

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

RED DE TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

TERCERA REUNIÓN: LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

***LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE SISTEMAS DE
ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA:
UN MARCO DE ANÁLISIS***

DOCUMENTO DE TRABAJO

Blanca Heredia
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

(Documento original en español)

INTRODUCCIÓN

Existe hoy un amplio consenso a nivel internacional y regional sobre la necesidad de mejorar la calidad del gobierno como condición indispensable para asegurar el crecimiento económico y la estabilidad democrática (Banco Mundial 1997). También hay un claro acuerdo sobre la importancia de contar con funcionarios públicos más eficientes, honestos y responsables para alcanzar dicho objetivo (BID 1994; Rauch y Evans, 1997). En donde hay menos acuerdo y menos claridad, sin embargo, es en cómo lograrlo.¹

En el caso de América Latina, algunos piensan que el mayor obstáculo para un mejor gobierno es fundamentalmente de orden cultural (Ozlak 2001). Otros enfatizan problemas de carácter técnico (Reid y Scott 1994). El diagnóstico importa, pues condiciona el tipo de estrategias a utilizar para maximizar las posibilidades del cambio. Así, si lo que se subraya es lo cultural, ello llevará –al menos en el corto plazo- a adoptar acciones que se centren en alterar las orientaciones valorativas de los funcionarios a través de campañas de comunicación y cursos de motivación, por ejemplo. Si se considera, en cambio, que el problema es técnico, el esfuerzo tenderá a concentrarse en la investigación y el análisis sobre modelos óptimos y mejores prácticas, en materia de administración de recursos humanos del sector público.

En años recientes ha aumentado el reconocimiento con respecto a la importancia de los factores políticos como condicionantes del éxito o fracaso de las reformas orientadas a fortalecer la capacidad general de acción del gobierno y, en particular, a mejorar el perfil y el desempeño de los funcionarios que lo integran. Si bien, como resultado de ello, se han producido ya estudios específicos sobre el tema, no existe aún claridad suficiente sobre el peso relativo de los distintos tipos de condiciones y estrategias que inciden sobre la distribución de poder entre los opositores y los partidarios de la reforma.

Hay autores y enfoques que enfatizan la centralidad de las instituciones políticas para explicar diferencias entre países en la capacidad de los reformadores para vencer la resistencia de los grupos que se oponen a las reformas. (Geddes 1994; Eaton 2001). Si bien

¹ Para una revisión de los principales enfoques para el estudio de este tema, ver: Kaufmann (en prensa).

hay variaciones muchos de estos estudios tienden a considerar que la concentración del poder en el ejecutivo facilita el cambio. Así, por ejemplo, suelen pronosticar que a mayor disciplina y menor fragmentación partidaria -así como a mayor control del ejecutivo sobre el congreso- mayores serán las posibilidades de instrumentar la reforma.(Haggard)

Otras perspectivas subrayan la importancia de variables estructurales e internacionales, en particular, el aumento en la movilidad de capital y el tránsito hacia economías más abiertas y competitivas. Estos factores son utilizados para explicar el fortalecimiento de actores tales como los inversionistas privados y los acreedores externos, capaces y dispuestos a presionar al gobierno para mejorar su desempeño. El aumento del poder de estos grupos y la fuerte vulnerabilidad política de los gobernantes frente a sus decisiones sirve, así, para explicar la introducción y el considerable éxito de reformas dirigidas, por ejemplo, a reducir los costos de las transacciones económicas (la administración de aduanas y ciertos procedimientos judiciales como garantías de crédito y redención de deudas, entre otros), o para proporcionar mayor confianza a esos actores a través de acciones que eleven la transparencia y el nivel de competencia profesional en el manejo del presupuesto, la oferta monetaria y el tipo de cambio, entre otros. (Maxfield 1997 y Mahon-en prensa)

Algunos estudios sobre reformas de segunda generación y, en particular, sobre los sistemas administración del personal público sugieren que las ideas que orientan las reformas y las estrategias de instrumentación empleadas por sus impulsores suelen ser también muy importantes para explicar variaciones en el grado de éxito entre países y sectores. Los que subrayan el papel de las ideas insisten en que éstas resultan relevantes debido a que condicionan la visibilidad de las reformas, así como su contenido específico y su grado de adecuación a los problemas que enfrentan las burocracias y los burócratas de la región. Por ello, tienden a enfatizar la necesidad de entender mejor cómo y quién participa en el diseño intelectual del cambio. Los trabajos sobre estrategias de instrumentación suelen destacar, por su parte, la utilidad de acciones capaces de alterar distribuciones de poder adversas a la reforma. Ello, por ejemplo, a través de diseños secuenciales o del agrupamiento de distintos tipos de medidas que permitan dividir a sus opositores, así como ampliar y fortalecer la influencia de sus posibles beneficiarios (Banco Mundial 1997:172-176)

