar en un grado más alto que aquel en posición directiva, pero este último tiene poder administrativo mientras que el primero no” (Lam y Chan, 1996, p. 483).

Los puestos directivos de acuerdo al artículo 16° (CSL, 2005) son: dirección a nivel estatal, subdirección a nivel de estatal, dirección a nivel provincial o ministerial, subdirección a nivel provincial o ministerial, dirección a nivel de departamento o agencia, subdirección a nivel de departamento o agencia, dirección a nivel de condado o división, subdirección a nivel de condado o división, dirección a nivel de cantón o sección, y subdirección a nivel de cantón o sección.

Chan y Suizhou (2007) explican que la ley de 1993 buscó unificar el sistema de gestión de cuadros y el servicio civil. De esta forma, posiciones de altos miembros directivos en el sistema de gestión de cuadros quedan incorporadas dentro de la ley. Así, por ejemplo, cinco cargos pueden ser encontrados en la posición de dirección a nivel estatal, los más altos en jerarquía tanto en el gobierno como en el Partido, estos son: (1) presidente de la RPC, (2) secretario general del PCCh, (3) primer ministro, (4) presidente del Comité Permanente de la APN, (5) presidente de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino. Asimismo, en la posición de subdirección a nivel estatal, encontramos diez cargos: (1) vicepresidente de la RPC, (2) miembros del Comité Permanente del Buró Político, (3) miembros y miembros alternos del Buró Político, (4) secretarios de la Secretaría del PCCh, (5) vice primer ministros, (6) consejeros de Estado, (7) vicepresidentes del Comité Permanente de la APN, (8) vicepresidentes del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, (9) presidente de la Corte Suprema Popular y (10) procurador general de la Fiscalía Popular Suprema.

Mientras tanto, las posiciones no directivas deben ser establecidas en el nivel de departamento o agencia y bajo estos. Estas están delegadas a funciones de tipo administrativo o apoyo (*staff*). Estas posiciones son aquellas que no tienen poder administrativo y en algunas de ellas se ha establecido la selección a través de exámenes abiertos.

Algunos argumentan que a pesar de la distinción entre puestos directivos y no directivos aplicada desde 1993, no existe una clara definición de los roles y responsabilidades dentro de esta clasificación, pero ambos son llamados funcionarios públicos (Tong, Straussman y Broadnax, 1999).

La posición de un funcionario debe ser equivalente a un rango definido por el Consejo de Estado de acuerdo a la posición, integridad, competencia, logros y antigüedad (artículo 19°, CSL, 2005). El sistema tiene establecido 27 rangos presentados en el Cuadro 6.

Cuadro 6: Posición y rango de los funcionarios públicos

Posiciones Directivas	Posiciones no directivas	Rango
Posición nacional <i>full</i>	-	Rango 1-3
Posición en subdirección nacional	-	Rango 4-6
Posición provincial o ministerial	-	Rango 7-8
Posición en subdirección provincial o ministerial	-	Rango 9-10
Posición departamental o en agencia	Inspector	Rango 11-12
Posición en subdirección departamental o en agencia	Inspector adjunto	Rango 13-14
Posición en división	Investigador	Rango 15-16
Posición en subdirección división	Investigador adjunto	Rango 17-18
Posición en sección	Miembro jefe de sección	Rango 19-20
Posición en subdirección sección	Miembro subjefe de sección	Rango 21-22
-	Miembro de sección	Rango 22-24
-	Administrativo (oficinista)	Rango 25-27

Fuente: Adaptación de Brødsgaard y Chen, (2009b, p. 4 y p. 10)

2. Reclutamiento y selección

Una de las regulaciones para estandarizar algunos procedimientos de selección abierta son las Regulaciones Provisorias sobre Selección Abierta de Cuadros Directivos promulgadas en el 2004. Además, Chou (2008) indica que dentro de las Regulaciones sobre Nombramiento de Cuadros Directivos del año 2002, se identifican dos tipos de competencias en cuanto al nombramiento de funcionarios públicos en posiciones directivas. La primera forma de competencia es aquella abierta no sólo a aspirantes calificados dentro de los órganos del Estado, sino también a aquellos aspirantes externos. La segunda forma de competencia es aquella restringida sólo a los funcionarios de un departamento en particular o grupo de departamentos. Los comités del PCCh que usen el sistema de competencia abierta deben anunciar las vacancias, los requerimientos y procedimientos de estas competencias. Entre el 2000 y el 2005, 68.000 cuadros directivos fueron seleccionados a través de selección abierta en el país (Zhang y Zhou, 2010).

Según el artículo 7° de la “Ley de Servicio Civil”, los principios que deben guiar los nombramientos son el mérito, competencia e integridad, con énfasis en el desempeño reciente.

En el caso de los organismos del Estado a nivel central y las instituciones directamente bajo estos organismos, el reclutamiento es organizado por los departamentos de gestión del servicio civil central. Para los organismos del Estado en el

nivel local, la tarea corresponde a los departamentos de gestión del servicio civil provincial. Estos últimos pueden delegar esta tarea a los departamentos de gestión del servicio civil municipal de ciudades divididas en distritos administrativos (artículo 22°, CSL, 2005). Los departamentos de gestión del servicio civil determinan las cualidades requeridas para los puestos (artículo 23°, CSL, 2005).

A pesar de que la ley de Servicio Civil del 2005 establece el empleo a plazo fijo y que en varios niveles los nombramientos pasan por una selección politizada, el servicio civil promueve un sistema de carrera, reflejado en la promoción. De este modo, la selección en posiciones directivas y no directivas sobre el nivel de investigador adjunto se realiza por promoción a través de una competencia interna y transferencia. Generalmente, el proceso de competencia interna incluye publicar la realización de la examinación, determinar los postulantes que hayan cumplido los requisitos para el examen, examen escrito, entrevistas, evaluación de los resultados, revisión, chequeo médico, entrega de resultados.

Por otra parte, está el reclutamiento y selección abierto para los funcionarios públicos en posiciones no directivas en o bajo el nivel de miembro jefe de sección u otra posición equivalente, donde el proceso se realiza a través de exámenes abiertos, estricta evaluación, competencia y selección del mejor (artículo 21°, CSL, 2005). Se considera que esta selección abierta nace de la falta de candidatos calificados en el proceso de competencia interna. Debido a este proceso de selección, una vez que el funcionario asume la titularidad nadie puede volver a ocupar el puesto sin realizarse un nuevo proceso de selección. El Cuadro 7 presenta la forma de selección y promoción según la ley:

Cuadro 7. Selección/promoción de funcionarios

Posiciones directivas	Selección/promoción para posiciones directivas	Posiciones no directivas	Selección/promoción para posiciones no directivas
Posición nacional <i>full</i>	Determinado por la Constitución.	-	-
Posición en subdirección nacional	Determinado por la Constitución.	-	-
Posición provincial o ministerial	Determinado por la Constitución.	-	-
Posición en subdirección provincial o ministerial	Determinado por la Constitución.	-	-
Posición departamental o en agencia	Competencia Interna	Inspector	Competencia Interna
Posición en subdirección departamental o en agencia	Competencia Interna	Inspector adjunto	Competencia Interna
Posición en condado o división	Competencia Interna	Investigador	Competencia Interna
Posición en subdirección de condado o división	Competencia Interna	Investigador adjunto	Competencia Interna
Posición en cantón o sección	Examinación Abierta	Miembro jefe de sección	Examinación Abierta
Posición en subdirección cantón o sección	Examinación Abierta	Miembro subjefe de sección	Examinación Abierta
-	-	Miembro de sección	Examinación Abierta
-	-	Administrativo (oficinista)	Examinación Abierta

Fuente: Elaboración Propia

El anuncio de reclutamiento para funcionarios públicos debe ser público e indicar el puesto, número de vacantes, cualificaciones y otros requerimientos necesarios (artículo 26°, CSL, 2005).

La examinación se realiza a través de exámenes escritos y entrevistas de acuerdo a los requerimientos del puesto. Los organismos de selección deben elegir a los candidatos según el resultado de los exámenes y, posteriormente, revisar las cualidades de los candidatos, evaluar y realizar un chequeo médico (artículos 28° y 29°, CSL, 2005). Los resultados de aquellos que serán reclutados son anunciados públicamente en una lista.

Posteriormente, los organismos de reclutamiento a nivel central envían la lista de los seleccionados a los departamentos de gestión de servicio civil central para el registro. Lo mismo sucede a nivel local con los organismos encargados del reclutamiento, los cuales deben enviar la lista a los departamentos de gestión de servicio civil provincial o municipal de ciudades divididas en distritos administrativos para su evaluación y aprobación (artículo 30º, CSL, 2005).

Los nuevos reclutados son puestos a prueba por un año. Su nombramiento final depende de la obtención de un desempeño satisfactorio (artículo 32º, CSL, 2005).

Con respecto a la toma de exámenes como mecanismo de selección, Lam y Chan (1996) señalan que esto no es lo más destacado en la nueva ley, ya que un decreto sobre selección a través de exámenes abiertos y competitivos ya había sido emitido en 1989. Por lo demás, argumentan que no es necesario establecer un servicio civil para introducir exámenes abiertos y competitivos y, de hecho, estos ya se usaban desde 1982 en algunas instituciones de forma poco uniforme.

Las cifras en cuanto a los postulantes muestran el interés que han suscitado los exámenes abiertos y, más aún, refuerzan la idea del servicio público como uno de los trabajos más valorados por la sociedad tradicional china. En agosto del 2006 en la Provincia de Hainan, el primer día de registro para examen contó con 1.000 postulantes. En el 2007, para la competencia por una posición de oficinista en la oficina de personal de la ciudad de Qijing, se registraron 871 postulantes. En Hubei, en el 2006, el proceso de selección para funcionarios registro más de 20.000 postulantes. En otros casos, una posición nacional para ser miembro de una sección en el 2007 contó con 1.270 candidatos que pasaron el pre-examen. Dos posiciones para la gestión de personal en la Administración Nacional de Radio, Cine y Televisión atrajeron 6.185 postulantes en el 2006. En el 2007 se constituyeron alrededor de 22.000 centros de toma de exámenes para un total aproximado de 640.000 postulantes. Entre el 2003 y 2006 alrededor de 330.000 jóvenes ingresaron al servicio público a través de la toma de exámenes (Zhang y Zhou, 2010).

