

LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO CIVIL EN AMERICA LATINA: IMPACTOS SOBRE EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION

Oscar Oszlak

Introducción

La profesionalización de los sistemas de servicio civil en América Latina forma parte de los esfuerzos que los países de la región han venido llevando a cabo durante las últimas dos décadas para poner a sus estados al servicio de los procesos de democratización, gobernabilidad, desarrollo y equidad de sus sociedades. El estudio de los sistemas de servicio civil en la región cobró fuerte impulso recién a fines de los 90s. Diversos trabajos¹, así como declaraciones y consensos alcanzados por sus países y organismos regionales², generaron las bases doctrinarias acerca de las reglas que deberían gobernar los vínculos entre los servidores públicos y el estado en tanto empleador.

Sin embargo, si bien se conocen mejor los criterios técnicos a los que deberían someterse los sistemas de servicio civil, no se han logrado aún mejoras apreciables en el funcionamiento real de los diferentes subsistemas que integran una carrera profesional en el sector público. Mientras la legislación ha incorporado en su letra y espíritu el nuevo consenso existente entre los expertos, la práctica administrativa sigue ofreciendo un amplio margen de crítica que invita a ahondar en el diagnóstico sobre las causas de sus déficit (Stein, 2006)

El presente documento intentará profundizar en las causas y consecuencias de esta contradicción, a partir del supuesto de que no se trata de un fenómeno simple, que obedezca a una explicación única: sólo una combinación muy compleja de variables puede generar una disociación tan manifiesta entre lo que se postula como norma y lo que se expresa como comportamiento colectivo. En tal sentido, se propondrá que un conjunto de razones técnicas, políticas, culturales y clientelares, con diferente peso en cada caso nacional, tienden a generar fuertes incompatibilidades en la organización y en el funcionamiento del servicio civil y, por lo tanto, profundos impactos sobre la gestión pública. Diversos aportes de la literatura sobre el tema, entrevistas, experiencias y reflexiones efectuadas a partir de estas variadas fuentes de explicación, intentarán fundamentar esta proposición. Entre otros factores se examinarán las causas de los déficit de capacitación y desarrollo del personal, la reducida o casi nula evaluación de su desempeño, la falta de consistencia en la aplicación de criterios para la fijación de sus salarios, así como el predominio del nepotismo y de criterios clientelísticos por sobre criterios meritocráticos o la influencia negativa de la inestabilidad política sobre los tiempos exigidos por una gestión normal y ordenada. Además, se tratará de identificar a las variables que podrían facilitar el desarrollo de élites burocráticas, a los actores estratégicos cuyo rol sería insoslayable para lograr tal

¹ Reid, 199, Banco Mundial, Diálogo BID, Longo, etc.)

² En particular, las siguientes declaraciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):

desarrollo y, finalmente, se propondrá una agenda de debate y algunos cursos de acción recomendables para reducir las consecuencias de la situación vigente.

La profesionalización de la carrera funcionarial

En su afán por hallar fórmulas que sirvan para elevar los niveles de profesionalidad en el ejercicio del empleo público, la academia y los organismos multilaterales han venido realizando contribuciones importantes al diseño de reglas de juego y tecnologías que permitan implantar modalidades de gestión cada vez más sofisticadas y efectivas para cada uno de los aspectos y procesos que comprenden una carrera en el sector público. Tales aportes se han traducido en normas, procedimientos, sistemas informáticos, manuales e instrumentos tecnológicos, susceptibles de ser empleados en las gestiones de reclutamiento de personal, diseño de puestos de trabajo, promoción en la carrera, estructura y composición de las remuneraciones, capacitación de servidores públicos y otros por el estilo.

La experiencia permite comprobar que ninguna legislación que se precie, carece de al menos una ley que establezca las reglas a las que debe someterse una carrera profesional en el sector público. Y al repasar los criterios a los que se someten los contenidos de sus diversas disposiciones, también se advierte que con mayor o menor acierto, expresan un compromiso fundamental con los valores de profesionalidad, integridad y equidad.

Un **sistema de servicio civil** puede ser definido como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Ese modo y condiciones a los que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente (Oszlak, 2001).

Una legislación que establezca y ratifique estos principios y valores, tiene un poderoso sentido legitimador del régimen político que los reivindica y, en tal sentido, tiene un importante valor retórico y simbólico (March y Olson, 1983). Cualquiera sea la dimensión del desvío que los mismos guarden con su aplicación efectiva, su vigencia formal siempre puede cumplir un valioso papel ideológico, porque la existencia de la norma entraña la ratificación de una voluntad transformadora del estado.³ Pero aclaremos que la observación de March y Olson no se refiere estrictamente a las reformas del servicio civil, sino del aparato institucional (o de la burocracia estatal) que debería adoptar ese sistema. Por eso, y para los efectos del análisis que sigue,

³ Al respecto, March y Olsen (1983), luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en los Estados Unidos durante buena parte del siglo, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia, y afirman en tal sentido que un presidente de la nación podría ser criticado más por lo que no dice que por lo que no hace en esta materia.

emplearemos indistintamente los términos “burocracia estatal”, “aparato estatal” u otros equivalentes por ser más comprensivos y por contener, fundamentalmente, al cuerpo de funcionarios que suelen ser identificados como “el servicio civil”.⁴

Roles de la burocracia estatal

Si volvemos a la definición de “sistema de servicio civil” ofrecida, podremos comprobar que el personal al que hace referencia debe contar con las aptitudes y actitudes requeridas para desempeñar actividades propias de su rol frente a la sociedad. Pero ¿cuál es ese rol? La respuesta que habitualmente sigue a esta pregunta puede parecer ociosa, por retórica y repetida: servir al bien común, al interés general, a la producción de “valor público”, a la “felicidad pública” (como se decía en otros tiempos) o al “buen vivir”, como acaba de definirlo la nueva Constitución Nacional del Ecuador. Es precisamente ese papel el que ha justificado la permanente intervención del estado en la resolución de la problemática social.

Sin embargo, así como el estado puede aparecer como la única institución social capaz de alcanzar y, sobre todo, garantizar la vigencia de ese interés general, también es visto como un obstáculo para lograrlo. Sobre todo, su aparato burocrático. Es que dos siglos de existencia de estados nacionales han sido testigos de esa permanente tarea de Sísifo que a veces positiva y otras negativamente, intentó cumplir ese rol de promotor y custodio del bien común.

A nuestro juicio, existen fundados argumentos para cuestionar esa visión que asocia el rol del estado con el interés general de la sociedad. La burocracia no es un simple instrumento al servicio de los ciudadanos, sometida a las decisiones de autoridades democráticamente electas. Sin volcarnos a interpretaciones extremas, que ven en la expansión y creciente peso de la burocracia la formación de una nueva clase (Lefort, 1982), debemos admitir que dicha expansión conlleva la multiplicación de ámbitos operativos, monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión en los que los comportamientos burocráticos adquieren relativa autonomía.

Naturalmente, la autonomización del comportamiento implica la posibilidad de que en su actividad cotidiana, la burocracia traduzca el interés general de la sociedad -dentro de los flexibles límites que habitualmente admite su desagregación- en términos que también consulten su propio interés. Es decir, la burocracia puede convertirse en un "grupo de presión", en un sector social más, que reivindica un derecho a participar en la definición y traducción del "interés general", con lo cual su propia expansión, la apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa, pueden llegar a resultar expresiones desagregadas de tal interés. En la medida en que a través de sus actos la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, expresión de un interés común como sector, diremos que está desempeñando un **rol sectorial** (Oszlak, 1977).⁵

Por otra parte, sin caer tampoco en otro extremo sosteniendo que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de "la" clase dominante, existe

⁴ La literatura no es totalmente consistente con respecto al uso de estos conceptos. Más aún, en ciertos casos, como ocurre en Gran Bretaña, la expresión Civil Service (equivalente a Servicio Civil) se aplica al conjunto de la administración pública y no simplemente a un cuerpo de funcionarios. De todos modos, cuando así corresponda, volveremos a emplear el término servicio civil cuando hagamos referencia específica a ese cuerpo o al conjunto de reglas que lo caracterizan.

⁵ Geddes (1994) ha señalado en igual sentido que los agentes estatales poseen preferencias políticas independientes de los grupos más poderosos de la sociedad. Estos agentes (v.g. la burocracia) dado el lugar que ocupan en el estado, pueden utilizar su poder y recursos para lograr sus propios objetivos.

suficiente evidencia como para señalar la representación privilegiada, el tratamiento preferencial que esos intereses reciben dentro de la constelación de "funciones" desempeñadas por la burocracia, el "sesgo sistemático" de su acción como garante de la reproducción de un sistema de dominación social (O'Donnell, 1977). Es la actividad de sus instituciones, de su aparato regulador, productivo y represivo, la que materializa "productos" que refuerzan tanto esa dominación como el carácter capitalista de ese estado. En consecuencia, apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora, otra ancha franja de la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes. Denominaremos **rol mediador** al desempeño de tareas que privilegian estos intereses.

Queda así configurada, casi como categoría residual aún siendo la más legítima, un área de intervención estatal cuyo significado encuentra un referente mucho menos ambiguo en el interés general de la sociedad. Acciones de este tipo consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien la situación relativa de sectores menos privilegiados. En ese carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general, desempeñando un **rol que llamaremos infraestructural**.

En síntesis, la burocracia puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del estado. que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado.⁶

En esta transfiguración, la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes. Sin embargo, la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad (y sus correlatos normativos) que, en situaciones concretas, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción. Es decir, si bien los diferentes roles que desempeña el aparato estatal pueden visualizarse analíticamente como tres dimensiones de actividad diferenciadas, el "balance" final (o sea, qué rol o roles terminan caracterizando mejor la producción estatal) no es el resultado ni de una racional programación ni de una distribución al azar, sino del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios.