El presente trabajo desarrolla un marco conceptual y analítico de referencia para la elaboración de estudios de caso sobre las condicionantes políticas del grado de éxito de las reformas del sistema de personal público en América Latina. Su objetivo central es orientar el trabajo empírico hacia la evaluación del peso explicativo de las distintas variables – estructurales, institucionales y estratégicas- que inciden en la capacidad de sus impulsores para iniciar y sostener procesos de cambio orientados a mejorar la eficiencia, la honestidad y la responsabilidad de los funcionarios del gobierno.

El objeto de estas reformas se define aquí de forma amplia –sistemas de personal gubernamental en general- en virtud de la gran diversidad de arreglos institucionales que regulan al personal público tanto a nivel nacional, como en los distintos sectores y niveles del gobierno dentro de un mismo país. Una definición amplia facilita la comparación; también resulta útil porque permite especificar con mayor precisión el tipo de obstáculos políticos que entraña la transformación de un determinado sistema de administración de personal gubernamental.

Este trabajo parte de una definición del problema que concibe la reforma de los sistemas de personal público como un proceso que redistribuye poder entre políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos. Más concretamente y para el caso de la mayoría de los países de América Latina, como un proceso cuyo éxito dependerá de la disposición y capacidad de grupos de interés concentrados y de grupos amplios de ciudadanos para lograr que esté en el propio interés de los políticos y los burócratas actuar con mayores niveles de eficiencia, honestidad y eficacia. La reforma sólo será posible, si la propia supervivencia y el avance de los detentadores del poder público pasa a depender de que el cambio, en efecto, ocurra.

A partir de esta definición del problema, así como de los estudios y la información empírica disponible sobre la materia, el marco propuesto enfatiza la importancia de cuatro factores principales para explicar variaciones sectoriales y nacionales en la capacidad de los reformadores para alterar distribuciones de poder, con frecuencia, adversas al éxito este tipo de reformas: las características del sistema de administración de personal preexistente; el modelo de reforma propuesto; la presencia y poder relativo de grupos externos al gobierno interesados en promover el cambio, y el tipo de estrategias empleadas para instrumentarlo.

Los dos primeros factores resultan claves para identificar a los opositores y a los potenciales partidarios de la reforma. Los dos segundos son importantes, pues permiten especificar sus preferencias y explicar variaciones en su poder relativo en distintos contextos nacionales y sectoriales.

1. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El control sobre el empleo público constituye en cualquier sistema político un recurso de poder fundamental. La importancia de los sistemas de administración del personal gubernamental radica en que organizan el control sobre ese recurso. Estos sistemas definen los mecanismos y criterios que regulan las decisiones con respecto a la contratación, la remuneración, el ascenso y el despido de los funcionarios del gobierno. Esos mecanismos y criterios suelen discriminar a favor de ciertos perfiles y a generar incentivos para ciertos tipos de comportamientos. Como resultado de ello, estos sistemas tienden a generar grupos de ganadores y perdedores tanto dentro del gobierno como fuera de él.

Transformar la estructura y operación de estos sistemas suele enfrentar poderosos obstáculos. Dos de ellos resultan especialmente importantes: primero, conseguir vencer la resistencia de los beneficiarios del sistema existente para poder introducir nuevas reglas; y segundo, lograr que las nuevas reglas, en efecto, se cumplan.

Los costos de cambiar las reglas: la redistribución de poder

El primer gran obstáculo que enfrenta la reforma de cualquier sistema de personal gubernamental tiene su origen en la resistencia de aquellos individuos y grupos que más se benefician de él. Más concretamente, de aquellos actores que controlan las decisiones relativas al personal y de todos aquellos que derivan ganancias –empleos, recursos, autoridad- de los criterios y mecanismos de decisión existentes. En general, los beneficiarios de la persistencia de estos sistemas suelen ser más pequeños y concentrados que los grupos a quienes perjudica su permanencia. Ello explica que la distribución de poder que los subyace tienda, en general, a autoreproducirse y que transformarlos suela exigir presiones externas o cambios exógenos -por ejemplo, crisis fiscales, alteraciones en el perfil del electorado o llegada de nuevos grupos de políticos al gobierno, entre otros.