3. Nombramiento y remoción

Al sistema de servicio civil se han adheridos dos mecanismos para ser nombrados en puestos del servicio civil, el sistema de elección y el sistema de designación (artículo

38°, CSL, 2005). Además, se señala que las posiciones de miembros directivos¹⁶ deberán tener un plazo fijo de desempeño según las regulaciones establecidas. Aquellos que son elegidos toman posesión del puesto en el momento en que los resultados se hacen efectivos y deberá dejar el puesto cuando no es reelegido al final del periodo determinado para ejercer el puesto, por renuncia, remoción o despedido (artículo 39°, SCL, 2005). Aquellos que son designados pueden ser nombrados o removidos de acuerdo a autorización administrativa y a los procedimientos establecidos, tomando en cuenta un satisfactorio periodo de prueba, cambio de posición, término del estatus como funcionario público u otros factores (40°, SCL, 2005).

4. Renuncia y despido

El funcionario público que desee renunciar debe someterse a un procedimiento de renuncia a través de una aplicación escrita al respectivo organismo, el cual debe evaluar y aprobar la renuncia dentro de 30 días de recibida la aplicación. En determinados casos el funcionario puede ser sometido a auditoria. Por otra parte, el funcionario en un puesto directivo debe renunciar cuando se requiera debido a cambios en el trabajo estipulados por la ley o por voluntad propia debido a razones personales u otras. En el caso de la presentación de renuncia por parte de miembros directivos del Estado, el órgano respectivo debe examinar y aprobar la petición dentro de 90 días contados desde el recibo de la aplicación (artículo 80°, CSL, 2005). Aquel que haya caído en faltas graves o enfrente responsabilidades mayores por accidente también debe renunciar (artículo 82°, CSL, 2005). Además, el artículo 82° (SCL, 2005) obliga a renunciar a aquellos miembros directivos que han cometido alguna falta grave que afecte o tenga un impacto negativos en la sociedad. Cuando estos funcionarios no ofrezcan sus renunciaciones, sus superiores serán los encargados de ordenarles su renuncia (Chou 2008).

La ley establece determinados casos donde un funcionario no puede renunciar: no haber completado el mínimo de años de servicio según las regulaciones, aquellos que manejan asuntos secretos de Estado, no haber terminado una misión pública importante, estar siendo auditado, investigado o en procedimiento judicial y otros según las leyes.

El despido de un funcionario se efectúa cuando: en dos evaluaciones consecutivas al año se le ha calificado como incompetente; no está calificado para el trabajo actual y rechaza otras funciones; rechaza la asignación de funciones razonables debido a

¹⁶ Según el artículo 105° de la Ley de Servicio Civil, miembros directivos son aquellos líderes de los organismos del Estado, excluyendo a aquellos en posiciones directivas de organizaciones internas dentro de los organismos del Estado.

reestructuración, disolución, fusión o reducción institucional; por incumplimiento de obligaciones o disciplinas; ausencia en el trabajo o no regresar a tiempo después de un viaje de trabajo o dejar el trabajo sin justificación por más de quince días consecutivos o treinta días acumulados en un año (artículo 83°, CSL, 2005). El funcionario despedido puede recibir indemnización o tener derecho al seguro de cesantía.

Un funcionario no puede ser despedido si queda incapacitado en forma total o parcial en el cumplimiento de sus funciones, si está siendo tratado medicamente, tampoco si está embarazada o con post natal, u otras circunstancias estipuladas en las leyes.

5. Retiro

El sistema contempla el retiro obligado y el retiro por aplicación. En general, se ha establecido que la jubilación aplicada está contemplada cuando el funcionario haya cumplido al menos 30 años de servicio; cuando le falten cinco años para jubilarse y tenga 20 años de servicio; y otras circunstancias (artículos 87° y 88°, CSL, 2005; Zhang y Zhou, 2010).

El retiro obligado sucede cuando el funcionario, según la ley, debe jubilar a determinada edad o bien porque ha perdido la capacidad de trabajar (artículo 87°, CSL, 2005). En el sistema chino existen distintas regulaciones en cuanto a la edad de jubilación. Un ministro o gobernador provincial debe jubilar a los 65 años; un subsecretario o gobernador provincial subrogante a los 60 años; en las posiciones directivas a nivel de departamento o agencia a los 60 años; los demás funcionarios hombres a los 60 años y las mujeres a los 55 años. En general, la jubilación puede ser pospuesta en casos donde la salud lo permita o haya una necesidad de mantener al funcionario. En algunos casos, la postergación no puede ir más allá de los 65 años; para profesores u otros expertos en este nivel la postergación no puede ir más allá de los 70 años; finalmente, aquellos funcionarios destacados y que hayan hecho importantes contribuciones, pueden posponer la edad de jubilación con la aprobación del Consejo de Estado (Zhang y Zhou, 2010).

El jubilado tiene derecho a pensión y recibe atenciones del Estado para su bienestar y salud, además, es motivado a continuar su contribución en el desarrollo social a partir de sus habilidades (artículo 89°, CSL, 2005). Junto con la Ley de Servicio Civil se reformó el sistema de salario, lo cual influyó en las pensiones. La tasa de reemplazo¹⁷

¹⁷ La tasa de reemplazo se calcula dividiendo el monto de la pensión por la remuneración del funcionario.

quedó configurada como 90%, 85%, 80% y 70% dependiendo de si el funcionario ha trabajado más de 35 años, entre 30 y 35 años, entre 20 y 30 años o entre 10 y 20 años (Zhang y Zhou, 2010). El jubilado tiene otras garantías en cuanto a prestaciones médicas, vivienda, transporte y por fallecimiento.

Es importante destacar que hasta la redacción de este trabajo los funcionarios públicos no realizan aporte a un fondo de pensión, es el Estado el que asume ese costo. Sin embargo, el gobierno está buscando formas de reformar el sistema de pensión dado el alto costo que está asumiendo, el mayor número de jubilados y una expectativa de vida más alta. Al respecto existen algunas propuestas para reformar el sistema y se espera realizar pruebas pilotos en algunas zonas (Leckie, 2011).

Como una forma de evitar la creación de intereses particulares en los años próximos al retiro, los funcionarios que hayan renunciado o jubilado no pueden asumir cargos en una empresa u organización con fines de lucro que tenga vínculos con el organismo público al cual estaban vinculados dentro de los dos siguientes años a su jubilación. Para los miembros directivos esto se extiende a tres años (artículo 102°, CSL, 2005).

6. Evaluación y reconocimientos

Los factores que deben regir la evaluación son: integridad, competencia, diligencia, logros y honestidad con énfasis en el desempeño actual (art. 33°, CSL, 2005). La evaluación es periódica y se fundamenta en la observación regular (artículo 34°, CSL, 2005). Desde el año 1998, el entonces Ministerio del Personal estableció un esquema de evaluación en el cual se otorgó peso a algunos de estos factores a través de porcentajes (Zhang y Zhou, 2010).

En el caso de los funcionarios en posiciones no directivas, la evaluación es anual. En el proceso, el funcionario debe realizar una autoevaluación; luego un supervisor revisa un sumario del funcionario y comentarios de los pares, proponiendo una calificación respecto de la evaluación del desempeño; posteriormente la autoridad del organismo o un comité evaluador autorizado decide la nota final. La tarea de evaluación de los miembros directivos por el organismo estatal que las regulaciones determinen (artículo 35°, CSL, 2005; Zhang y Zhou, 2010). Los funcionarios son notificados de su evaluación en forma escrita (artículo 36°, CSL, 2005).

Los resultados de la evaluación periódica están categorizados en cuatro grados: excelente, satisfactorio, regular, insatisfactorio.¹⁸ De acuerdo al artículo 83° (CSL, 2005), los funcionarios evaluados con un desempeño insatisfactorio en dos evaluaciones anuales continuas deben ser despidos. Sin embargo, para Chou (2008) esta medida normalmente no se cumple y, además, es común que los funcionarios sean calificados en aquellas categorías donde pueden acceder a bonos por desempeño.

Por otra parte, aquellos que sean evaluados con un desempeño anual excelente o satisfactorio por cinco años consecutivos tienen la posibilidad de ser promovidos al siguiente nivel de salario dentro de la misma posición. Además, en las mismas condiciones de evaluación, tienen la posibilidad de ser promovidos a un grado dentro del mismo rango cada dos años. Para aquellos en el nivel de agencia (departamento) o bajo este nivel, el salario puede ser elevado al siguiente nivel de posición no directiva si su titularidad y rango tienen los requisitos y la evaluación de desempeño es satisfactoria o más alta (Zhang y Zhou, 2010).

Es importante señalar que los funcionarios públicos en posición directiva son llamados a cumplir mayores niveles de rendición de cuenta o *accountability*. El control a estos funcionarios es tanto a nivel político como administrativo (Chou, 2008).

Las evaluaciones periódicas sirven de base para cambiar de posición, rango, salario, recibir premios, capacitación o ser despedido.

Los funcionarios con un desempeño destacado, logros, contribuciones u otros, pueden ser premiados con una combinación entre recompensa moral y material; aunque la recompensa debe tener énfasis en lo moral (artículo 48°, SCL, 2005). Las categorías de premiación son: mención pública, mérito de tercer orden, de segundo orden, de primer orden y título honorario. La ley establece una premiación material, el cual es un monto a suma alzada u otras garantías (artículo 50°, SCL, 2005).

7. Remuneraciones y otros beneficios

En el año 2006, el Consejo de Estado propuso una reforma al sistema de remuneraciones, que según Brødsgaard y Chen (2009b) incrementó la brecha entre los

¹⁸ Esta es una diferencia en comparación con las Regulaciones Provisorias de 1993 donde se establecieron tres categorías de evaluación del desempeño individual: excelente, satisfactorio e insatisfactorio. Como resultado de esta categorización existía un vacío para la clasificación de aquellos funcionarios considerados entre la línea de lo satisfactorio e insatisfactorio (Zhang y Zhou, 2010).

funcionarios con diferentes posiciones y rangos, además de institucionalizar un bono anual. Así, el sistema salarial refleja un estricto orden jerárquico y también una diferencia salarial entre posiciones directivas y no directivas. Sin embargo, se estima que en los últimos años el gobierno ha hecho un esfuerzo por incrementar los salarios, subsidios y pensiones con el fin de fomentar un gobierno transparente. Además, los gobiernos locales tienen mayor influencia en la remuneración total de los funcionarios debido al incremento en subsidios monetarios regionales.