Lo dicho destaca el carácter de la burocracia como crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes. Es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de sus distintos roles el que confiere una dinámica particular a la lucha política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. Si la burocracia es una arena de conflicto, se trata ciertamente de una "arena movediza". Y ésta no es, como parecería, una imagen efectista. La actividad de la burocracia no gira en el vacío; por el contrario, se

⁶ Recientemente, Koldo Echevarría (2008) también ha distinguido los diversos y contradictorios roles de la burocracia, "según se contemple desde su dimensión ideal de actor neutral y profesional, que garantiza la estabilidad, adaptabilidad e interés público de las políticas o de su carácter de recurso privado, bien de los partidos políticos que lo intercambian por votos o de los propios empleados públicos que defienden sus intereses a través de la inmovilidad de sus condiciones de trabajo. El grado en que la burocracia satisface unos u otros roles supone el autor, "está relacionado con algunas de las características de calidad de las políticas públicas"

engarza dinámica, y por lo tanto cambiantemente, con necesidades, reivindicaciones y demandas de actores "civiles" y "estatales", que procuran satisfacerlas movilizandolos recursos, perfeccionando organizaciones corporativas, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) disputas con actores movidos por intereses antagónicos.

El conflicto involucrado, y el proceso social que lo resuelve en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un activo participante: un actor que no es el agregado institucional del estado; que como parte de ese estado, tampoco es totalmente autónomo sino que se halla variablemente subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero que en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente de acuerdo con el ámbito de su competencia y la índole de la cuestión suscitada.

Por lo tanto, las instituciones burocráticas no sólo son actores políticos sino que además, su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones estatales asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna, definirán el rol o roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social.

Por último, estas reflexiones plantean dos interrogantes fundamentales que intentaremos responder en el trabajo: 1) si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones socialmente problematizadas la burocracia desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿cuáles deben ser los criterios para evaluar su desempeño? Es decir, ¿en qué consiste la productividad (la eficiencia y efectividad) de la actividad del aparato estatal? Y 2) si los distintos roles que desempeña la burocracia privilegian los intereses de diferentes sectores o grupos, ¿qué mecanismos emplean estos últimos para influir las orientaciones de política en favor de sus intereses?

Productividad y conflicto de roles

Cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia, se suele limitar el análisis al desempeño de tareas o funciones que caen dentro de los que hemos denominado su rol "infraestructural". El desempeño de los otros dos roles es, o bien ignorado o bien considerado como manifestación de comportamientos desviados, patológicos (v.g. desplazamiento de objetivos, corrupción, baja motivación). Si el análisis se reduce a un único rol, sus tendrá consecuencias normativas y operativas radicalmente diferentes a las que resultarían de una consideración más comprehensiva del desempeño burocrático.

Parece indiscutible que si la actividad normal (es decir, reiterada y rutinaria) de la burocracia se concreta en "productos" asociables al desempeño de roles que no caben en una única dimensión analítica, diferentes deberán ser también los estándares a utilizar para medir o evaluar su desempeño. El problema no se reduce entonces a relacionar unidades producidas –como ser, puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, alumnos promovidos, teléfonos reparados- con metas explícitamente fijadas o recursos empleados. La evaluación también debe incluir "resultados" tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, canonjías protegidas, beneficios sectoriales amparados o amenazas insurreccionales suprimidas.

Obsérvese que esta forma de visualizar el problema no implica una redefinición de "productividad burocrática" sino más bien una conceptualización más precisa y una extensión del concepto al conjunto de "productos" resultantes de la actividad del aparato estatal. Ello, debido a que en sus dos denotaciones -como "eficiencia" y como "efectividad"- el mismo se halla indisolublemente atado a la noción de "objetivo", es decir, a un concepto que posee un claro componente valorativo. Consecuentemente, si los objetivos son múltiples, heterogéneos y conflictivos, el resultado de la actividad del estado no puede evaluarse exclusivamente desde la óptica del "interés general".

Llevado a su extremo, este argumento permitiría afirmar que la burocracia es siempre "productiva", ya que toda deficiencia en el desempeño de cierto tipo de actividades estaría compensada por el desempeño de otras. Aun los casos de flagrante ineficiencia (v.g. ausentismo, baja dedicación, tramitación inútil) podrían considerarse formas de satisfacción del interés "sectorial" de los propios burócratas, en tanto permiten mantener el nivel de ocupación, el suplemento de ingresos, etcétera.

Por ello, el argumento debe calificarse en el sentido de que 1) considerada globalmente, la actividad de la burocracia estatal contribuye a la reproducción de un cierto tipo de organización social y cierto tipo de estado; 2) el carácter de la "contribución" depende del resultado de los conflictos en torno a la definición del contenido y al peso relativo de cada uno de los roles de la burocracia, y 3) este resultado será a su vez producto del enfrentamiento entre actores sociales y estatales, vinculados por complejos patrones de alianza y conflicto en las diversas arenas de lucha política. Probablemente, el análisis de estos conflictos permitiría no solamente explicar determinadas combinaciones de "productos" de la burocracia, sino también identificar posibles alianzas de sectores sociales y estatales proclives a volcar los resultados del "balance" hacia el predominio de actividades más compatibles con el verdadero interés general.

Los interlocutores de la burocracia estatal

Si aceptamos el planteamiento efectuado hasta aquí y, por lo tanto, el triple rol cumplido por el aparato burocrático, correspondería introducir ahora el tratamiento de los vínculos que mantiene con diversos actores en el desempeño de esos diferentes roles, porque en esos vínculos estarán seguramente algunas de las claves principales para explicar el pobre desempeño de su rol infraestructural.

Desde la perspectiva adoptada en este trabajo, el hecho de que diferentes organizaciones y actores sociales intenten influir sobre la formulación e implementación de políticas públicas no es intrínsecamente negativo. En línea con el planteo de Evans, creemos que los países emergentes requieren para promover su desarrollo, de estados que gocen de autonomía "enraizada", es decir, que se involucren en vinculaciones intensas con la sociedad, a condición de que posean una estructura administrativa coherente, autoorientadora y weberiana, para así evitar que el enraizamiento produzca consecuencias de captura burocrática (Evans, 1996: 557). Se aborda de esta forma la cuestión de la capacidad estatal desde una perspectiva relacional, que remite a analizar la capacidad del estado y su servicio civil para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar bloqueos a sus políticas.

Claro, si los países dispusieran de este tipo de aparato estatal (en lugar de los estados "predatorios" que Evans utiliza como contra-modelo), el problema estaría resuelto. Pero en tanto no lo logren, la influencia que ejerzan sobre ellos esos grupos de presión continuará siendo determinante. En general, podríamos afirmar que los principales interlocutores de la burocracia son 1) los demás actores estatales y 2) el conjunto de actores de la sociedad. Dentro de este variado universo, corresponde distinguir en

primer lugar al gobierno, al que en el marco de una relación principal-agente correspondería identificar como principal. Es decir, el gobierno es el actor responsable de fijar a la burocracia, su agente, los lineamientos generales que orientarán la ejecución de sus políticas y la burocracia es la responsable de implementarlas. A su vez, el gobierno es el agente de la sociedad, la que en este otro plano de relación, actúa como principal (Przerworski, 1998). Por carácter transitivo, la burocracia termina siendo, en última instancia, agente de la sociedad. Es en esta otra instancia vincular donde la burocracia responde directamente a las heterogéneas necesidades y demandas de diferentes sectores, grupos y colectivos sociales.

La dicotomía política-administración

Al profundizar este análisis, se advierte que el vínculo entre gobierno y burocracia ha sido tradicionalmente planteado en términos de una dicotomía entre política y administración, o sea, entre actores responsables de decidir las tomas de posición y los cursos de acción que deben adoptarse para resolver las cuestiones socialmente problematizadas que integran la agenda estatal; y actores cuya actividad consiste en organizar los esquemas de gestión y asignar los recursos necesarios para cumplir con los mandatos políticos que deben orientar su acción.

Después de más de un siglo desde que fuera originariamente planteada por Frank Goodnow y Woodrow Wilson, la continuada vigencia de esa dicotomía parece responder a diversas causas. Una es que el espejismo de una formal división de funciones al interior del estado ha creado una especie de ideología institucional que sesga por igual el juicio del funcionario, el especialista o el observador común. Otra posible razón es que se trata de una distinción puramente analítica. Con este argumento se ha intentado rehabilitar a los fundadores de la administración pública (al menos a Goodnow), al señalarse que debería recuperarse el sentido analítico de la dicotomía tal como fuera originariamente propuesto, sin asimilarla a referentes institucionales concretos. También podría observarse que nuestro instrumental teórico es aún rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos como el de "convertir" políticas en acción. Nuestros conceptos tienen un rango limitado de variabilidad, sea en contenido u horizonte temporal (Oszlak, 2001). La idea de proceso tiende a expresarse en términos de homeostasis o estática comparada. De aquí que ciertas dicotomías o clasificaciones que de pronto parecen abrir nuevos rumbos, son luego abandonadas o criticadas por reiterar distinciones conocidas mediante renovados recursos puramente terminológicos.

Podrían quizás arriesgarse respuestas menos académicas. Peters (1978), por ejemplo, sostiene que la separación política-administración persiste porque permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Los políticos y la ciudadanía varían así sus acciones como resultados de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos, a cuestiones de política pública. Según esta interpretación, también a los políticos les daría cierta latitud, al permitirles influir decisiones importantes anunciadas por instituciones "no políticas", que no deben responder por sus actos; o trasladar ciertas cuestiones desde la arena legislativa a agencias burocráticas relativamente autónomas.