La identidad específica de los opositores y los posibles partidarios de la reforma, su poder relativo y la intensidad de su resistencia o apoyo al cambio tienden, sin embargo, a variar mucho entre países y períodos. Ello en función de diversos factores, en particular: el tipo de sistema de administración de personal vigente, el tipo de reforma propuesta, así como la identidad y poder relativo de grupos concentrados interesados en que mejore el perfil y desempeño de los funcionarios del gobierno.

En años recientes muchos países del mundo han emprendido reformas importantes de sus sistemas de personal público. En el caso de las democracias avanzadas con servicios civiles consolidados, la mayor resistencia al cambio ha tendido a provenir de los propios cuerpos de funcionarios de carrera. Sus partidarios han incluido a grupos importantes de políticos, a los empresarios y amplios sectores del electorado. En el caso de América Latina, por su parte, los principales opositores de las reformas han tendido a ser: los políticos, los burócratas y los líderes de los sindicatos de empleados públicos. Los partidarios del cambio en la región han sido, en general, menos numerosos que en los países desarrollados: grupos pequeños de tecnócratas, algunos empresarios –los más internacionalizados, en particular-, algunas organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales (OECD, 1999).

Los costos de hacer efectivas las nuevas reglas: el problema de cumplimiento

Un segundo obstáculo fundamental tiene que ver con que la consolidación de reformas de sistemas de personal gubernamental plantea desafíos considerables en virtud de sus largos tiempos de maduración, así como de los altos costos de monitorear y hacer efectivo su cumplimiento. Estas dificultades tienen su origen en el hecho de que, a diferencia de otro tipo de reformas estructurales como la privatización o la apertura comercial, tienden a presentar bajos niveles de autocumplimiento. Las tensiones entre racionalidad individual y racionalidad colectiva que caracterizan a toda organización jerárquica y la imposibilidad técnica de generar esquemas de administración que eliminen tales tensiones, limitan el peso del cumplimiento voluntario de las nuevas reglas por parte de los actores afectados y hacen del control jerárquico un instrumento indispensable para hacer efectivo su cumplimiento (Miller 1992:cap 1).

En el caso de las reformas de los sistemas de personal público, estos problemas son especialmente agudos pues exigen modificar el comportamiento de grandes cantidades de personas, muchas de las cuales, además, suelen sentirse amenazadas por el cambio. A ello habría que agregar las dificultades generadas por la posición monopólica de muchas agencias gubernamentales, condición que limita la posibilidad de que la competencia discipline a los funcionarios. Y también por las serias dificultades vinculadas a la evaluación y medición del desempeño de los empleados públicos, las cuales ayudan a explicar el predominio de los controles basados en normas y no en resultados dentro de la burocracia gubernamental. (Tirole 1994: 14; McCubbins y Schwartz 1984).

Los bajos niveles de autocumplimiento de estas reformas hacen de su introducción apenas la primera jugada de un juego repetido de larga duración. Llevarlas a buen término depende crucialmente de la posibilidad de reducir los costos de monitorear y hacer valer su cumplimiento. Para ello cuatro elementos suelen ser claves: Primero, la credibilidad de los reformadores en lo que hace a su disposición y capacidad para hacer cumplir las nuevas reglas en la práctica (Manning, et.al). Segundo, la habilidad para obtener y sostener en el tiempo la cooperación de los actores afectados, en particular, los propios servidores públicos. Tercero, la posibilidad de introducir en la operación del sistema mecanismos que generen incentivos para el autocumplimiento, tales como mayores niveles de competencia en el ingreso y el ascenso. Cuarto, la presencia de grupos concentrados de ganadores potenciales de las reformas fuera de la burocracia –los inversionistas privados, por ejemplo- que contribuyan a disciplinar, de forma regular, a los burócratas y, en su caso, también a los políticos (Horn 1995:cap.2).