El artículo 73° (CSL, 2005) establece que el servicio civil aplicará un sistema salarial unificado nacional basado en la combinación de posición y rango. Se especifica que el principio del sistema salarial es “a cada cual según su trabajo”, esto está determinado según la responsabilidad, competencia, logros, antigüedad y el mantenimiento de una racionalidad salarial entre posiciones y rangos.

El artículo 19° (CSL, 2005) señala que el puesto y el rango del funcionario son la base para determinar su salario y otros beneficios. Además, la evaluación periódica es determinante para procesos de cambio de posición, rango y salario, asignaciones, capacitación y despido.

El salario de los funcionarios se divide en dos categorías: salario por posición y salario por rango. El primero corresponde al grado de responsabilidad donde cada posición tiene un salario estándar; posiciones directivas y no directivas en un mismo nivel tienen distintos salarios (Zhang y Zhou, 2010). Así, un funcionario en una posición directiva al nivel de agencia ganaría 1.410 *yuan* mensuales (218 USD aprox.), mientras que un inspector con el mismo rango puede obtener sólo 1.290 *yuan* mensuales (200 USD aprox.) dada su posición no directiva o responsabilidades sobre el personal. El salario por rango está determinado por el desempeño laboral y la calificación. El nuevo sistema de remuneraciones establece 27 rangos dentro de los cuales hay aproximadamente 14 grados, lo cual es definido de acuerdo a la posición, integridad, rendimiento, desempeño y calificaciones (Zhang y Zhou, 2010; Brødsgaard y Chen, 2009b).

El salario de un funcionario público está formado por el sueldo base, asignaciones, subsidios y bonos. Otras asignaciones son: de localidad, por adversidad y área remota, por puesto y otras. Los funcionarios tienen derecho a subsidios, apoyo para la vivienda y atención médica. Aquellos que en la evaluación alcancen las categorías de excelente o competente tienen derecho a un bono de fin de año (Artículo 74°, SCL, 2005), el cual es igual a un mes de salario básico. Se especula que gran parte de los funcionarios reciben algún tipo de subsidio monetario entre 2.000 y 5.000 *yuan* mensuales (310-755 USD

aproximadamente). En ciudades como Shanghai, Beijing, Guangdong, Jiangsu los subsidios son más altos debido al mayor costo de vida, mientras que en Tibet y Xinjiang también los subsidios son altos debido a un ambiente natural y zonas geográficas extremas. Por otra parte, los funcionarios pueden incrementar sus salarios regulares cada dos o tres años obteniendo buenos resultados en la evaluación de desempeño (Brødsgaard y Chen, 2009b).

Según Chou (2008) se está implementando una nueva política de compensaciones que enfrenta varias controversias, ya que pretende igualar el salario de funcionarios con un mismo rango independiente de su carga de trabajo, departamento o posición. La controversia surge debido a que los funcionarios, a pesar de tener el mismo rango, pueden tener cargas de trabajo distintas.

Los ajustes a las remuneraciones consideran el desarrollo económico nacional y progreso social. Se estipula que se conducirán sondeos de salarios para funcionarios en comparación con aquellos en empresas como base para los ajustes (artículo 75°, SCL, 2005).

Para entregar apoyo y compensaciones en los casos de jubilación, enfermedad, accidentes laborales, nacimientos y desempleo, el Estado ha establecido un seguro para los funcionarios. Los miembros de la familia, según las regulaciones correspondientes, serán compensados en caso de que el funcionario pierda su vida por enfermedad o sacrificio en el cumplimiento de su trabajo (artículo 77°, SCL, 2005). Además, gran parte de los funcionarios públicos mantienen privilegios como la compra de casas, atención médica prácticamente gratuita e incluso el uso de autos fiscales con fines propios. Es importante destacar que los funcionarios públicos no necesitan contribuir parte de sus salarios a un fondo de seguridad social y, sin embargo, pueden disfrutar de una pensión vitalicia que puede ser más alta que la de un fondo de seguridad social (Brødsgaard y Chen, 2009b).

Por otra parte, el artículo 78° (SCL, 2005) establece la ilegalidad de cambiar las políticas salariales o beneficios por parte de cualquier órgano del Estado. Esta es una forma de evitar subsidios ilegales, incrementar la predicción en la fijación de salarios y re-centralizar la autoridad con respecto a la fijación de los salarios. Un punto importante en el sistema de servicio civil chino es la no existencia del derecho de negociación en la fijación de salarios por parte de los funcionarios (Chou, 2008).

8. Promoción y transferencia

Anteriormente, vimos que la promoción es parte de sistema del servicio civil chino, pudiendo efectuarse a través de competencia interna en un departamento o entre un grupo de funcionarios para acceder a nuevas posiciones o un mejor salario. Además, la promoción está sujeta a los requisitos relativos a la vacante, la posición actual, el desempeño, las calificaciones, grado académico y, en algunos casos, la preselección de candidatos por el organismo correspondiente de gestión de personal. La ley establece que en casos especiales de excelente desempeño estos factores o algunos procedimientos pueden ser omitidos. El artículo 19° de la Ley de Servicio Civil estipula que un funcionario puede ser promovido a un rango más alto en la misma posición de acuerdo a las regulaciones del Estado.

La promoción a una posición directiva tiene el siguiente procedimiento de acuerdo al artículo 44° (CSL, 2005):

1. Determinar candidatos para evaluación en base a recomendaciones a través de un proceso democrático;
2. Organizar la evaluación, presentar una propuesta de nombramiento y conducir consultas con el personal interesado cuando sea necesario;
3. Conducir discusiones y tomar la decisión de acuerdo a la autorización administrativa;
4. Completar el procedimiento de nombramiento según las normas.

Asimismo, la promoción a una posición no directiva debe fundarse en lo estipulado anteriormente.

Cuando una posición bajo la principal posición directiva queda vacante en un departamento interno de un organismo estatal en el nivel de departamento o agencia, los candidatos al puesto deben ser seleccionados a través de la competencia para promoción dentro del organismo estatal o su sistema. Mientras tanto, cuando una posición bajo la principal posición directiva al nivel de departamento o agencia, o una posición no directiva en o sobre el nivel de investigador adjunto o su equivalente queda vacante, el candidato al puesto puede ser seleccionado abiertamente entre el público (artículo 45°, CSL, 2005). Según la ley, esto es condicional y dependerá por tanto de la determinación del organismo correspondiente. Para ser promovido a una posición directiva se aplica un sistema de anuncio público de pre-nombramiento y un periodo de prueba (artículo 46°, CSL, 2005).

Los candidatos para ser nombrados jueces y procuradores por primera vez pueden ser seleccionados abiertamente entre aquellos que hayan pasado el examen judicial nacional y tengan los requerimientos.

Un funcionario que es evaluado incompetente en la evaluación periódica debe ser consignado a la siguiente posición más baja.

Tanto en la selección como en la promoción interna se usa una competencia interna flexible, es decir, la competencia puede darse en forma limitada para los miembros de cierto departamento; en otros casos, son los oficiales de mayor jerarquía en una organización los elegibles para participar en la competencia. Entre 1999 y 2003 se han reportado 353.000 mil oficiales de gobierno promovidos a través de la competencia interna (Zhang y Zhou, 2010).

Durante un procedimiento de acción disciplinaria, un funcionario no puede ser promovido (artículo 58°, CSL, 2005). Por otra parte, es requisito que el funcionario obtenga una calificación satisfactoria en la evaluación para ser promovido (Zhang y Zhou, 2010).

La ley también contempla la transferencia que puede ser externa, interna o temporal para formación. La transferencia puede ser dentro del servicio civil o con personal en puestos administrativos en empresas estatales, instituciones públicas, organizaciones populares y de masas (artículo 63°, CSL, 2005). El personal en puestos administrativos de empresas estatales, instituciones públicas, organizaciones populares y de masas puede ser transferido a los organismos del Estado para asumir posiciones directivas o no directivas en o sobre el nivel de investigador adjunto u otro puesto en el nivel correspondiente. Los organismos del Estado deberán seguir ciertos requisitos para transferir personal como: evaluaciones, exámenes, pruebas y recibir autorización administrativa (artículo 64°, CSL, 2005).

Las transferencias entre regiones e interdepartamentales se aplican en forma planificada y focalizada para los miembros dirigentes bajo las principales posiciones directivas principales en el nivel provincial o ministerial. Las transferencias internas se aplican en forma planificada para funcionarios que tengan posiciones directivas y no directivas de naturaleza especial en un departamento interno de un organismo estatal (artículo 65°, CSL, 2005).

Estos movimientos de personal deben cumplir con ciertos requisitos para evitar, por ejemplo, grados de parentesco. También se ha determinado que aquellos en las

principales posiciones directivas de los órganos del Estado en condados o en departamentos relevantes, por ejemplo, deben evitar ser originarios del lugar. Asimismo se debe evitar los conflictos de interés o circunstancias que atenten contra la imparcialidad.

9. Formación y capacitación

De acuerdo a la Ley de Servicio Civil de China (artículo 13°, n° 4, CSL, 2005), todos los funcionarios públicos tienen derecho a participar en capacitación. De este modo, la ley ha hecho obligatoria la capacitación para funcionarios en servicio (Brødsgaard y Chen, 2009b). El Estado debe establecer organizaciones especializadas para formar a los funcionarios públicos. Mientras que los órganos de Estado pueden delegar la formación de sus funcionarios a otras organizaciones para realizar esta tarea.