En esta misma línea de reflexión, podría sugerirse que la dicotomía sobrevive porque constituye un cómodo mecanismo de creación de "chivos expiatorios". Según el saber popular, las políticas públicas son -en su "formulación"- la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio de acuerdo con igualmente difundidos lugares comunes, la "implementación" de éstas políticas tiene lugar en el

ámbito de la burocracia estatal, que “como todo el mundo sabe”, es el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción.

En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del "proceso de implementación" dejaron de cumplirse los objetivos previstos o a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación. Además, no existen generalmente indicadores inobjetable de desempeño que permitan, inclusive, decidir si se ha actuado de conformidad con un cierto marco normativo o se han cumplido las metas propuestas. En contraste, la formulación abstracta de una política o un plan es fácilmente imputable a una determinada institución: el Congreso, la Presidencia, el consejo de planificación, etcétera. Deslindar la formulación de la implementación de políticas permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el "cargos de la prueba" del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable.⁷

Esta distinción, sin embargo, ha hecho suponer a algunos que sería justificable diferenciar entre capacidad de implementación política y ejecución burocrática de políticas públicas. No compartimos este punto de vista por cuanto en la formulación y en la implementación de las políticas públicas, pueden intervenir tanto actores propiamente políticos (sea del propio gobierno o vinculados con los órganos legislativos) como actores burocráticos. Por lo tanto, ¿cuál sería el sentido de referirse a implementación política? ¿se trataría de alcanzar una exitosa decisión formal de una cierta política? En cualquiera de los modelos sobre el “ciclo de las políticas públicas”, este tipo de resultados corresponde a lo que generalmente se denomina “formulación”. “Implementación”, en cambio, sugiere más bien que lo formulado políticamente se ha puesto en marcha, o se está materializando, lo cual se corresponde más claramente con el concepto de “ejecución burocrática de políticas públicas”. Por cierto, las respectivas capacidades de formulación en la instancia política y en la burocrática pueden ser muy diferentes y admiten, al menos, cuatro situaciones: altas capacidades en ambos planos, bajas capacidades en ambos planos, mayores capacidades políticas que burocráticas o viceversa. El éxito o fracaso de cualquier política dependerá seguramente de alguna de estas combinaciones.

Las interacciones entre funcionarios políticos y servidores públicos

Los roles efectivos que cumplen los actores que encarnan a quienes actúan como políticos y como administradores profesionales, han sido analizados desde posturas mucho más sofisticadas que las que surgen de la simple oposición entre política y administración: la formulación y ejecución de políticas pueden ser realizadas sea por funcionarios políticos o por administradores profesionales (Aberbach y Rockman, 1981, 1988). Ambos grupos conviven en el tiempo y en el espacio, pero se distinguen por dos características básicas: la jerarquía de sus vínculos y la duración de sus nombramientos.

El funcionamiento de la organización estatal se funda en relaciones jerárquicas y funcionales que pueden involucrar exclusivamente a servidores públicos ubicados en diferentes niveles de autoridad, o a integrantes del cuerpo profesional del estado que establecen vinculaciones directas con personal político designado en los puestos de

⁷ Al respecto, Peters señala que con frecuencia, los fracasos en el logro de objetivos políticos se imputan al carácter recalcitrante de la burocracia pública, más que a cualquier debilidad inherente a la legislación aprobada. En general, el autor sostiene, en los estudios sobre implementación, parecería ser que si el servicio civil se comportara como debe, el gobierno también podría llegar a funcionar adecuadamente.

mayor jerarquía, puestos que pueden llegar a cubrir, inclusive, a los que habitualmente forman parte del sistema de servicio civil de carrera.⁸

Con excepción de algunos cargos especialmente previstos en la legislación, la inmensa mayoría de las designaciones de funcionarios políticos duran como máximo el tiempo del mandato presidencial, aunque esas designaciones pueden estar sometidas al arbitrio del poder ejecutivo y/o de los integrantes del gobierno con poder para adoptarlas.

El encuentro entre unos y otros tiene lugar, básicamente, en dos ocasiones: una, cuando como consecuencia de procesos electorales o tomas violentas del poder, se produce una renovación de autoridades políticas; otra, cuando a raíz de escándalos o conflictos internos de poder, se decide la sustitución de autoridades al interior de un mismo gobierno. En tales circunstancias, los nuevos elencos gubernamentales establecen una pugna con la burocracia permanente para someterla a los nuevos dictados u orientaciones que intenten imprimir a su gestión. Cuanto mayor la inestabilidad como consecuencia de la sucesión de gobiernos y regímenes políticos que no alcanzan a cumplir sus mandatos, así como cuanto mayor la sustitución de funcionarios políticos como resultado de fracasos en la gestión pública, menores los márgenes de tiempo disponibles para el aprendizaje de sus roles por parte de esas autoridades ocasionales y más frecuentes los cambios en los contenidos de las políticas y el abandono de las cursos de acción vigentes en cada momento.

La natural desconfianza de cada nuevo elenco político hacia la burocracia heredada se suele agudizar cuanto mayor es el cambio de signo político-ideológico con el del elenco pasado. Es frecuente el abandono de líneas de acción emprendidas por los antecesores, lo que frecuentemente da lugar a modificaciones en la agenda estatal, cambios en los destinatarios de las políticas, abandono de líneas de trabajo, reemplazo de servidores públicos afectados a su implementación y otras decisiones por el estilo.

En algunos países se suelen producir altísimas tasas de rotación del personal por cuanto los elencos que abandonan la gestión pública, lo hacen llevando consigo a colaboradores que habían cumplido tareas ejecutivas como sus funcionarios de confianza. Esto produce una triple consecuencia: 1) la carrera administrativa termina en posiciones relativamente bajas de la estructura jerárquica, por cuando los cargos son cubiertos mediante nombramientos políticos; 2) la aceleración de la tasa de rotación impide contar con un liderazgo profesional durable en el ejercicio de la función pública, y 3) la frecuencia de fracasos en la ejecución de políticas tiende a deberse más al escaso tiempo disponible para su implementación profesional, que a la incapacidad de sus responsables (Thwaites Rey, 2001)

Otros fenómenos típicos en esta lucha entre políticos y administradores es la creación de instancias de gestión ad-hoc (o paralelas) y el reemplazo de personal permanente por funcionarios de confianza de los nuevos elencos políticos, que por lo general pasan a formar parte de una planta transitoria o de un régimen de contratación especial. Ello suele ocurrir, por ejemplo, cuando los funcionarios políticos fracasan en cooptar a los funcionarios permanentes o en superar su acción opositora; o cuando advierten que no podrán resistir el desgaste que les provoca el “cajoneo” de proyectos e iniciativas por parte del personal permanente; o, inclusive, cuando su natural

⁸ En algunos países y en determinadas épocas, la carrera política y la carrera funcionarial están debidamente separadas. En otros, la politización de la burocracia puede llegar a situaciones extremas, como la que a veces ha exhibido Bolivia, donde hasta jefaturas de departamento han llegado a ser cubiertas por funcionarios políticos o donde pocos embajadores de carrera han cubierto estos puestos, siendo más común la designación de personal de confianza política.

desconfianza los exime de siquiera poner a prueba la capacidad o lealtad de ese personal permanente. De esta manera, se duplican y superponen funciones y se aumenta la deformidad de la planta de personal. En estas circunstancias, se reducen las posibilidades de planificar el tamaño y composición futuros de la dotación de recursos humanos, los cronogramas de reemplazo y, por lo tanto, las chances de implantar un verdadero desarrollo de carrera.

Si existe un patrón previsible en la resolución de los enfrentamientos entre personal político y personal permanente, es justamente el fracaso del primero y la permanencia del segundo. La burocracia sobrevive a la gestión política. Y los funcionarios públicos permanentes terminan siendo actores centrales, tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas. En este proceso de politización se genera un dilema central, originariamente planteado por Almond y Powell (1966): los funcionarios públicos se debaten entre ser políticamente “respondentes” (*responsive*) y profesionalmente responsables, al tiempo que enfrentan la exigencia de mostrarse políticamente neutrales (Hojnacki, 1996). La expectativa de la sociedad -observa este autor- es que el proyecto político que haya triunfado en las urnas, sea materializado en la medida en que el servicio civil garantice su implementación mediante un comportamiento neutral. Pero el servicio civil no es inmune a las presiones resultantes de la acción e influencia de los actores de la sociedad política (partidos, corporaciones, sindicatos), además de hallarse sometidos a cambios bruscos en las orientaciones políticas de los gobiernos de turno. Esta suerte de esquizofrenia torna a veces imprevisibles los resultados de la actividad burocrática.

Del análisis precedente se desprende que las vinculaciones entre el gobierno y la burocracia no sólo son intensas sino también, inmediatamente determinantes de la mayor o menor productividad resultante de su actividad común. Su relación constituye un verdadero maridaje. En oportunidad de cada cambio de gobierno se produce una suerte de enlace entre el gobierno entrante y la burocracia existente. A partir de allí, ambos mantienen vínculos de colaboración y conflicto; tratan de establecer nuevas reglas de convivencia y nuevos objetivos comunes; procrean, para lograrlos, nuevas instituciones y repudian otras preexistentes; en suma, intentan implementar un nuevo proyecto político cuyo éxito dependerá tanto de las capacidades que logren generar como de los desafíos que deban enfrentar. Lo logren o no, en algún momento el gobierno será reemplazado, la burocracia “envidará” y contraerá enlace con el nuevo gobierno y así, el ciclo se reproducirá. La burocracia estatal terminará convirtiéndose en un verdadero cementerio de proyectos políticos, con lo cual resultará cada vez más difícil reconstruirla a nuevo, a menos que algún gobierno consiga remover y renovar las viejas normas, dismantelar las antiguas estructuras, y/o erradicar pautas culturales y patrones de comportamiento indeseables.