3. LOS MODELOS DE REFORMA: COSTOS Y BENEFICIOS POLÍTICOS

Los sistemas de administración del personal gubernamental suelen presentar, en la mayor parte del mundo, deficiencias considerables. El diagnóstico sobre los principales problemas de un determinado sistema, sin embargo, suele variar entre países y sectores del gobierno. El tipo de diagnóstico y la solución que de él se deriva importan, pues permiten especificar tres elementos: la distribución de poder concreta que subyace al sistema de personal en

cuestión; la identidad de los opositores y partidarios de su reforma; y la intensidad, respectivamente, de su resistencia o apoyo al cambio.

Desde el punto de vista analítico, conviene clasificar los modelos de reforma de sistemas de administración de recursos humanos del sector público en tres categorías principales: los de servicio civil de carrera, los gerencialistas y los modelos orientados a fortalecer la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.² Cada uno de ellos corresponde a un diagnóstico particular sobre las principales fallas y carencias del sistema de personal público a ser transformado y ayuda a entender los distintos tipos de obstáculos políticos que enfrenta su instrumentación. El primer modelo parte de un diagnóstico que identifica al clientelismo, la corrupción y la falta de estabilidad en las políticas públicas como los problemas centrales. Para el modelo gerencialista las mayores deficiencias son la ineficiencia y la excesiva autonomía de los burócratas frente a los políticos. El último modelo, por su parte, centra la atención en la falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos.

El modelo meritocrático

Este modelo de administración de sistemas de personal gubernamental incluye entre sus principales componentes los siguientes: la centralidad del mérito como criterio de ingreso y, en menor medida, ascenso -operado en la práctica, a través de exámenes y concursos; la regulación general del sistema a través de reglas escritas; la existencia de salarios razonables y adecuados, la importancia de la antigüedad para la promoción de los funcionarios; la operación de estructuras de control jerárquico; y la estabilidad en el empleo. Los servicios civiles de carrera clásicos constituyen la expresión más típica de esta clase de sistemas y su introducción ha tenido que ver históricamente con el objetivo de profesionalizar, reducir la corrupción, el clientelismo y la alta rotación de los funcionarios públicos en los sistemas de personal gubernamental preexistentes.³ Ello explica que los diversos componentes de los servicios civiles meritocráticos tengan como eje fundamental

² Esta tipología fue desarrollada originalmente en Heredia y Schneider (en prensa).

³ Para un excelente análisis del origen político y la operación interna de estos sistemas, véase, Horn 1995:cap.5. Para una visión sobre su desarrollo histórico que contrasta los sistemas de mérito organizacionales con los profesionales, véase, Silberman 1993.

la restricción del margen de discrecionalidad de los políticos sobre el manejo del empleo público y el incremento de la autonomía de los burócratas. También explica el que su implantación suele involucrar retos peculiarmente complejos y períodos de maduración especialmente largos.

Los modelos gerencialistas

Estos modelos surgen históricamente como respuesta a los problemas de los sistemas meritocráticos consolidados.⁴ Los diagnósticos gerencialistas critican la rigidez de los servicios de carrera, su sobrerregulación, su ineficiencia y, muy especialmente, la excesiva autonomía que le dan a los burócratas frente a los políticos. Los modelos de solución que proponen se basan en esquemas de regulación inspirados en el mercado y en la gestión privada. Su propuesta básica consiste en abrirlos a la competencia y en sustituir el control por cumplimiento de reglas por formas de control basadas en resultados⁵. Ello con el objeto de incrementar su eficiencia y someter a los funcionarios a un control más efectivo por parte de los políticos y de los electores que estos representan.

El paquete de medidas que incluyen es menos integrado que el de los modelos meritocráticos, pero tiende a incluir las siguientes: vinculación de remuneración y ascenso a desempeño, a través, por ejemplo de contratos de desempeño; simplificación de reglas y procedimientos; descentralización del control e incremento de la autonomía de las autoridades locales o de los directivos de agencias individuales sobre las decisiones de personal; sustitución de formas de control basadas en el cumplimiento de normas por mecanismos basados en el control por resultados; fortalecimiento de la competencia como criterio de ingreso y ascenso; y eliminación, o al menos, flexibilización de la estabilidad garantizada en el empleo. Este último punto es particularmente importante, pues erosiona la autonomía burocrática y dota a los políticos y a los superiores jerárquicos de un instrumento fundamental para premiar o castigar el desempeño de los funcionarios.