La ley establece que los organismos estatales entregarán capacitación a los nuevos reclutados en periodo de prueba; a aquellos recién promovidos a posiciones directivas; a los funcionarios en trabajos especializados; capacitaciones periódicas para actualizar conocimientos y ampliar las competencias para aquellos en puestos profesionales y técnicos. Además, el Estado se compromete a fortalecer la capacitación de aquellos considerados como “reservas” para posiciones directivas (artículo 61°, CSL, 2005). Las calificaciones y el desempeño durante la capacitación, también es usada como base para evaluación, nombramiento y promoción (artículo 61° y 62°, CSL, 2005).

Según el Programa de Capacitación para Funcionarios Públicos 2001-2005, todos los funcionarios públicos serían capacitados en forma rotativa dentro de cinco años y, para esto, podían tomarse, en promedio, a lo menos doce días al año fuera del trabajo para asistir a las capacitaciones. Algunas estadísticas indican que dos tercios de los capacitados corresponden a los cuadros directivos del PCCh y del gobierno en el nivel de condado o sobre este. Además, el promedio de edad de estos cuerpos directivos que reciben capacitación es alto, por ejemplo, de 65 capacitados entre 31 provincias por el Centro de Formación China de Funcionarios Públicos *Senior*, el promedio de edad fue 55 años (SGTSCSC, 2006). Un funcionario en el nivel de división o más alto debe recibir al menos tres meses de capacitación en un período de cinco años en escuelas del PCCh u otros (Brødsgaard y Chen, 2009b).

La formación para la administración pública en China está dividida en dos tipos. La primera es aquella otorgada por universidades e institutos, que reclutan a los estudiantes a través de exámenes anuales de entrada. Posteriormente, los graduados deben buscar su

trabajo en el servicio público a través de exámenes especiales de ingreso. La segunda formación es aquella dirigida a los funcionarios públicos en servicio, correspondiente a una capacitación de corto plazo, categorizada como educación vocacional y que normalmente no conduce a la obtención de diplomas o títulos. En este tipo de formación, el PCCh y los organismos gubernamentales envían a los aprendices a escuelas de administración y escuelas del PCCh que imparten los programas de capacitación (SGTSCSC, 2006).

Desde 1990, tanto el gobierno central como los gobiernos locales, comenzaron a establecer escuelas de formación. La Escuela Nacional China de Administración creada en 1994 tiene el rango de institución gubernamental a nivel ministerial directamente bajo el Consejo de Estado, sus funciones son capacitar oficiales *senior* y oficiales de rango medio, altos administradores e investigadores de políticas (SGTSCSC, 2006).

Existen tres tipos de escuelas. Las primeras son las nuevas escuelas de administración independiente; las segundas nacen de la combinación de las escuelas del PCCh y las escuelas de administración; mientras que las terceras se establecieron como una combinación de escuelas de administración e instituciones de formación ya existentes. Para los altos cargos, existen las llamadas Escuelas de Directivos (*cadre schools*). El Departamento de Organización del Comité Central del PCCh estableció tres escuelas de este tipo: Academia de Pudong de Liderazgo Ejecutivo de China, en Shanghai, Academia de Yanan de Liderazgo Ejecutivo de China y Academia de Jinggangshan de Liderazgo Ejecutivo de China. Estas nuevas escuelas han generado gran competencia en la formación y capacitación de funcionarios, promoviendo un mejor nivel educativo y mejores resultados (SGTSCSC, 2006; Brødsgaard y Chen, 2009b). Además, cada ministerio cuenta con sus propias instituciones o centros de entrenamiento (Zhang y Zhou, 2010). De estos tipos de escuelas derivan dos corrientes de formación: una política e ideológica, que otorga, por ejemplo, la Escuela Central del PCCh; y una enfocada en el desarrollo de distintas habilidades como el caso de la Escuela Nacional China de Administración. Además, el gobierno hace esfuerzos para enviar funcionarios públicos y cuadros a importantes instituciones como Escuela Kennedy de Gobierno en la Universidad de Harvard, Universidad de Cambridge, Universidad Tecnológica de Nanyang y la Escuela de Negocios de Copenhagen (Brødsgaard y Chen, 2009b).

El contenido de la formación se enfoca en siete áreas: reconocimiento político y contención de tendencias corruptas; adaptación a la economía de mercado socialista; administración de acuerdo a la ley; gestión de personas; investigación; creatividad e innovación; y estudios. Según Zhang y Zhou (2010), además de aprender habilidades básicas (idiomas, computación, regulaciones, redacción, etc.) también se capacita en

temas como las regulaciones de la Organización del Comercio y herramientas económicas para manejar asuntos internos.

Al año 2010 se contabilizaban unas 3.000 escuelas administrativas o escuelas del PCCh encargadas del entrenamiento de cuadros repartidas entre las ciudades, los condados y provincias (Zhang y Zhou, 2010). En cuanto al nivel de educación, el año 2001, de un total de 5.4 millones de funcionarios, 56% poseía un título universitario. En el 2004, 91.7% de los candidatos para formar parte del gobierno central, que pasaron el examen de selección poseían un título universitario (Chou, 2008).

VI. Elementos relevantes del servicio civil chino

A partir de la reforma económica de China de los años setenta, las reformas administrativas al Estado se hacen imperativas. Estos cambios han buscado continuar con el impulso al desarrollo, pero la tradición y la tenacidad del Partido en el control del gobierno hacen que muchas veces se hable de avances y retrocesos. Sin embargo, la revisión de los procesos de reformas así como el estado del arte en materia de servicio civil en China, dejan constancia del esfuerzo de esta nación con miras a una transformación. Aunque los países van recogiendo las experiencias de otros y tendencias mundiales o regionales, cada país crea un sistema único de gestión de personas en el Estado de acuerdo a su cultura, valores, necesidades y condiciones políticas y sociales. Por este motivo, valorar los factores internos y analizar aquellos que acontecen fuera de las fronteras concede una mejor base para la planificación y la toma de decisiones. ¿Por qué mirar a China? La contingencia y el rápido proceso de desarrollo económico acontecido en el gigante asiático lo han puesto en la mira de las investigaciones académicas y el debate internacional sobre políticas nacionales, principalmente, enfocadas en los aspectos económicos, las relaciones internacionales y las políticas sociales, mientras tanto, menor atención se ha dado a las reformas administrativas y, en general, a lo que concierne a los recursos humanos. En este caso, se intenta determinar los elementos más destacados del servicio civil chino y que posteriormente servirán para reflexionar en el proceso de perfeccionamiento del servicio civil chileno y la gestión de personas.

En China las reformas del Partido han creado un orden político institucionalizado que es, en general, considerado legítimo por la población. En la actualidad, no se busca eliminar el sistema político o favorecer la democracia al estilo occidental, sino perfeccionar el sistema político existente (Brødsgaard, 2010). En este sentido, los

cuadros son un importante componente del personal del Estado, por lo cual se pensó en incorporarlos a las reglamentaciones del servicio civil. Sin embargo, lo que se aprecia en China es una evolución del sistema que ha sido planificada y estudiada por varios años. Por ejemplo, en 1998 la reforma administrativa estableció claras etapas: determinar las funciones que se necesitan en el sector público; fijar el número de organismos administrativos a partir de las funciones definidas; y determinar la dotación (Brødsgaard, 2010).

A pesar de los conflictos entre el Departamento Organizacional del Comité Central y el Ministerio de Personal (en la actualidad Ministerio de RRHH y Seguridad Social) en China, la designación de esta última institución para llevar a cabo la reforma al servicio civil fue clave, considerando que forma parte de la estructura administrativa del gobierno y no un organismo del Partido. Esto podría demostrar el sentido técnico buscado, más que una acción política. En este aspecto, también se destaca el establecimiento de un organismo con mayor jerarquía institucional en materia de personal del Estado, otorgándole una calidad ministerial.

El desarrollo económico y social que acontece en China ha creado y seguirá creando nuevas necesidades en la sociedad, especialmente en las zonas más desarrolladas: mejor educación, salud, protección social y oportunidades de desarrollo. Estas demandas sociales, puedan o no expresarse explícitamente, están presentes y el Estado chino tendrá que asumirlas. Por esto, la reducción de organismos públicos y personal como tendencia en China y en otros países que adoptaron medidas de la reinversión del gobierno, en determinados casos puede contradecir a las necesidades de un país. Incluso, la reducción y creación de nuevas estructuras, no necesariamente puede generar una disminución de la dotación total de personal.

Otros elementos son:

Administración central y local

Tanto en la estructura del PCCh como aquella propia del gobierno, se establece una jerarquía que supedita cada organismo a un ente superior. Así los gobiernos locales (condados, distritos) responden a los provinciales y estos, al nivel central. La autonomía de cada organismo es limitada o restringida por el organismo superior. Lo positivo para el tipo de régimen que se practica en China, considerando su extensión territorial y el gran aparato público, es el grado de control y gestión que puede ejercer el nivel central en materia de personal en los distintos niveles de gobierno. En este aspecto, no estamos considerando el clientelismo político o patronazgo, sino la regulación que legítimamente

permite mantener ese control. Para hacer efectivo este control, en China destacan dos organismos, uno con mayor influencia política, el Departamento Organizacional del Comité Central dependiente del Partido y otro más administrativo, la Administración Estatal de Funcionarios Públicos bajo el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. Ambos coordinan las políticas y la planificación de gestión de personas. En el nivel local la tarea de gestión del servicio civil corresponde al nivel provincial, la ley le otorga a este nivel la facultad de delegar esta función a niveles más bajos, por tanto, la centralización y el control que se ejerce sobre la gestión de personal continúa siendo importante incluso en los niveles locales.

Como señala Yang (2010), China no posee un tipo uniforme de divisiones administrativas. Las divisiones administrativas locales pueden presentar distancias jerárquicas distintas del nivel central. De esta forma, si bien la gestión de personas podría presentarse más compleja, esto también otorga un grado de flexibilidad en la forma que se organiza el territorio. Los diferentes tipos de división administrativa podrían permitir ajustar de forma más eficiente las necesidades de personal de acuerdo a lo que cada división requiere.