Naturalmente, somos conscientes de que las tomas de posición y cursos de acción de los gobiernos también tienen como protagonistas a los cuerpos legislativos, cuya intervención en los procesos de formulación de políticas debería contarlos como actores centrales. Pero en este trabajo omitiremos su consideración porque, de otro modo, el análisis sería mucho más complejo y sin mayor ventaja, por suponer que, en general, las legislaturas han acompañado a los gobiernos en sus políticas relativas al servicio civil.⁹

En consecuencia, podemos ahora pasar al tratamiento de las vinculaciones entre la burocracia y otros actores sociales ajenos al estado, decidiendo previamente cómo entrarán en el análisis los niveles políticos del gobierno y los legisladores.¹⁰

⁹ Además, el carácter esencialmente presidencialista de los países latinoamericanos desdibuja seriamente el papel de sus parlamentos.

¹⁰ Esta decisión metodológica obedece al hecho de que la acción que pueden ejercer sobre el estado los diferentes grupos de interés o de presión que pretenden influir sobre sus decisiones, puede llevarse a

Relaciones entre el estado y otros actores

Dentro de la sociedad, es posible distinguir diversos actores que intentan ejercer presiones sobre las instituciones estatales para influir sobre la naturaleza de sus políticas y resultados. Existe un extendido prejuicio respecto a esta actividad de *lobbying* porque se atribuye a la misma ser responsable de que la acción del estado se desvíe del verdadero “interés general” de la sociedad. La polémica es intensa y puede afirmarse que en torno a esta cuestión se ha desarrollado una parte importante de la teoría política y de los estudios de caso preocupados por el análisis del poder, los conflictos sociales, la representación política, la acción colectiva o el fortalecimiento de la democracia.

Sin pretender dilucidar esta cuestión, plantearemos algunos términos del debate. El principal fundamento para justificar la existencia y comportamiento de los grupos de interés, es el paradigma pluralista. Según el mismo, esos grupos son un componente central del surgimiento y la persistencia de la democracia. De acuerdo con este paradigma, en democracia los ciudadanos poseen igualdad de derechos y privilegios, ya que existe igualdad ante la ley y nadie resulta favorecido por un desproporcionado nivel de privilegios políticos. Por lo tanto, todos los ciudadanos tienen derecho a perseguir sus propios objetivos políticos, en tanto lo hagan en forma legal.¹¹

En la relación entre el estado y los grupos de interés, el pluralismo parte de tres supuestos iniciales (Acuña, 1995: 3): “a) que en el capitalismo democrático los privilegios no existen; b) que si los empresarios tienen intereses comunes y estos son de relevancia social, necesariamente surgirán asociaciones empresariales destinadas a jugar un importante papel socio-político; y c) que, por lo tanto, podemos explicar la dinámica de intereses empresariales reduciendo nuestra atención a las variables político-institucionales de sus organizaciones pues son éstas las que corporizan y nos muestran cuáles son esos intereses, así como la relevancia socio-económica e implicancias políticas de los mismos.” También podría destacarse que, en esta visión, existen fuertes supuestos acerca de la vigencia de un efectivo sistema de controles mutuos y contrapesos entre los poderes del estado, así como una participación activa del Legislativo y los *lobbies* en el proceso decisorio.

Wildavsky (1979) ha sugerido, en este sentido, que el “interés general” es una construcción idealizada que, en la práctica, resulta de la agregación y el conflicto entre “visiones-parciales-del-interés-público”. Según su visión, el proceso político en una democracia posee un rasgo intrínseco que asegura que ciertos valores negados en el presente serán, a su turno, considerados. Este mecanismo existe porque los políticos y los líderes de grupos de interés están motivados a hallar necesidades que no han sido identificadas todavía y a satisfacerlas a cambio de votos, debido a su esperanza de retener o acceder al gobierno. Por lo tanto, el sistema democrático asegura que todos los intereses estarán representados y los defensores de cada uno de ellos asumirán su propia versión del interés general y cada uno considerará que esa versión parcial es correcta.

En otros términos, Wildavsky argumenta que el enfoque de una visión-parcial-del-interés-público es preferible al enfoque de la visión-total-del-interés-público, que tan a menudo se considera como superior. Pese a lo persuasivo de la argumentación, no debe perderse de vista que este enfoque supone la vigencia de reglas de juego

cabo a través de legisladores, funcionarios gobernantes y cuerpos permanentes de la burocracia, según donde cuenten con mejores accesos o mayores recursos de poder. Por ello, hemos elegido tratar los vínculos entre estado y otros actores sociales, sin perjuicio de explicitar, cuando corresponda, qué instituciones o responsables estatales se hallan involucrados.

¹¹ Probablemente, esto se vincula con el registro y oficialización de los *lobbies*, existente en los Estados Unidos.

democráticas que de ningún modo son universales y que más bien describen un modelo etnocentrista que ni siquiera refleja totalmente la realidad del contexto en que se inspira.¹²

Ya entrando al examen de los actores que afectan las decisiones y los resultados del aparato estatal, podemos incluir primero a los que habitualmente se asocia con “el mercado”: productores, comerciantes, financistas u otros, cuya condición común es el desarrollo de actividades económicamente lucrativas y cuya acción colectiva se canaliza generalmente a través de organizaciones corporativas orientadas a ejercer presiones sobre el estado para que sus intereses sean privilegiados en las políticas que inciden, en última instancia, sobre la distribución del excedente social. Estos vínculos también se establecen con grupos empresarios poderosos o con gobiernos extranjeros que representan a empresas establecidas en el territorio nacional, para negociar concesiones, fijar acuerdos de precios, extender contratos, etc.

En segundo lugar, se identifica a los actores que suelen clasificarse como integrantes de la “sociedad política”, los que típicamente incluyen a los partidos políticos, aunque también se consideran en esta categoría a los sindicatos y a las organizaciones corporativas (asociaciones, cámaras y sus agrupaciones de segundo y tercer nivel) comprendidas en el párrafo anterior. En tercer lugar, forman parte de un grupo diferenciado las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los movimientos y asociaciones de base y los ciudadanos en general.

Relaciones entre estado y grupos de interés económicos

Como hemos señalado, desde el enfoque pluralista la influencia de los grupos de interés económico sobre los procesos de formación y ejecución de las políticas, constituye una forma legítima de organización y articulación de sus preferencias en la arena política y burocrática. El corporativismo, en sus diversas facetas determinadas por la naturaleza de los regímenes políticos en los que funciona, ha sido la forma clásica que ha asumido este vínculo entre empresariado (o, también, sindicatos) y estado.¹³ En su variante liberal, sus rasgos monopólicos se ven atenuados, aunque en los hechos, la representación de los intereses tiende a organizarse en instituciones poderosas ampliamente reconocidas.

Clásicamente, el interés por el estudio de estos grupos de interés se origina en la influencia que pueden tener sobre las decisiones gubernamentales. La presión que son capaces de ejercer sobre las agencias estatales, pone a prueba el grado de autonomía de éstas para arbitrar, efectivamente, entre la posible diversidad de intereses en pugna, rol que como vimos, les atribuye el paradigma pluralista. Pero no es nuestro interés analizar la formación y el mantenimiento de los grupos de interés, sino el rol y el impacto de su acción sobre las políticas públicas.¹⁴

¹² Si nos atenemos a la excelente caracterización que hace Wolin (2009) sobre la democracia dirigida de los Estados Unidos, modelo que aparece más próximo a lo que el autor llama “totalitarismo invertido”.

¹³ Según la clásica definición de Schmitter (1974), «el corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no en competencia entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de sus respectivas categorías, a cambio de observar cierto control sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos.»

¹⁴ Granados y Knoke (2005) han observado que los análisis teóricos y empíricos sobre los grupos de interés pueden dividirse en términos de esas dos grandes preocupaciones temáticas.

Numerosas investigaciones que analizan las relaciones entre el estado y los empresarios, parten del supuesto de que la forma que adquieren dichas interacciones permite explicar el desempeño económico de los países (Evans, 1996; Amsden, 1989; Acuña, 1991; Schneider, 1995 y 2005). Como en cualquier otro terreno en el que se pretende ejercer poder, los recursos que pueden emplearse incluyen la coerción, la información, los bienes materiales y la legitimidad que puedan movilizar los actores. Además, pueden constituir alianzas y emplear estrategias de acción diversas, como las de obstrucción, cooptación, enfrentamiento abierto, penetración o uso de prebendas; y estos recursos y estrategias pueden ser empleados tanto en su acción sobre el estado como en sus vínculos con actores aliados o antagonicos.

La influencia de los grupos corporativos puede ejercerse desde fuera o desde dentro mismo de las instituciones estatales a las que se dirige. Una modalidad muy común en América Latina es la participación directa de sus organizaciones representativas en los directorios o consejos directivos de empresas públicas u organismos descentralizados. En algunos países, como ha sido hasta ahora el caso de Ecuador, su presencia es tan generalizada que, de hecho, todo el sector paraestatal de ese país se encuentra dominado por toda clase de intereses corporativos. Su influencia también se verifica, por ejemplo, en órganos de regulación del estado, en los que personeros de su confianza omiten cumplir el papel regulador para el que fueron designados

La influencia que ejercen estos actores se dirige fundamentalmente hacia las organizaciones estatales y los funcionarios de estas organizaciones asociadas con su área de interés. Algunos autores, como Cardoso (1974), han empleado conceptos como el de “anillos burocráticos” para transmitir la noción de un sector público atravesado por intereses clientelísticos, donde cada organismo establece un “anillo” con sus “clientes” y, a su vez, estos anillos se enfrentan con otros en el terreno de la asignación de recursos escasos para satisfacer sus respectivos intereses. Procuran, de este modo, legislación afín a sus intereses (v.g., incremento de tarifas sometidas a control estatal, aumento de aranceles de importación, reducción de retenciones de exportación, regímenes especiales de promoción para ciertas industrias o zonas francas, exención o diferimiento de impuestos, blanqueos de capitales) o búsqueda de acuerdos que faciliten negocios espurios, ganancias rápidas y garantías de impunidad, a cambio de apoyo político, participación en los beneficios u otras formas de corrupción.

Más que corporativismo, a una porción significativa de este tipo de relaciones entre empresarios y estado podría caber el concepto de rentismo. Según Zurbriggen (2006), se trata de una expresión usada en la literatura de sociedades subdesarrolladas para expresar una relación entre empresarios y estado que alimenta la búsqueda de privilegios por los empresarios, a partir de su influencia política sobre el gobierno, para conseguir modificaciones en ciertas medidas económicas. Según esta autora, la renta política termina siendo un sustituto de la renta económica, es decir, los grupos empresariales desplazan recursos públicos en beneficio propio, a partir de la influencia política, en lugar de mejorar la competitividad de los bienes y servicios que producen en sus empresas. Es un fenómeno similar al del clientelismo, ya que se refiere a la búsqueda de beneficios individuales exclusivos, con la particularidad de que los clientes son empresarios y, por ello, podría generarse una situación de subordinación del político o funcionario público al empresario.

Relaciones entre estado y partidos políticos

La existencia, organización y funcionamiento de los partidos constituyen, en principio, indicadores elocuentes del carácter democrático del estado y la sociedad, del mismo modo en que su debilidad es considerada como déficit de la democracia. Su efectivo

funcionamiento demuestra una alta capacidad social de agregación y articulación de la representación política ante el estado, una manera genuina en que la ciudadanía expresa su voluntad de participar en la conformación de la relación de fuerzas que asegura la gobernabilidad.¹⁵ Pero aún en democracia los partidos pueden jugar un rol variado en su consolidación o debilitamiento.

En su vinculación con el aparato estatal, los partidos políticos pueden jugar roles muy diferentes, aún cuando limitaremos nuestro análisis a los llamados “partidos de gobierno” o “partidos en el poder”. Por una parte, constituyen el ámbito en el que se elaboran las plataformas políticas y los planes de gobierno pre-electorales. También, son la principal fuente de liderazgo político de los elencos gubernamentales triunfantes en los procesos electorales y el reservorio de dirigentes para la sustitución de las inevitables bajas que suelen sufrir los gobiernos, dependiendo de sus avatares políticos.

Pero su papel más relevante ha sido, tradicionalmente, el de utilizar el empleo público, como recurso para premiar con puestos a los partidarios del partido ganador, que de este modo intercambian su apoyo y sus votos por trabajo. Según Longo (2008), los aparatos partidarios piensan en clave de mercado electoral, acostumbran a ser los gestores interpuestos de las prácticas de clientelismo y tienden a percibir por ello el control del empleo público como un recurso de poder irrenunciable. Como afirma Vitoria, “el clientelismo electoral necesita poder ‘vender’ puestos en la administración a cambio de apoyos en campaña y votos. De hecho, agrega el autor, “la posibilidad de ser contratado tras la victoria electoral es uno de los incentivos mayores para la fidelidad partidista” (Vlloria, 2008 :129).

El control del empleo por el partido también sirve, según Echevarría (2008), “para reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios suelen obtener en ciertos sectores y que pueden ser percibidos como captura (corporativismo) y limitación de la acción política de gobierno” En casos extremos, los partidos también pueden servir como mecanismo de control paralelo de la burocracia, como es el caso del Partido Comunista Chino o lo fuera en la experiencia del PC soviético, el PRI mexicano o el Partido Colorado paraguayo.

Relaciones entre estado y organizaciones sindicales

Los sindicatos han sido, históricamente, actores con una alta capacidad para incidir en las decisiones políticas en América Latina. Su poder de negociación se incrementó con la vigencia de regímenes populistas que, coincidentemente, siguieron políticas de sustitución de importaciones que protegían a los empleadores de la competencia y promovían el empleo en el sector de las manufacturas. En el caso de las organizaciones sindicales que representan intereses de los empleados estatales, cabe destacar que su poder relativo se incrementó con su creciente papel en actividades de formación del personal, negociación laboral, equiparación de condiciones de trabajo (empleados vs. contratados) u otras. También en el plano social, el manejo de servicios médicos y recreativos, seguros o cooperativas, contribuyeron notablemente a incrementar su poder y recursos.

Su acción colectiva en defensa de reivindicaciones se manifiesta a través de huelgas y negociaciones colectivas, así como participación en movilizaciones sociales de base más amplia. Notorias han sido, también, las amenazas de acciones coercitivas sobre

¹⁵ Por eso el autoritarismo militar proscribió a los partidos en casi todas las experiencias históricas en que este tipo de régimen se instaló en América Latina.

empresas o gobiernos y su ejercicio efectivo en caso de no obtener las concesiones exigidas. Los sindicatos también pueden influir en la política recurriendo a su capacidad para protestar o perturbar las relaciones laborales. Este poder es más fuerte en el caso de los servicios públicos que no están expuestos a la competencia económica internacional y en los cuales los empleadores están sujetos a las presiones públicas.

Los lazos establecidos entre los sindicatos y los partidos políticos en el período posterior a la Gran Depresión estructuraron las futuras lealtades del sistema de partidos y las preferencias en materia de política de los partidos de los trabajadores. Incluso después que los partidos de los trabajadores cambiaran pragmáticamente su orientación, pasando del populismo a políticas más orientadas al libre mercado, los sindicatos generalmente continuaron apoyando a los partidos políticos aliados a cambio de recompensas de distinto tipo (reformas laborales, reglamentación de prestaciones) (Stein, 2006)

La influencia de los sindicatos sobre las políticas estatales no es, sin embargo, similar en los diferentes países de la región. Ello es más notorio en el caso de los sindicatos de empleados públicos, que en algunos de ellos están prohibidos así como también esta prohibida la posibilidad de llevar a cabo huelgas. En cambio, en países como Uruguay o Argentina, de larga tradición sindical, su participación se extiende a la negociación colectiva de legislación y convenios que abarcan la totalidad de los subsistemas que conforman un sistema de servicio civil profesional.

Relaciones entre estado y organizaciones sociales

Con la recuperación de la democracia en América Latina, se han intensificado los vínculos entre las organizaciones sociales y estatales. Los mismos tienen lugar alrededor de la formulación y ejecución de las políticas y abarcan tanto los planos de programación, coproducción y ejecución de las políticas, como de seguimiento y control de las mismas, aún cuando es en este último plano donde el intercambio es más frecuente.

El análisis de estas relaciones requiere distinguir entre 1) organizaciones de la sociedad civil (OSC), constituidas formalmente (y legitimadas a través de personerías jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.) y 2) aquellas que se expresan mediante formas diversas de movilización o constitución de redes sociales solidarias, cuyos rasgos dominantes son su informalidad, su surgimiento en situaciones de crisis, su reducida sostenibilidad temporal y su objetivo común de resolver diversas cuestiones específicas no atendibles por el mercado, ni representadas debidamente por organizaciones corporativas, ni incorporadas a la agenda del estado o de las OSC.

En los hechos, la participación ciudadana se manifiesta 1) en los procesos de formación de las políticas públicas, 2) en la ejecución de las respectivas decisiones y 3) en el control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad organizacional. Así, los acuerdos público-privados pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; en la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto a, o

suplantando al estado o al mercado¹⁶; o en el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales. Posiblemente los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol co-productor o co-gestor de servicios ha sido casi nulo. Pero aún si este fuera un rol activo, existiría todavía un abismo entre la calidad de esa gestión pública y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento.

Por su parte, los movimientos espontáneos o de base surgen en circunstancias límite, en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de piqueteros que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas ocupadas o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades. En otros casos se trata de grupos que reivindican o promueven la defensa de valores, como los derechos humanos, la libre elección sexual o la causa de los pueblos aborígenes. La actuación de estas organizaciones plantea desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales.

El rediseño del servicio civil en el marco de la reforma estatal

Concluido el análisis de las relaciones entre el estado y diferentes actores sociales para explorar su posible influencia, volvamos ahora a la cuestión del servicio civil y su reforma. Hemos señalado al comienzo de este trabajo que la profesionalización del servicio civil forma parte de las políticas que los gobiernos han impulsado, tanto en la época en que constituían un objetivo central de la entonces llamada reforma administrativa, como durante la etapa más reciente en que se impulsaron las reformas de segunda generación. Pero es claro que este tipo de transformaciones no cubre ni de cerca la variedad de aspectos de organización y funcionamiento del aparato estatal que requieren ser transformados. En otras palabras, el diseño y la aplicación de un nuevo sistema de servicio civil podría ayudar a mejorar el desempeño estatal pero de ninguna manera aseguraría la solución absoluta o definitiva de los déficit de capacidad institucional existentes.

En el marco del presente trabajo, la observación es importante porque hemos partido del supuesto de que el desempeño de los servidores públicos se ve afectado en sus interacciones con el gobierno, los empresarios, los sindicatos, los partidos políticos y otros grupos de interés, pero deberíamos agregar que el éxito o fracaso de otro tipo de reformas estatales también afecta su desempeño. Por ejemplo, la eficiencia o la capacidad de contralor de los servidores públicos puede depender de los avances que se consigan en materia de gobierno digital o de reingeniería de sistemas, cambios que no forman parte del repertorio de la modernización del servicio civil.