Formación y academias

Este punto es particularmente interesante en China. Las escuelas del Partido se crearon con la intención de preparar e inculcar a los miembros o futuros funcionarios del gobierno en los lineamientos del PCCh, el socialismo, los pensamientos de Mao Zedong y, últimamente, Deng Xiaoping. Dadas las necesidades de contar con un personal mejor preparado para llevar a cabo las políticas macroeconómicas, el gobierno se vio en la necesidad de preparar al personal en diferentes áreas y habilidades. Por este motivo, las nuevas escuelas, como la Escuela Nacional China de Administración, han puesto un mayor énfasis en otorgar diversas herramientas de gestión y conocimiento a los futuros funcionarios, como también a los actuales funcionarios a través de capacitación.

La formación de los futuros integrantes del Estado ha sido una política importante dentro de las reformas. China, al igual que países como Francia y su Escuela Nacional de Administración, en gran medida ha dejado en manos de instituciones educativas estatales especializadas la formación de funcionarios, especialmente, aquellos de alto rango. En China, estas instituciones se han creado a nivel central y local. Además, el gobierno ha hecho un esfuerzo para enviar a los funcionarios a prepararse en el extranjero. Estas medidas han permitido que en los últimos años el nivel educacional de los funcionarios se haya incrementado significativamente.

Por otra parte, la ley de servicio civil en China ha establecido que la capacitación es obligatoria en el desarrollo laboral del funcionario y para aquellos que ingresan. Se suma una capacitación para aquellos considerados de “reserva” para posiciones directivas, es decir, hay una planificación para preparar a futuros líderes.

La importancia otorgada a la formación de funcionarios, los incentivos a la profesionalización y entrada de elementos jóvenes a la plana burocrática, se refleja en la preocupación por tratar de capturar a los recién graduados que han obtenido buenas calificaciones. Con este grado de desarrollo en la formación y capacitación, el gobierno otorga espacio para que su aparato burocrático comprenda las macro políticas, especialmente, las relativas a la inserción del país en el libre mercado, logrando sensibilizar a los funcionarios acerca de las políticas nacionales.

Selección

El sistema de exámenes fue decisivo en la gestión del gobierno imperial de China y fue prácticamente abolido por el sistema de nomenclatura, pero hoy cobra fuerza nuevamente como proceso de selección en determinados cargos según la Ley de Servicio Civil. Como fue mencionado, estos exámenes atraen gran cantidad de postulantes y generan altas expectativas en la sociedad.

Beneficios para los funcionarios

Gran parte de la remuneración de los funcionarios chinos está formada por diversos tipos de beneficios y subvenciones. Estos beneficios pueden compensar en parte las diferencias salariales que aún persisten entre el sector público y privado, e interestatal. Los beneficios van desde un seguro social, atención médica prácticamente gratuita, prioridades en la obtención de vivienda, hasta un sistema de pensión donde los funcionarios no necesitan aportar a ningún fondo. Respecto a la remuneración y otras asignaciones monetarias, se presentan esfuerzos para un incremento. China ha establecido sistemas de bonos anuales de acuerdo a los resultados de la evaluación periódica. Además, la Ley de Servicio Civil establece la realización de estudios con el fin de determinar cambios salariales. Un factor negativo para los funcionarios en China es no contar con derecho a negociación para efecto de ajustes salariales.

Es importante destacar que en China los beneficios intangibles como el prestigio y reconocimiento social derivados del solo hecho de ser un funcionario público podrían ser trascendentales y explicaría en parte las causas de la alta demanda de candidatos por participar en los concursos de ingreso y la toma de exámenes.

Personal a contrata

En China la Ley de Servicio Civil estableció un periodo de contratación entre uno y cinco años, al igual que un período de prueba de uno a seis meses. La selección puede realizarse por concurso público o designación. Esta última instancia permite pasar por alto procedimientos de selección más competitivos y abiertos. Los cambios y la cancelación del contrato deben realizarse de común acuerdo entre las partes, lo cual podría significar una posición complicada para el organismo empleador, aunque se establece la forma de resolución de estos conflictos.

Elementos de Transparencia en la Ley de Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil de China, con todas las limitaciones que pueda contener, es una forma de otorgar transparencia y legalidad a la gestión de personal. Se destaca la prohibición realizada a los retirados para asumir cargos en empresas u otras organizaciones con fines de lucro que hayan tenido conexiones con la institución donde se desempeñaban. Además, vale la pena mencionar el sistema de notificación pública ante la promoción de un funcionario a una posición directiva, donde algunas instituciones, en ciertos niveles, deben comunicar a los pares que trabajaron con el candidato sobre este hecho. En cierta forma, esto constituye un método de consulta y aprobación de los demás funcionarios y les otorga la oportunidad de verificar el procedimiento.

Pruebas piloto

En China desde el inicio de reformas sustanciales en los años ochenta, se contemplaron distintas pruebas piloto antes de la implementación general de medidas, considerando provincias o localidades más pequeñas. Las pruebas piloto constituyen un importante factor de análisis y estudio para conocer los efectos de una medida, evitando tomar acciones generalizadoras desde un comienzo que pueden estar fundadas en estudios más teóricos que prácticos. Las pruebas piloto generan la posibilidad de cambios *a priori* y pueden ser aplicadas a una variedad de ámbitos: selección, toma de exámenes, gestión centralizada de personas, evaluación, incentivos, formación, etc. Por otra parte, demuestran una intención del gobierno de hacer cambios positivos y determinación para probar fórmulas distintas de administración.

Evaluación

La evaluación en el caso de los funcionarios no directivos en China, más allá de si cumple la función de detectar a los buenos y malos elementos, se destaca por una evaluación efectuada por sus mismos pares, donde el supervisor no es el último en la línea de decisión de la calificación, ya que la nota final es determinada por la máxima autoridad del servicio o un comité. En China, se ha aplicado en algunos organismos públicos una evaluación 360°, donde no sólo participan superiores y pares, sino también el propio evaluado y los usuarios o clientes, transformándose en un proceso evaluador más participativo.

Transferencia

En China, además de la promoción o ascenso, se ha institucionalizado un sistema de movilidad de personal fundado en el intercambio de personal y, principalmente, en la transferencia que se detalla en la Ley de Servicio Civil, determinando quiénes y dónde pueden ser transferidos. Las transferencias están reguladas y abarcan tres formas: interna, externa y temporal, algunas son planificadas como el caso de aquellas dirigidas a miembros dirigentes. Así se moviliza el personal desde un servicio o dentro de uno según las necesidades. Además, se aplica como una forma de entregar una mayor formación para el funcionario, adquirir nuevas experiencias e incentivar una visión amplia del rol del Estado, no sólo sectorial.

Retiro

En el sistema chino hay flexibilidad en cuanto a la edad de jubilación, permitiendo aprovechar al máximo las capacidades de las personas, a través de un sistema que diferencia de acuerdo a género, deberes y responsabilidades, así como necesidades institucionales. Se destaca que la ley establece que el Estado seguirá alentando a los retirados para continuar con la labor de contribución a la sociedad.

VII. Consideraciones para Chile¹⁹

En esta parte se pretende enfatizar los que podría contribuir el servicio civil chino y su proceso de desarrollo al sistema chileno.

En Chile, los esfuerzos por impulsar reformas al Estado, en un ambiente de democracia, provienen de la gestión presidencial de Eduardo Frei Ruiz-Tagle luego de la formación de la agenda de Modernización del Estado. No obstante, fue la crisis institucional del gobierno de Ricardo Lagos la que culminó en la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). En el actual gobierno de Sebastián Piñera está pendiente el proyecto de ley para mejorar el SADP y el servicio civil. China nos enseña que ha mantenido una política de Estado en la materia y que ha ido progresando durante los años. En menos de 15 años ha tenido dos leyes de servicio civil (entre 1993-2005), una provisional y la otra definitiva, pero además entre estos años y hasta la fecha han sido varias las intervenciones regulatorias y administrativas para efectuar cambios. Esto hace vislumbrar un compromiso nacional con la gestión de personas en el Estado. Esta podría ser la primera piedra para cimentar cambios significativos en la gestión de personas en el Estado chileno.²⁰

La experiencia china puede ser significativa para la DNSC, que teniendo la atribución para proponer reformas, podría profundizar en los incentivos que existen en China para desempeñar una función pública, las razones de la valorización de la función pública, la distribución de la fuerza laboral pública calificada en las distintas provincias y ciudades, toma de exámenes de ingreso, coordinación en la formación de servidores públicos previo ingreso al servicio público, entre otras.

En Chile se podría analizar los alcances que tendría el establecimiento de un organismo más independiente del poder ejecutivo o una institución de nivel ministerial en materia de gestión de personas, así como el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social existente en China. En el mundo se han creado instituciones que difieren en el grado de autonomía, dependencia, competencias y cobertura según cada país.²¹

¹⁹ El autor agradece a Basilios Peftouoglou, Abogado de la DNSC, que a través de sus comentarios y sugerencias en distintas reuniones lograron profundizar las ideas.

²⁰ Como observación se plantea que en China, delimitar una política de Estado puede resultar de menor dificultad en la esfera política, dada una línea única promovida por el PCCh.

²¹ Un caso interesante en Asia es el de Taiwán, donde existe un quinto poder del Estado reconocido constitucionalmente que vela por la gestión y selección del personal en la administración pública (Meléndez y Lizama, 2011).

[En] “Singapur se estableció la División de Servicio Público, que forma parte de la Oficina del Primer Ministro con atribuciones en todo el sector público. En el caso de México, existe una Secretaría de la Función Pública, que cuenta con una Subsecretaría de la Función Pública para establecer un sistema de gestión y dirección profesional del personal. En el Reino Unido, los temas de Servicio Civil son función de un Gabinete que es liderado por la Sede del Servicio Civil que alberga todas las organizaciones del gobierno de Su Majestad (HMG). India tuvo gran influencia del servicio civil de Gran Bretaña y mantiene una Comisión autónoma de servicio público dedicada a reclutar y examinar a los candidatos. En Filipinas existe una Comisión independiente establecida constitucionalmente que posee las funciones de reclutamiento, examinación, desarrollo de políticas de servicio civil, entre otras. La República de Mauricio, la Sultanía de Omán, Arabia Saudita y Etiopía cuentan con un Ministerio de Servicio Civil.” (Meléndez y Lizama, 2011, p. 48 (nota)).