Asimismo, debemos señalar que la influencia de los diferentes actores sobre la burocracia no sólo afecta su desempeño de una manera directa, como cuando logran

¹⁶ Un reciente trabajo de Vaillancourt y otro (2008) aborda el tema de la contribución de la economía social a la co-producción y co-construcción de políticas públicas entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

imponer sus intereses sectoriales por captura o presión política, o cuando impiden que se adopten ciertas políticas contrarias a sus intereses. También lo hacen indirectamente sobre los distintos subsistemas de un sistema de carrera profesional, al contribuir a mantener un esquema de asignación de recursos presupuestarios que limita enormemente posibles acciones modernizadoras en el servicio civil.

En la siguiente sección pasaremos revista a algunos de estos efectos, que limitan la posibilidad de profesionalizar la actividad del sector público.

Los límites de la profesionalización en el sector público

La experiencia latinoamericana registra avances muy diferentes en materia de reforma del SC. Las llamadas “reformas de primera generación” sólo intentaron reducir las dotaciones de personal; y las “de segunda” tampoco llegaron a considerarlas como pieza central en las estrategias de cambio del sector público, salvo en contados casos. Primó, en general, una orientación reduccionista y extremadamente flexibilizadora, que a menudo consiguió que abandonara el sector público el personal más capacitado.

Los aspectos que merecieron consideración principal en las reformas efectivamente introducidas durante esa década, incluyeron:

- a) cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos;
- b) introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones;
- c) implementación de sistemas de evaluación de desempeño;
- d) ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; y
- e) intensificación de la labor de capacitación y desarrollo del personal.

La introducción de cambios tendientes a lograr escalafones más racionales fue una modalidad frecuente y ambiciosa, aunque a la vez muy resistida por el personal y sus representaciones gremiales. Un obstáculo usual en algunos países, era que una parte importante de los regímenes de recursos humanos contemplan contratos colectivos de trabajo que son objeto de negociación entre el estado y los sindicatos, en lugar de ser regidos por instrumentos normativos propios del sector público. Las modificaciones exitosas de los regímenes de recursos humanos coincidieron, por lo general, con situaciones de fuerte reducción del gasto público, al amparo de normas de emergencia que suspendieron total o parcialmente la vigencia de los contratos colectivos.

El incremento de la transparencia en los mecanismos de concursos y promociones también fue blanco importante de las reformas, a la vez que una política que parecía gozar de consenso por parte de servidores públicos y sindicatos. Pero sólo logró implantarse de manera parcial, principalmente en aquellas áreas del servicio civil donde los requerimientos de calificación profesional son más estrictos y, simultáneamente, la naturaleza de las prestaciones pone a los servidores en contacto directo con los usuarios. Ejemplos típicos de ello son las áreas de servicios científico-tecnológicos, de salud y educativos.

Uno de los principales obstáculos para la aplicación generalizada de mecanismos de concursos y promociones reside en el interés de los funcionarios políticos por disponer de altos grados de libertad para la designación de colaboradores inmediatos, así como, en lo que respecta a puestos de trabajo de menor calificación, la pervivencia de prácticas clientelares en retribución de servicios y lealtades partidarias.

Mayor importancia aún tuvo, según los gobiernos, la introducción de sistemas de evaluación de desempeño, al menos en cuanto a su formalización normativa. Paradójicamente, también parece haber sido la que menor implementación ha tenido, si nos guiamos por la evidencia disponible.¹⁷ Las iniciativas tuvieron generalmente un carácter mimético, derivado en buena medida de recomendaciones uniformes y modelos isomórficos propuestos por la consultoría internacional, que fueron rechazados o tuvieron escasa implementación debido a “la vigencia de pautas

¹⁷ La mayoría de las afirmaciones realizadas en esta sección se basan en encuestas que hemos realizado hace unos años en 19 de los 26 países de América Latina y el Caribe, con el auspicio del BID.

culturales poco permeables a la aceptación de criterios meritocráticos” (Oszlak, 2001:34).

Es previsible que, en la experiencia de la región, se registren muchos intentos por incorporar estos sistemas a la práctica de la gestión de recursos humanos, pero probablemente las experiencias verdaderamente exitosas serán escasas. En primer lugar, porque estos sistemas son difíciles de administrar, demandan mucho tiempo, enfrentan altos porcentajes de apelación a sus resultados y no generan incentivos que puedan asociarse a promociones o incremento de salarios. Y en segundo lugar, porque desde el punto de vista psico-sociológico, tienden a generar fuertes conflictos internos entre el personal afectado por bajas puntuaciones y sus evaluadores, por lo que resulta preferible mantener relaciones cordiales y no alterar el clima de trabajo.

También se ha considerado al ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales como uno de los aspectos frecuentemente presentes en las reformas del servicio civil. En la gran mayoría de los países, se ha buscado empinar curvas salariales extraordinariamente chatas, que restan todo incentivo al personal involucrado, al punto de preferir la permanencia en un determinado nivel escalafonario, antes que asumir mayores responsabilidades a cambio de incrementos insignificantes en sus salarios.

En lo que se refiere a la composición de las remuneraciones, los países no han conseguido resolver del todo el problema de la multiplicación de adicionales, cuyo único propósito ha sido, en general, mejorar niveles salariales con un alcance limitado a ciertas instituciones o grupos funcionales y así evitar el surgimiento de conflictos generalizados en un ámbito institucional mayor.

En tal sentido, las situaciones observadas no difieren tanto por la coherencia de los sistemas salariales que se ha intentado implantar, sino por los alcances de su ámbito de aplicación. Así, es frecuente que tales ordenamientos hayan alcanzado sólo a una parte de los servidores públicos, generalmente los pertenecientes a la Administración Central. Adicionalmente, el reconocimiento de los derechos adquiridos bajo los sistemas salariales que se reemplazan conduce a que la plena vigencia de los nuevos sistemas se alcance sólo en el largo plazo, y tanto más lentamente cuanto menor es la tasa de rotación del personal.

Por último, la promoción de la capacitación y desarrollo también ha sido prevista en los programas de modernización del SC. La importancia de estas reformas puede evaluarse desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, el aumento de la proporción de los servidores públicos que cada año accede a procesos de capacitación y desarrollo, así como la intensificación de la frecuencia con que lo hacen. Por otro, el grado de introducción de mecanismos de detección de necesidades individuales e institucionales de capacitación y desarrollo, que permitan la adopción de planes y programas adecuados. En general, parecen predominar los avances del primer tipo, y sólo excepcionalmente, se ha contemplado suficientemente el segundo aspecto. De esta manera, la posibilidad de acceso a los procesos de capacitación y desarrollo queda principalmente librada a la iniciativa y el interés individual de los servidores públicos.¹⁸ Un factor que coadyuva a ello es la escasa relación directa entre niveles de desarrollo alcanzado por los empleados y su nivel de retribución.

¹⁸ Al parecer, se ha producido un incremento cuantitativo de la formación dirigida a los empleados públicos, aunque muchas veces esto no se debió a una estrategia orientada a promover cambios perdurables en esta actividad. El aumento de horas de formación parece más dirigido a satisfacer la iniciativa e interés particular de los servidores públicos (Oszlak, 2001) que a dar respuesta a las necesidades de capacitación en determinadas áreas, especialmente en los niveles descentralizados territorialmente (Sulbrandt, 2002).

Otra área en la que advirtieron esfuerzos importantes es el mejoramiento de la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía. Para ello, los países han empleado uno o más de los siguientes instrumentos:

- a) capacitación del personal en el mejoramiento de la atención al público;
- b) difusión de guías e instructivos que faciliten el trámite administrativo;
- c) acceso del ciudadano, en su interacción con la administración pública, a sistemas de información computarizados;
- d) firma de cartas-compromiso con el ciudadano por parte de agencias públicas; y
- e) organización de sistemas de audiencia pública e instancias de participación ciudadana en el control de la gestión.

Las reformas en este campo tienden a limitar o, definitivamente, a suprimir una fuente de negocios típica en las burocracias de la región, que gira alrededor de la actividad de intermediarios o gestores que facilitan a los ciudadanos trámites en instituciones públicas a cambio de dinero o, directamente, relaciones de los mismos empleados públicos con los ciudadanos con igual propósito. “Mover” un expediente con agilidad y premura, algo que la tecnología y la diligencia del servidor público bastarían para producir, se convierte así en objeto de una transacción corrupta en lugar de una operación mecánica y rutinaria, por lo cual es esperable que los intereses afectados opongan resistencia a toda reforma que elimine esa canonjía.

La suscripción de cartas-compromiso y la organización de audiencias públicas como mecanismo de participación y control ciudadano, sólo se está adoptando de manera incipiente, generalmente bajo la modalidad de pruebas piloto, preferentemente en ámbitos jurisdiccionales descentralizados o subnacionales, sin que todavía se observe un genuino arraigo de estas prácticas en la cultura administrativa del sector público.

Finalmente, y aún cuando no puedan incluirse legítimamente entre las reformas de segunda generación, las simples reducciones de plantas de personal (*downsizing*) han tenido un fuerte impacto sobre el SC y, desde cierta perspectiva, han sido consideradas como reformas exitosas. Las modalidades empleadas para producir estas reducciones han sido, sin que se advierta un claro predominio de alguna de ellas:

- a) Retiros voluntarios
- b) Jubilaciones anticipadas
- c) Eliminación de plantas de contratados o personal no permanente
- d) Pase de agentes a situación de disponibilidad
- e) Despidos por superposición de estructuras
- f) Despidos directos con o sin indemnización
- g) Congelamiento de vacantes

Sobre la base de otras fuentes de datos, Salvador y Ramió (2008 : 86) señalan que “en contraste con las dinámicas de reducción de efectivos, las estrategias de la modernización aplicadas a otros aspectos clave de sistemas de servicio civil mostraron resultados mucho más limitados.” Ello surge del examen de seis variables destacadas de estos sistemas. Siguiendo las reformas de segunda generación, los principales cambios se orientaron para racionalizar los sistemas de servicio civil, mediante enfoques basados en instrumentos propios del sector privado. Sus principales resultados se consignan en el siguiente cuadro.

Seis factores destacados de los sistemas de servicio civil de América Latina

	Factores vinculados a la planificación		Factores vinculados al ámbito de desarrollo		Factores vinculados a los sistemas de mérito	
	Ausencia de prevención de necesidades	Sistemas de información de personal poco Desarrollados	Ausencia de estrategias de capacitación	Ausencia de estrategias de remuneración consistentes	Diferencias e/ el discurso y la práctica de iniciativas de promoción del mérito	Áreas del servicio civil protegidas de prácticas clientelares
Argentina	X	X		X		X
Bolivia	X	X	X	X	X	X
Brasil						X
Colombia	X	X	X	X	X	
Costa Rica				X		X
México	nd	X	nd	X	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	X	Nd
Uruguay	Nd	X	X	X		X
Venezuela	X	X	X	Nd	X	X

Fuente: Salvador y Ramió, basados en trabajos propios y de Longo (2004).

Como muestra el cuadro, las “reformas de segunda generación” registraron importantes dificultades para su implementación y para producir un cambio efectivo en los sistemas de servicio civil. Los problemas para introducir mecanismos de planificación, la ausencia de prevención de necesidades y la debilidad de los sistemas de información de personal se extendieron a la mayoría de los países considerados, con las excepciones de Brasil y Costa Rica. El Cuadro muestra, asimismo, la ausencia de estrategias de capacitación en la mayor parte de estos países, con la excepción, de nuevo, de Brasil y Costa Rica (además de Argentina).

Hasta aquí, hemos encarado en esta sección el análisis de los límites a la profesionalización del sector público desde una perspectiva en la que pasamos revista a las distintas reformas intentadas en los sistemas de SC, tratando de identificar las razones de su escaso éxito. En un trabajo recién publicado, Longo (2008) ha seguido un procedimiento inverso, centrando el análisis en la identificación de los intereses opuestos a esos intentos de reforma.

Entre los principales obstáculos a la profesionalización del empleo público en la región, Longo incluye, obviamente, a los actores interesados en mantener el status quo, así como resistir posibles cambios que intenten alterarlo. Advierte, como es lógico, que la activación de estas resistencias depende de factores propios de cada contexto institucional y social. Entre estos actores, ubica en primer lugar a las propias clases políticas gobernantes, recordando con Geddes (1994) el dilema del político: para quien gobierna, el desarrollo de competencia no es admisible al precio de perjudicar sus intereses políticos. Por lo tanto, hay un costo de oportunidad en la decisión: la oposición a la reforma será más probable cuando los costos de renunciar al clientelismo sean mayores que los de introducir un sistema meritocrático. Esta proposición es igualmente aplicable al caso de los aparatos partidarios, sobre todo de

los partidos gobernantes, remisos a perder los beneficios que les procura el clientelismo como instrumento de control del empleo público.

En segundo lugar, el propio enfrentamiento con adversarios políticos puede convertirse en un obstáculo de la reforma del SC cuando, por ejemplo, la falta de consenso y el encarnizamiento de la lucha electoral llegan al punto de que la oposición prefiera el fracaso de las iniciativas del partido en el gobierno que su éxito. Estas situaciones son tanto más serias en sus consecuencias cuanto menor sea el grado de acuerdo en torno a políticas de estado en materia de sistemas de SC.

En tercer término, Longo efectúa una interesante discriminación entre estratos de servidores públicos que, por diferentes causas, pueden oponerse a las reformas. Distingue en primer lugar a las que denomina *tecnoestructuras horizontales y órganos de control*. Al respecto, observa que las burocracias fiscales y los órganos de administración presupuestaria, suelen temer que las reformas del SC impliquen incremento del gasto o relajación de mecanismos para su control. No debe perderse de vista que una gestión profesional de los recursos humanos impone nuevos costos de mantenimiento y de personal especializado, además de los esfuerzos de implantación.

También las tradicionales unidades centrales de personal, usualmente organizadas para una gestión burocrática o rutinaria, pueden ver amenazada su posición en el sistema ante la posibilidad de que un nuevo régimen de servicio civil introduzca esquemas o pautas de administración diferentes. En igual sentido pueden mostrarse opuestos ciertos organismos de control que disienten con aquellas reformas que intentan introducir mayor flexibilidad en la gestión del empleo público.

Incluso los directivos y mandos medios de la administración pública pueden percibir las reformas del SC como una amenaza o una oportunidad. Sus posibles resistencias, señala Longo, serán mayores cuando el componente meritocrático de los cambios sea interpretado como un límite a su control sobre parcelas del empleo público.

Con relación al universo de los empleados públicos, Longo advierte dos clases de resistencia. Una, vinculada al aspecto meritocrático de las reformas, que puede ser rechazado por aquellos grupos de servidores que han ingresado al sector público mediante el clientelismo o formas irregulares y, por lo tanto pueden sentirse amenazados por las reglas más profesionales que se intenten introducir. Y otra, relacionada con la posible introducción de mayor flexibilidad en la gestión, que puede entrañar una amenaza para ciertos sectores no dispuestos a abandonar un entorno laboral rutinario y previsible, que le demanda muy bajas exigencias.¹⁹

Por último, Longo enumera entre los obstáculos a un conjunto de factores de orden cultural, que incluyen valores, creencias y modelos mentales, que configuran patrones de conducta colectiva basados en una determinada percepción de lo que es apropiado y lo que no lo es. Estas normas estables no escritas pero compartidas, son extraordinariamente resistentes al cambio. Tal vez ello se debe al hecho de que ninguna administración pública puede ser mejor o peor que la sociedad de la que forma parte, y ello comprende también, naturalmente, a su cultura.²⁰

A modo de conclusión: la construcción de una agenda de debate

¹⁹ Gozar de las ventajas de este entorno y de una absoluta seguridad en el empleo, es parte de los logros que los servidores públicos han conseguido en el ejercicio de su rol sectorial.

²⁰ Tal como acostumbraba a señalar, agudamente, Jorge F. Roulet, ex Secretario de la Función Pública de la Argentina.

La existencia de un servicio civil profesional, **formal y real**, es un indicador clave de la vigencia de una verdadera democracia porque, como señala Arellano (2008), “la función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública”. De hecho, no puede existir plena democracia si la discrecionalidad de los gobiernos se convierte en norma.

Por su parte, Vilorio (2008) nos recuerda que la fortaleza de un SC radica en su credibilidad, y O’Donnell (2008) observa, coincidentemente, que una de las dimensiones del estado es su credibilidad como auténtico representante y factor del bien público, como foco de identidad colectiva. El servicio civil, como componente fundamental de ese estado, basa su credibilidad en su conocimiento, objetividad, transparencia y “responsabilidad” (Oszlak, 2005), en su capacidad de “hablar con la verdad al poder”.

Creemos que en este trabajo se han explicitado numerosas causas que explican por qué, en América Latina, no se han implantado auténticos sistemas de servicio civil profesional, con el alcance y profundidad que permiten las normas y tecnologías disponibles. La mayoría de los países no ha podido resolver la evidente contradicción entre leyes de servicio civil muy razonables e implementaciones deficientes de sus contenidos. Podría replantearla de este modo: toda reforma estatal exige una combinación virtuosa de tres variables: tecnología, cultura y voluntad política. En toda reforma del servicio civil se debe lidiar con el diseño y aplicación de varias tecnologías, como por ejemplo, las relativas a técnicas de concursos o de capacitación, que deben ser institucionalizadas. Ello supone la aceptación de los criterios sobre los que están basadas esas tecnologías, al punto de que las mismas sean incorporadas a la conciencia ordinaria y, por lo tanto, a la cultura. Para ello el esfuerzo de implementación debe durar el tiempo necesario como para que esta naturalización del proceso en la cultura ocurra. Para asegurar la vigencia del esfuerzo en el tiempo, es necesario el ejercicio continuo de voluntad política suficiente para sostener la persistencia del esfuerzo. Por lo tanto, la dirección del cambio sigue, casi invariablemente, la secuencia $t > c > vp$. Por lo general, la variable que falla es la continuidad del apoyo político. Otras veces, el déficit puede hallarse en tecnologías que no cierran desde el punto de vista de considerar todos los aspectos técnicos necesarios o puede consistir en la facilidad con la cual la innovación tecnológica puede ser rechazada por la cultura vigente.²¹

También creemos que existen posibilidades de generar cambios que conduzcan a una gradual implantación. De hecho, muchos países de la región, como Chile, Brasil,

²¹ Por ejemplo, cuando en 1983 la Argentina pasó del autoritarismo a la democracia, existía una base de datos en todo el sector público nacional que actualizaba la información sobre personal a partir de las remesas mensuales a la Secretaría de la Función Pública, de las planillas de liquidación de haberes por parte de todos los organismos estatales. Con la democracia, la exigencia previa para que se enviaran los datos cada mes se fue relajando y pasó a depender de la buena voluntad de los funcionarios de cada organismo, a raíz de lo cual la base se fue degradando. Una década más tarde, en ocasión de la instalación de un sistema llamado SIRHU, más actualizado tecnológicamente, se agregó a esta tecnología ciertas restricciones que aumentaron considerablemente los riesgos de omitir el envío mensual de datos. Simplemente, se estableció una condición del sistema según la cual, si los datos no se hubieran recibido, no se autorizaba el pago de haberes, situación que obviamente sería intolerable y altamente conflictiva. De aquí que en la operación de los subsistemas deben analizarse todas las vías de desvío posibles, de manera de impedir la mayor cantidad de obstáculos en la secuencia $T > C > VP$. Luego de la instalación del SIRHU, prácticamente desapareció el incumplimiento en la remisión de datos.