La gestión de personas tanto en el nivel central como local en China está conectada en un sistema de supervisión jerárquica entre organismos y por las políticas en la materia. Esto permitiría que en todos los niveles se promueva un desarrollo equitativo de los funcionarios o se apliquen medidas más estandarizadas. Este es un punto importante para el sistema chileno, ya que esta conexión entre los recursos humanos en el nivel central y local no se aprecia. Por una parte, el nivel central delega la gestión de personas a cada organismo, a través de las unidades de personal o su equivalente y los esfuerzos para el mejoramiento de la gestión de personas provienen mayoritariamente de la DNSC. Mientras que a nivel local, las municipalidades administran su personal en conformidad a la Ley 18.883, el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y desde el nivel central son apoyados, principalmente, por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

La experiencia china nos muestra que la planificación de la estrategia de recursos humanos puede actuar coordinadamente en los diferentes niveles de gobierno favoreciendo, por ejemplo, la definición de lineamientos en la formación de profesionales para el sector público y la equidad en los sueldos entre sectores y organismos. Por tanto, el enfoque chino puede ayudar a definir una estrategia en Chile que involucre a los gobiernos municipales, sin entorpecer su autonomía. La Ley 20.501 sobre Calidad y Equidad en la Educación es un indicio de un acercamiento de la DNSC al nivel local, al determinar que el cargo de director de establecimientos educacionales es seleccionado a través de un concurso público donde la Comisión de Selección está integrada por un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, aunque los concursos son administrados por el respectivo Departamento de Administración de Educación del municipio. Una situación similar sucederá con la selección de jefes de Departamento de

Administración de Educación Municipal, donde el Consejo de Alta Dirección Pública se hará cargo de la selección. La creación de un organismo como la DNSC a nivel local en calidad de apoyo a la gestión de personas podría significar un avance en la materia. De esta forma se replicarían las políticas y medidas de mejoramiento del nivel central al local.²² Otro avance en esta dirección es el convenio firmado en mayo de 2011, entre la DNSC y la SUBDERE con el fin de apoyar la gestión de personas en los gobiernos regionales²³

Por otra parte, China es un país unitario, no obstante, ha establecido divisiones territoriales especiales e incluso con alto grado de autonomía por distintos factores: económicos, étnicos, históricos, etc. Esto habla de una flexibilidad para administrar de acuerdo a las necesidades y características de cada territorio, elemento que podría contribuir considerablemente a la pertinencia de las políticas públicas. Este es un factor que Chile debiese observar, buscando que sin cambiar la división administrativa uniforme (regional, provincial y municipal), se logre que las políticas a nivel local representen las necesidades y características del territorio. Así por ejemplo, la DNSC podría transformarse en un actor válido y capacitado para detectar necesidades especiales de personal dado un territorio nacional diverso.

La formación de funcionarios públicos previo a su ingreso y durante la vida laboral es un punto clave del sistema de gestión de recursos humanos en China. Este elemento es, sin duda, fundamental para profesionalizar la función pública, así como desarrollar y mantener actualizadas las capacidades de los funcionarios. ¿Qué otras ideas surgen a partir de lo observado en China? Trabajar en conjunto con las universidades que imparten carreras o especializaciones dirigidas principalmente al sector público (administración pública, gestión pública, ciencia política y políticas públicas, entre otras) en el diseño de las mallas curriculares y las herramientas contingentes que necesitarán los futuros servidores públicos. Diseñar una política de incentivo para estudiar estas carreras y aquellas que pueden ser de relevancia en la función pública. Realizar alianzas y aprovechar la capacidad de las universidades para capacitar, a través de talleres, diplomados o charlas a los funcionarios en las áreas que la DNSC determine necesarias. Acreditación específica de los distintos proyectos educacionales con interés en la gestión pública (sello de calidad). La DNSC debiese promover las alianzas entre las universidades y los organismos estatales. Desarrollar un plan de pre-prácticas y prácticas

²² En el 2010, con motivo de la realización del seminario sobre “Experiencias y Desafíos en Capacitación Municipal”, el Subsecretario de la SUBDERE, Miguel Flores, postuló la idea de crear un Sistema de Alta Dirección Pública a nivel local. Véase: <http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-81043.html>

²³ Véase la página del Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.gob.cl/content/servicio-civil-y-subdere-firman-dito-convenio-para-mejorar-gesti-n-de-gobiernos-regionales>

profesionales para aquellos alumnos que buscan una oportunidad en el sector público, aprovechando la vocación de servicio público. La DNSC puede promover un trabajo conjunto con las universidades y centros de estudio en materia de investigación. Crear círculos de funcionarios especializados en ciertas áreas que puedan promover el conocimiento entre sus pares. Analizar la posibilidad de crear una escuela nacional de servidores públicos, asimilando el extendido trabajo que se realiza en China en los numerosos centros de formación, así como hoy lo hace la Academia Diplomática Andrés Bello. Esta podría ser una buena forma de orientar las necesidades de formación y herramientas para trabajar en el sector público.

Otro elemento importante en el sistema chino son los exámenes escritos abiertos que están siendo reincorporados luego de perder relevancia a partir de la fundación de la RPC. Este sistema de exámenes también utilizados en otros países del Asia (Taiwán, Corea, Japón, entre otros) con fuerte influencia del confucianismo de la China imperial consisten en pruebas escritas abiertas en días y fechas establecidos para postular a determinados cargos anunciados públicamente, los cuales tiene un alto nivel de participación y donde los participantes suelen prepararse de forma exclusiva para rendir estos exámenes ²⁴. Este sistema de exámenes podría ser una alternativa en los mecanismos de selección de personal en Chile y, tal vez, podría ser parte de una experimentación que permita una evaluación de su aplicación como procedimiento para el ingreso a la administración pública. Estudiar en más profundidad este mecanismo es clave.

Los beneficios tanto materiales (atención médica de bajo costo, vivienda, cotización previsional cero, etc.) como el prestigio social que adquieren los funcionarios en China podrían estar alimentando la motivación por desempeñar una función pública e ingresar al servicio público. En Chile estas políticas pueden ser de alto costo, pero siempre es válido hacer algún tipo de evaluación.

Por otra parte, ¿cómo se puede dar prestigio a la función pública entre la sociedad? Considerando la experiencia china, en Chile se debe enfatizar la promoción de la vocación por la función pública y medidas encaminadas a fortalecer la imagen de los funcionarios. Esto debiese ser una tarea más de la DNSC, en conjunto con otros organismos. Se necesita demostrar a la ciudadanía el esfuerzo de los funcionarios por otorgar mejores servicios, el incremento en la preparación y formación de los funcionarios y sus logros. Se requiere generar espacios públicos y canales de distribución

²⁴ Véase por ejemplo, Claudio Meléndez y Natalia Lizama (2011). *Yuan de Examinación: Una Introducción al Servicio Civil en Taiwán*. Documento de Trabajo N°15, Universidad del Desarrollo, Facultad de Gobierno, Santiago.

para promover la función pública y una imagen positiva. Los premios a la excelencia institucional necesitan trascender la esfera interna del Estado. Generar estos espacios significa realizar encuentros con la ciudadanía, organizar exposiciones del trabajo de los servicios (diarios murales, vitrinas, boletines, etc.) Se debe aprovechar los nuevos espacios públicos para esta tarea. En Santiago, en las nuevas líneas de Metro se puede establecer una “Estación del Servicio Público”, con vitrinas y exposiciones diarias del trabajo de los organismos públicos y sus funcionarios.

En China las pruebas pilotos han sido bastante extendidas para probar modelos de gestión. En Chile, las nuevas instituciones que está creando el Estado (Superintendencias, Sernac Financiero, entre otras) dan la posibilidad de innovar en modalidades de gestión de personas, debido a que deben crear la dotación, los sistemas de control y gestión, pudiendo moldear la cultura organizacional, probar sistemas de evaluación diferentes o con mayor participación de actores. Asimismo se podría establecer un sistema de transferencias programadas de personal, que pueden apoyar en la ampliación de los conocimientos de los funcionarios y la misión pública general que cumple el Estado. En estas últimas acciones la experiencia china puede ser relevante.

En China destaca la firma de contratos a plazo fijo de hasta cinco años. En Chile, dado que gran parte de los funcionarios a contrata reciben una renovación anual, extender el periodo de contrato puede evitar procesos de renovación año a año en los cuales se desperdicia recursos materiales y horas/hombre. En este sentido, en el 2009, ya se había presentado un proyecto de ley para que esta renovación fuera automática y sólo se dé aviso en caso de no renovación. Esto también fomenta un sentido de seguridad del funcionario y la planificación de su vida personal. En general, es difícil determinar cuál es el periodo apropiado para este tipo de empleo, ya que tiene relación con las percepciones del tiempo en las diferentes culturas.

El retiro de las personas de la función pública tiene dos destacadas aristas en China: promover acciones transparentes de los jubilados y asegurar su integración y contribución a la sociedad. En el primer caso, en Chile se podría revisar la regulación para asegurar que personas retiradas de la administración pública no hagan mal uso de las conexiones e influencias surgidas con el organismo en el cual se desempeñó, situación que en el caso de China se estableció en la Ley de Servicio Civil. En Chile, la Ley 19.882 se acerca en cierto modo a este hecho, señalando que aquellos funcionarios retirados que se adhieren al incentivo al retiro, no pueden ser nombrados ni contratados, ya sea a contrata o sobre la base de honorarios, en ninguna entidad comprendida en el ámbito de este beneficio, durante los cinco años siguientes al término de su relación laboral, a menos que previamente devuelvan la totalidad del beneficio percibido. En todo caso, el

debate debe contemplar la libre disposición de la persona para emprender o trabajar, por tanto, establecer un determinado periodo como el caso chino pareciera ser razonable. En el segundo punto, se acentúa el valor otorgado a la experiencia laboral en China y la motivación del gobierno para que personas retiradas continúen su contribución a la sociedad. Sin duda, un elemento a considerar en Chile, ya que se haría un reconocimiento a la labor de los funcionarios públicos una vez cesada sus funciones y, por otra, permite mantener activo a este sector y tomar ventaja de su experiencia.