Colombia o Costa Rica, han tenido avances parciales que difícilmente sean reversibles, lo cual augura mejores prácticas en este campo.

Una agenda de discusión futura sobre el tema debería considerar cuestiones tales como:

1. El alcance de la reforma: sin perjuicio de diseñar una estrategia global de largo plazo, pueden comenzarse las reformas estableciendo una secuencia que compatibilice las precedencias técnicas con la complejidad relativa de cada subsistema.
2. La temporalidad de la reforma: además de evaluar la oportunidad política de la reforma, se requiere una estimación realista del tiempo que demanda el diseño técnico, implantación y funcionamiento normal de cada uno de los subsistemas de servicio civil.
3. El ámbito de la reforma: debe decidirse si las reformas se experimentarán a través de casos piloto, si abarcará inicialmente a organismos más proclives a introducir los cambios o si se extenderán a ámbitos más amplios.
4. La jerarquización de las reformas: se supone que el cambio tiene un efecto ejemplarizador y replicable cuando comienza por la cúpula: su temprana adopción debe alcanzar al personal de mayor jerarquía o a cuerpos de funcionarios del más alto nivel.
5. Especialización de la reforma: estrechamente asociado al criterio anterior, se sugiere que dentro de la estrategia de reforma, las implantaciones alcancen a personal que por formación profesional y valores compartidos, muestren mayor predisposición a los cambios (v.g. personal de ciencia y tecnología, finanzas, entre reguladores).
6. Compatibilidad de la reforma con otras reformas: ciertas transformaciones, como los avances en gobierno electrónico o la suscripción de compromisos internacionales, pueden habilitar la introducción de reformas del servicio civil que en otras condiciones serían inviables.

Los enumerados son aspectos estratégicos de una agenda de cambio y todos ellos entrañan desafíos concretos para el proceso de reforma del servicio civil. Sin embargo, las estrategias no pueden ser genéricas, ya que si bien todos los países enfrentan situaciones problemáticas en esta materia, no todos parten de las mismas líneas de base desde las cuales deberían encarar procesos de reforma. Al ser diferentes las situaciones de partida, varían las precedencias técnicas en las secuencias de reforma. Por ejemplo, es difícil avanzar en la evaluación de desempeño o en un sistema de incentivación salarial si antes no se institucionaliza el concurso como única vía de ingreso al sector público.

Agreguemos una referencia final a los actores que podrían facilitar estos procesos de cambio. Algunos autores destacan la posibilidad de que se suscriban acuerdos o pactos que comprometan la implantación de sistemas profesionales de servicio civil. De hecho, la suscripción de declaraciones en tal sentido, promovidas por organismos representativos de la función pública en el ámbito de la región (como es el caso del CLAD), implica un cierto nivel de compromiso para los países que los suscriben, pero no los obliga. La sugerencia se ha planteado también para que, por ejemplo, los candidatos a la presidencia de la nación, suscriban compromisos formales de que introducirán reformas a los sistemas existentes o aplicarán las ya formalizadas por la legislación vigente.²²

²² En dos oportunidades hemos intentado llevar a cabo este tipo de iniciativa, en el marco de sendos proyectos de reforma estatal promovidos con el apoyo del PNUD. En un caso, la experiencia tuvo lugar en Honduras, donde llegaron a reunirse cuatro candidatos a la presidencia para discutir las bases de una estrategia común de reforma del estado. La otra ocurrió en Uruguay, donde se establecieron contactos

Por último, el rol de los organismos multilaterales de financiamiento y asistencia técnica también podría ser importante en la medida en que se revise la larga y rica, pero en gran medida fallida, experiencia de implantación de sistemas similares a los que se han analizado en este trabajo. En particular, deberían sistematizarse y compararse las estrategias seguidas en los distintos países en términos de alcance, *timing*, ámbito institucional, apoyos políticos, contrapartes institucionales y otras variables críticas, de modo que futuras iniciativas puedan ser sometidas al test de la experiencia regional, tan magra en resultados exitosos.

separados con los candidatos Jorge Batlle y Luis Alberto Lacalle para producir un acercamiento a un programa de reforma que fuera indistintamente aceptable para cualquiera de ellos. Ninguna de estas experiencias avanzó más allá de los primeros contactos, tal vez por premura, improvisación o inexperiencia de quienes las organizamos.

Bibliografía

- Aberbach, Joel; Rockman, Bert (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel; Rockman, Bert (1988). "Image IV Revisited: Executive and Political Roles". En: Governance, vol. 1, nº 1, pp.1-25.
- Acuña, Carlos (1991). "Organizaciones empresariales y políticas públicas en Argentina". En: Organizaciones empresariales y políticas públicas. En: Aportes del Seminario "Organizaciones empresariales y políticas públicas" realizado en la ciudad de Montevideo en diciembre de 1991.
- Amjad, S., Chaudhry, A., Reid, G.J. & Malik, W.H. (1994). Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a Conference. World Bank Technical Papers No. 259.
- Amsden, A. (1989). *Asias Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Toronto.
- Arellano, David (2008), En: Longo, Francisco; Ramio, Carles (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Cardoso, Fernando Henrique (1972). Estado y sociedad en América Latina (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Cardoso (1974), "El modelo político brasileño", Buenos Aires, Edit. Nueva Visión.
- Cardoso, Fernando Henrique (1978). On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America, Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, Working Papers Nº 31.
- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) ***Una Nueva Gestión Pública para América Latina***, Caracas.
- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2002). "Declaración de Santo Domingo" sobre Profesionalización de la Función Pública. República Dominicana.
- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Panamá.
- Diálogo BID,
- Echevarría, Koldo (2008), En: Longo, Francisco; Ramio, Carles (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Echevarría, Koldo (2008) En: Longo, Francisco; Ramio, Carles (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". En: *Revista Desarrollo Económico*, nº 140. Buenos Aires.

Fleming, William G. (1966). "Authority, Efficiency, and Role Stress: Problems in the Development of East African Bureaucracies", *Administrative Science Quarterly*. Diciembre.

Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Berkeley y Londres: University of California Press.

Granados, Francisco; Knoke, David (2005). "Organized Interest Groups and Policy Networks". En: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hojnacki, W. (1996). "Politicization as a Civil Service Dilemma". En H. Bekke y otros. *Civil Service Systems in Comparative Perspective* Indiana University Press. Indiana.

Landau, Martin. (1969) "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, 29.

Landau, Martin (1972). "On the Use of Metaphor in Political Analysis," en *Political Theory and Political Science* (Sussex, NJ: Harvester Press.

Lefort, Claude (1966) "Qué es la Burocracia", Paris. *Ruedo Ibérico*.

Longo, Francisco (2001) *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, documento de trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Washington D.C.

Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós Empresa.

Longo, Francisco (2008). "La Profesionalización del Empleo Público en América Latina: estado de la cuestión". En: Longo, Francisco; Ramio, Carles (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

March, James; Olsen, Johan (1983). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Mosher, Frederick (1968). *Democracy and the Public Service*. New York, Oxford University Press.

O'Donnell, Guillermo (1975). *Acerca del "corporativismo" y la cuestión del Estado*. Documento CEDS/G.E. CLACSO, nº 2. Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO Nº9.

O'Donnell, Guillermo (2008). "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Reforma y Democracia*. Caracas Nº 42, Octubre.

Oszlak, Oscar (1977). *Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal*, Documento CEDES, Nº 8, Buenos Aires, CEDES.

Oszlak, Oscar (1984). "Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos" (comp.), Bs. As., Paidós.

Oszlak, Oscar (2001). "Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros". Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 1-37).

Oszlak, Oscar (2003). "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", En varios autores, **Retos de la profesionalización de la función pública**. Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.

Oszlak, Oscar (2005). "¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable". En: Echevarría, Koldo; et.al. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Peters, Guy (1990). The Necessity and Difficulty of Comparison in Public Administration. *Asian Journal of Public Administration*.

Przeworski, Adam (1996) *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*. En **A reforma do estado na América Latina e no Caribe**. Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.

Reid, Gary J. (1992). "Civil Service Reform in Latin America: Lessons from Experience", UNDP, Doc.No.4, prepared for UNDP Regional Workshop on Public Sector Management Development in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, 23-25 March.

Salvador, Miquel y Ramió, Carlés (2008) "Instituciones y Reforma del Sector Público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas" En: Longo, Francisco; Ramio, Carles (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Schmitter, Philippe C. (1974), "Still the Century of Corporatism", *Review of Politics*, No. 36.

Schneider, Ben (1995). "El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente". En: Política y Gobierno, vol. II, número 1, primer semestre 1995.

Schneider, Ben (2005). "Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin American". Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington DC.

Stein, Ernesto; et.al (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. México D.F.

Sulbrandt, José (2002). "Informe sobre la Situación y las Tendencias del Empleo Público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región". Documento encargado por el CLAD con la United Nations Online Network in Public Administration and Finance (www.clad.org.ve/siare)-

Thwaites Rey, Mabel (2001) "Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración", *Revista Encrucijada*. Universidad de Buenos Aires, abril.

Vaillancourt, Yves en colaboración con Philippe Leclerc (2008). *Notes de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*, Co-publicación de l'ARUC-ISDC, LAREPSS y CRISES, Serie Documentation et diffusion, número 7.

Wildavsky (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown.

Wolin, Sheldon S. (2009). *Democracia S.A.: La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Buenos Aires, Katz.