VIII. Conclusión

Hace más de una década, Lam y Chan (1996) ya argumentaban que el mayor obstáculo para la selección competitiva, abierta e igualitaria en China es la estructura del PCCh, el sistema de nomenclatura y el grado de control del gobierno que aún tiene sobre los cuadros.

Se ha criticado en gran medida la politización de la burocracia en China, señalándose que la ley de Servicio Civil del año 2005 fue incluso la legalización del control del PCCh sobre la gestión del personal. Sin embargo, los esfuerzos que ha efectuado el gobierno para realizar cambios en la forma de administrar el personal son significativos. Más destacable es la discusión que generaron los primeros intentos por reformar la gestión del personal en un país que permite una sola tendencia política, que gobierna, formula políticas, supervisa y administra, lo cual demuestra la dificultad para llevar a cabo reformas que, sin duda, pueden menoscabar esta omnipresencia del Partido. Aún en este dilema, el PCCh ha abierto las puertas para implementar exámenes de ingreso y promoción, mejorar los métodos de evaluación, así como tratar de regularizar y transparentar una gestión de personal que se mantenía en una especie de “caja negra”. Por tanto, no se puede quitar méritos al sistema chino ni cegarse con visiones occidentales que en algunos casos buscan identificar una división política y administrativa e implementar sus propios conceptos democráticos. En China, de una u otra forma, se ha logrado compatibilizar la politización de la gestión de personal en todos los niveles del Estado.

Desde una mirada occidental es difícil comprender no sólo las facetas del servicio civil chino, sino también su complejo y extendido sistema de administración estatal y, por tanto, fácil creer en su fracaso. Sin embargo, varios objetivos propuestos desde los inicios de la reforma al sistema de gestión del personal han sido cumplidos, otras metas fueron modificadas, pero lo destacable ha sido la voluntad de cambio del gobierno,

considerando incluso una pérdida –aunque no en gran medida- del control centralizado del PCCh sobre la gestión del personal, reflejada en los exámenes abiertos, en las mayores atribuciones en cuanto a personal de las propias agencias estatales, entre otras.

Por otra parte, poco énfasis se advierte entre los académicos en reconocer la capacidad del gobierno de administrar una burocracia que difícilmente podrá tener una dotación comparativamente menor con otros países, debido a la densidad poblacional y extensión del territorio, lo que deriva en una gran necesidad de prestaciones de servicios y desconcentración administrativa.

Mientras no exista una división de funciones entre lo político y administrativo, el PCCh seguirá siendo un actor relevante en la formulación de políticas de personal y su administración. Es probable que esto se mantenga, ya que los líderes han renunciado a sus intenciones de separar el Partido y el trabajo del gobierno (Brødsgaard 2010). Así se ha buscado fórmulas para fusionar departamentos del PCCh y del gobierno con funciones similares, o colocar a los líderes locales del Partido como los jefes de los gobiernos locales.

China ha experimentado grandes cambios y un sostenido desarrollo económico, por tanto, calificar el rol del gobierno y el PCCh como negativo no es justo. Tampoco se puede pasar por alto las trabas que ha representado el Partido para cambios burocráticos más significativos. La falta de neutralidad administrativa y la continuidad en cierta medida del sistema de cuadros serían los mayores obstáculos. La esperanza está dada dentro de los mismos actores de este proceso que forman parte de las filas del PCCh y han divisado la necesidad de un cambio más radical, asimismo por los jóvenes que ingresan a la membrecía con ideas más contemporáneas y democráticas.

La Ley de Servicio Civil, no busca una mayor democratización o centralización de las decisiones de personal, sino más bien implementar una pauta general y parámetros para gestión del personal. La democracia, entendida en nuestra sociedad occidentalizada, no es lo que busca China, sino establecer un modelo que permita continuar su senda del desarrollo con los principios y valores que practica su sociedad y que promueve el Partido. De esta forma, mayor transparencia y eficiencia de la administración pública se ven como factores que permiten legitimar el sistema de gobierno y otorgar estabilidad para continuar los esfuerzos de desarrollo al largo plazo.

Un factor importante de la reforma administrativa en China fue el cambio de concepto para transformar la administración dirigida por el actuar personal a una administración dirigida por normas. Así por ejemplo, la Ley de Servicio Civil en China

estableció mayor claridad en el proceso de despido. Anteriormente varios de los procesos de la gestión de personas quedaban dentro de una nebulosa.

La regulación para el servicio civil en China es relativamente nueva y, por tanto, el sistema está en un constante proceso de ajuste y evaluación. No es difícil determinar que vendrán nuevos cambios en la normativa o nuevas regulaciones en diferentes aspectos de la gestión del personal.

Ningún sistema de servicio civil ha mostrado ser completamente perfecto, aunque algunos han resultado más eficientes que otros. China está buscando su camino, así como lo viene haciendo Chile en esta materia. Por eso, resulta apreciable revisar distintas experiencias, el cual deja lecciones a Chile para evitar obstáculos y considerar algunas medidas. En el proceso de reformas en China se puede constatar no sólo una clara intención del gobierno de hacer mejor las cosas dentro del ámbito de la gestión de personas, sino las medidas y acciones para lograrlo, además de una constancia a través del tiempo de estas acciones.

El mérito ha sido uno de los principios que ha sustentado la reforma en cuanto al personal. Si bien la politización de la administración sigue siendo un obstáculo, las regulaciones en general en materia de personal muestran un gran avance en este sentido, por ejemplo, en selección abierta, promoción, evaluación, entre otros.

En Chile gran parte del proceso de modernización y reformas proviene de experiencias en otros países: Nueva Zelanda, Inglaterra y Australia, entre otros. En la actualidad, los países del Asia Pacífico están insertos en un vertiginoso proceso de desarrollo. Por este motivo, es útil para nuestro país no sólo analizar sus procesos de desarrollo económico, sino también cómo las distintas reformas al aparato estatal han contribuido significativamente a este desarrollo. En este caso, China tras la apertura de su economía necesariamente tuvo que transformar y adaptar su estructura estatal a las nuevas políticas y con ello poner atención al personal, que en definitiva son los encargados de movilizar y llevar a cabo las nuevas tendencias.

Se concluye que los elementos que se deben considerar en Chile a partir de la experiencia china tienen relación, principalmente, con el proceso de la reforma administrativa, la capacidad del gobierno para identificar las necesidades, formular medidas e implementarlas. En relación con el servicio civil los principales elementos a destacar son: la formación del personal, que forma un completo sistema de escuelas integrado en las estructuras del Estado tanto a nivel central como local y una política de servicio civil que integra al nivel central y local en su gestión.

Finalmente, China otorga un amplio campo de análisis en la discusión de aspectos políticos y administrativos de la gestión de personas, ya que confluye un alto control político del personal con la intención de otorgar mayor transparencia y, sobre todo, profesionalización. Por tanto, lo que suceda en China constituye un enriquecido caso de estudio para el área de la administración pública y como experiencia para Chile.

Referencias

- Brødsgaard, K. E., & Chen, G. (2009a). *China's Civil Service Reform: An Update*. EAI Background Brief N° 493, East Asian Institute, National University of Singapore. Recuperado el 7 de marzo de 2011, de East Asian Institute: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB493.pdf>
- . (2009b). *China's attempt to professionalize its civil service*. EAI Background Brief N° 494, East Asian Institute, National University of Singapore. Recuperado el 16 de marzo de 2011, de East Asian Institute: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB494.pdf>
- Brødsgaard, K. E. (2010). Governing Capacity and Institutional Change in China in the Reform Era. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 28 (1), 20-35.
- Burns, J. P. (s.f.). *Administrative and Civil Service Reform*. Recuperado el 18 de marzo de 2011, de World Bank: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsChina.pdf>
- Chan, H. S., & Suizhou, E. L. (2007). Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management. *Public Administration Review*, 67 (3), 383-398.
- China.org.cn (15 de junio de 2011). *Enfoque de China: Diplomáticos extranjeros dan inusual vistazo a departamento de organización de PCCb*. Recuperado el 01 de agosto de 2011, de China.org.cn: http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-06/15/content_22786407.htm
- . (s.f.). *Organization Chart of Central Leadership*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de China.org.cn: <http://www.china.org.cn/english/congress/227035.htm>

- Chou, K. P. (2007). *China's civil service reform: success and pitfalls*. EAI Background Brief N° 338, East Asian Institute, National University of Singapore. Recuperado el 16 de marzo de 2011, de East Asian Institute:
<http://www.eai.nus.edu.sg/BB338.pdf>
- _____. (2008). Does “Good Governance” Matter? Civil Service Reform in China. *International Journal of Public Administration* , 31 (1), 1-47.
- Constitución de la República Popular China*. (s.f.). Documentos. Recuperado el 19 de julio de 2011, de Observatorio de la Política China: http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1232451324Constitucion_china_ES.pdf
- Estatutos del PCC y Constitución de la República Popular China*. (s.f.). Recuperado el 12 de julio de 2011, de Foro Comunista: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223365943TextointegroestatutosPCC.pdf>
- Fan, S.-q. (2007). Chinese public administration localization: Historical, ecological and philosophical research approach. *Journal of US-China Public Administration* , 4 (5), 35-40.
- Jing, Y. (2010). History and Context of Public Administration in Mainland China. En E. M. Berman, M. J. Moon, & H. Choi (Edits.), *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan* (Vol. Public Administration and Public Policy/156, págs. 33-53). United States: CRC Press. Taylor & Francis Group.
- Lam, T.-c., & Chan, H. S. (1996). China's New Civil Service: What the Emperor Is Wearing and Why. *Public Administration Review* , 56 (5), 479-484.
- Lan, G. Z., & Chen, G. (2010). Intergovernmental Relations in Mainland China. En E. M. Berman, M. J. Moon, & H. Choi (Edits.), *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan* (Vol. Public Administration and Public Policy/156, págs. 75-93). United States: CRC Press. Taylor & Francis Group.
- Leckie, S. H. (2011). Civil Service and Military Service Pensions in China. *Workshop on Civil Service and Military Pension Arrangements in Selected Countries in Asia-Pacific Institute of Economic Research* , (págs. 1-26). Hitotsubashi University, Tokyo, Japan. Recuperado el 19 de agosto de 2011, de Institute of Economic Research, Hitotsubashi University :
http://www.ier.hit-u.ac.jp/pic/stage2/Japanese/d_p/dp2010/dp505/text.pdf

- Li, D. (1998). Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy. *The American Economic Review* , 88 (2), 393-397.
- Meléndez, C., & Lizama, N. (2011). *Yuan de Examinación: Una Introducción al Servicio Civil en Taiwán*. Documento de Trabajo N°15, Universidad del Desarrollo, Facultad de Gobierno, Santiago.
- Rodríguez, I. A. (2010). *Continuidad política y cambio económico en la China del siglo XXI*. Santiago: Ril editores.
- Servicio Civil. (31 de mayo de 2011). *Servicio Civil y SUBDERE firman inédito convenio para mejorar gestión de gobiernos regionales*. Recuperado el 1 de agosto de 2011, de Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.gob.cl/content/servicio-civil-y-subdere-firman-dito-convenio-para-mejorar-gesti-n-de-gobiernos-regionales>
- Study Group on the Training System of Civil Servant in China [SGTSCSC]. (2006). *A Research Report on the Training System of Civil Servant in China*. Recuperado el 8 de febrero de 2011, de China-Europa Forum: http://docs.china-europa-forum.net/a_research_report_on_the_training_system_of_civil_servant_in_china_-_english_version.pdf
- SUBDERE. (29 de julio de 2010). *Seminario sobre "Experiencias y desafíos en capacitación municipal"*. Recuperado el 12 de agosto de 2011, de SUBDERE: <http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-81043.html>
- The Civil Service Law of the People's Republic of China [CSL]*. (2005). China Personnel Publishing House.
- The State Council*. (s.f.). Recuperado el 21 de julio de 2011, de The Central People's Government of the People's Republic of China: http://www.gov.cn/english/2008-03/16/content_921792.htm
- Tong, C. H., Straussman, J. D., & Broadnax, W. D. (1999). Civil service reform in the People's Republic of China: case studies of early implementation. *Public Administration and Development* , 19 (2), 193-206.
- Tsao, K. K., & Worthley, J. A. (2009). Civil Service Development in China and America: A Comparative Perspective. *Public Administration Review* , 69 (Special Issue), S88-S94.
- Wang, X. (2006). *China's Civil Service Reform and Local Government Performance: A Principal-Agent Perspective*. Thesis, University of Hong Kong.

- Yang, F. (2004). *Chinese Government*. Beijing, China: Foreign Languages Press.
- Zhang, M., & Zhou, W. (2010). Civil Service Reforms in Mainland China. En E. M. Berman, M. J. Moon, & H. Choi (Edits.), *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan* (Vol. Public Administration and Public Policy/156, págs. 145-163). United States: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Zhou, Z. (2010). Performance Management Reforms in Mainland China. En E. M. Berman, M. J. Moon, & H. Choi (Edits.), *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan* (Vol. Public Administration and Public Policy/156, págs. 117-143). United States: CRC Press. Taylor & Francis Group.

Anexos

Anexo 1. Organismos regidos por el Servicio Civil en China

- (A) Organizations under the Central Committee (18)
- (1) Departments and Offices of Central Committee (10)
- Central Discipline Inspection Commission
 - Central General Office (including Central Institute of Archives, Central Office of Secrecy)
 - Central Organization Department
 - Central Publicity Department (including General Office for Central Spiritual Civilization Construction Commission)
 - Central United Front Work Department
 - Central International Liaison Department
 - Central Political Science and Law Commission
 - Central Policy Research Office
 - Central Taiwan Affairs Office
 - Central Office for Overseas Propaganda
- (2) Consultation and Coordination Agencies (4)
- General Office of the Leading Group of Central Financial and Economic Affairs
 - General Office of the Leading Group of Central Foreign Affairs
 - General Office of Central Establishment Commission
 - General Office of the Leading Group for Preventing and Handling Evil Cult
- (3) CCP Dispatched Agencies (4)
- Party Work Committee for Organs directly under Central Committee
 - Party Work Committee for Central State Organs
 - CCP Hong Kong Work Committee
 - CCP Macau Work Committee
- (B) Organizations under the National People's Congress (NPC), Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC), Supreme People's Court, and Supreme People's Procuratorate (4)
- (1) NPC
- General Office of Standing Committee of NPC
 - Work Committee on Legal Affairs of the Standing Committee of NPC
 - Budgetary Work Committee of the Standing Committee of NPC
 - Offices of the various special committees of the Standing Committee of NPC
- (2) CPPCC (2)
- General Office of CPPCC
 - Offices of the various special committees of CPPCC
- (3) Supreme People's Court
- (4) Supreme People's Procuratorate
- (C) Organizations under the State Council (66)
- (1) Ministries and Commissions of the State Council (29)
- General Office
 - Ministry of Foreign Affairs
 - Ministry of National Defense
 - State Development and Reform Commission
 - Ministry of Education
 - Ministry of Science and Technology
 - Commission of Science, Technology and Industry of National Defense
 - State Ethnic Affairs Commission
 - Ministry of Public Security
 - Ministry of State Security
 - Ministry of Supervision
 - Ministry of Civil Affairs
 - Ministry of Justice
 - Ministry of Finance
 - Ministry of Personnel
 - Ministry of Labor and Social Security
 - Ministry of Land and Natural Resources
 - Ministry of Construction
 - Ministry of Railways
 - Ministry of Communications
 - Ministry of Information Industry
 - Ministry of Water Resources
 - Ministry of Agriculture
 - Ministry of Commerce
 - Ministry of Culture
 - Ministry of Health
 - State Population and Family Planning Commission
 - People's Bank of China
 - National Audit Administration
- (2) Special Organizations under the State Council (1)
- State-owned Assets Supervision and Administration Commission
- (3) Organizations under the State Council (18)
- General Administration of Customs
 - State Administration of Taxation

	State Administration for Industry and Commerce
	General Administration of Quality Supervision, Inspection, and Quarantine
	State Administration of Environmental Protection
	Civil Aviation Administration
	State Administration of Radio, Film, and Television
	State Press and Publication Administration (State Copyright Bureau)
	State Sports General Administration
	National Bureau of Statistics
	State Forestry Administration
	State Food and Drug Administration
	State Administration of Work Safety Supervision
	State Intellectual Property Office
	National Tourism Administration
	State Bureau of Religious Affairs
	Councilor's Office of State Council
	State Administration for the Affairs of State Council Organizations
(4)	Offices of the State Council (4)
	Overseas Chinese Affairs Office
	Hong Kong and Macau Affairs Office
	Law Office
	Research Office
(5)	State Bureaus under Ministries/Commissions (8)
	State Letters and Complaints Bureau
	State Grain Administration
	State Bureau of Foreign Experts
	State Oceanic Administration
	State Bureau of Surveying and Mapping
	State Bureau of Cultural Relics
	State Administration of Traditional Chinese Medicine
	State Administration of Foreign Exchange
(6)	Consultation and Coordination Agencies of the State Council (6)
	General Office of Three Gorges Project Construction Committee
	General Office of State Information Work
	General Office of the Leading Group for Poverty Alleviation and Development
	General Office of the Leading Group for Western Region Development
	General Office of the Leading Group for Construction Committee for South-to-North Water Diversion Project
	General Office of the Leading Group for Revitalizing the Old Industrial Bases in North-East Regions
(D)	Offices of the various democratic parties (8)
	Revolutionary Committee of Chinese Kuomintang
	China Democratic League
	China Democratic National Construction Association
	China Association for Promoting Democracy
	Chinese Peasants' and Workers' Democratic Party
	Chinese Zhi Gong Dang (Party for Public Interests)
	Jiusan (September 3) Society
	Taiwan Democratic Self-Government League
(II)	Units to be managed by referring to the Civil Service Law (33)
(A)	Institutes Directly under the Party Central (5)
	Central Party School
	Central Party Literature Research Center
	Central Party History Research Center
	Central Bureau of Translation
	China Foreign Publication Distribution Affairs Bureau
(B)	Institutes directly under the State Council (6)
	State Seismological Administration
	China Meteorological Administration
	China Banking Regulatory Commission
	China Securities Regulatory Commission
	China Insurance Regulatory Commission
	State Electric Power Regulatory Commission
(C)	State Bureaus under Ministries/Commissions (1)
	State Tobacco Monopoly Bureau
(D)	Offices of Mass organizations (21)
	All-China Federation of Trade Union
	Chinese Communist Youth League
	All-China Federation of Women
	China Federation of Literary and Art Circles
	Chinese Writers' Association
	China Association for Science and Technology
	All-China Federation of Returned Overseas Chinese
	China Law Society
	Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries
	All-China Journalists' Association
	All-China Federation of Taiwan Compatriots
	China Council for Promotion of International Trade (China Chamber of International Commerce)
	Chinese Federation of the Disabled
	Red Cross Society of China

	Chinese People's Institute of Foreign Affairs
	Song Qingling Foundation
	Huangpu (Whampoa) Military Academy Alumni Association
	Association of Returned Students from West
	China Association of Policy Science
	China Vocational Education Service
	All-China Federation of Industry and Commerce
(III)	Units adopting either Institute or Enterprise Personnel Management System (25)
(A)	Institutes directly under Party Central (5)
	Renmin ribao (People's Daily)
	Qishi (Seeking Truth)
	Guangming ribao (Bright Daily)
	China Daily
	Jingji ribao (Economic Daily)
(B)	Agencies of the State Council (20)
(1)	Institutes directly under State Council (8)
	Xinhua News Agency
	Chinese Academy of Sciences
	Chinese Academy of Social Sciences
	Chinese Academy of Engineering
	Development Research Center of State Council
	National School of Administration
	National Social Security Foundation
	State Natural Sciences Foundation
(2)	Financial Institutes (10)
	State Development Bank
	Import and Export Bank of China
	China Agricultural Development Bank
	Industrial and Commercial Bank of China
	Agricultural Bank of China
	Bank of China
	China Construction Bank
	Bank of Communications
	China CITIC Group
	China Everbright Holdings Company Limited
(3)	Other Units (2)
	Beijing Olympic Organizing Committee
	China Academy of Engineering Physics"

Fuente: Chan Hon S. y Edward Li Suizhou, (2007, pp. 385-387)