⁴ El trabajo que ha tenido más influencia sobre la amplísima difusión de este tipo de modelos es Osborne y Gaebler 1993. Para un análisis panorámico de su desarrollo y principales postulados, Barzelay 2001.

⁵ Sobre los altos costos en términos de eficiencia de las reglas internas de las burocracias, así como de las reglas que usan los congresos para controlar a los burócratas, véase: Garvey y Diulio 1994.

Los modelos de rendición de cuentas

Estos modelos parten de un diagnóstico según el cual los principales problemas del gobierno y de sus sistemas de personal tienen que ver con la excesiva centralización del poder en la rama ejecutiva y, muy particularmente, con la excesiva autonomía del gobierno frente a la ciudadanía (Banco Mundial 1997: caps.6 y 7). Más que ofrecer un esquema de gestión de recursos humanos consistente y completo, lo que estos modelos proponen es un conjunto de medidas discretas orientadas a facilitar a los ciudadanos la posibilidad de llamar a cuentas a los políticos y a los burócratas. Para lograrlo sugieren diversas estrategias entre las que destacan: fortalecer el control del legislativo y/o el judicial sobre el ejecutivo; facilitar el control ciudadano sobre el gobierno a través del establecimiento de figuras tales como el ombudsman y/o la introducción de mecanismos sencillos y expeditos de queja y de reclamo; e incrementar la transparencia de las decisiones gubernamentales por la vía de hacer pública la información con respecto tanto a sus reglas internas como a sus resultados.

La lógica general de todos estos mecanismos se basa en el supuesto de que el problema central del gobierno es que los ciudadanos no controlan a los políticos y a los burócratas. En general, y dado que la competencia electoral resulta insuficiente para asegurar su control efectivo, una forma de lograrlo consiste en fortalecer los controles horizontales sobre el ejecutivo –fortalecimiento del legislativo y del judicial–, así como en reducir el costo de que los ciudadanos expresen directa y cotidianamente su satisfacción o su descontento con respecto a la actividad del gobierno. (Przeworski 1999: 30-36; O'Donnell 2000). Lo que este modelo ofrece a los ciudadanos es la posibilidad de complementar la “salida” –que opera en las elecciones competitivas y también en algunas de las medidas propuestas por el modelo gerencialista– con el fortalecimiento de la “voz” como mecanismo disciplinador de la acción del gobierno.

Tres modelos: tres tipos de obstáculos y retos políticos

En la práctica, las reformas introducidas en la región en fechas recientes han incluido elementos de los tres modelos. Además, muchas de las medidas concretas que se han impulsado han buscado resolver todos o, al menos, más de uno de los principales problemas de los sistemas de personal público vigentes al inicio de la reforma. Conviene, con todo, distinguir conceptualmente estos tres modelos, pues ello facilita el análisis, particularmente en lo que hace a los efectos de distintos tipos de medidas sobre los costos políticos asociados a su instrumentación.

Los tres modelos tienden a limitar el poder de los presidentes, así como de sus colaboradores y aliados más cercanos. Cada uno, sin embargo, redistribuye el poder de manera distinta. Los modelos meritocráticos reducen el poder de los políticos –en especial, los clientelares- e incrementan la autonomía y el poder de los burócratas. Si bien, en principio, benefician a los ciudadanos, estos modelos no contemplan, sin embargo, mecanismos explícitamente dirigidos a fortalecer su influencia sobre el gobierno. Los costos de consolidar servicios civiles que, en efecto, funcionen suelen ser especialmente altos. Ello en virtud de sus muy largos tiempos de maduración, de sus elevadas exigencias técnicas, y de la fuerte oposición de los políticos.

Los modelos gerencialistas redistribuyen poder en contra de los funcionarios de carrera y a favor de los políticos –en especial, de los que dependen políticamente de la provisión eficiente de bienes y servicios públicos-, así como de los gobernantes locales y de los directivos de las distintas unidades del gobierno. Los componentes flexibilizadores y descentralizadores del modelo gerencialista han sido relativamente fáciles de introducir en la región, pues permiten generar grupos de apoyo concentrados en el corto plazo. La introducción y, sobre todo, la implantación efectiva de sus elementos de control ha resultado en la práctica, sin embargo, bastante menos sencilla. El control por resultados resulta atractivo en principio dado que supone reducir la carga regulatoria de los burócratas. En los hechos, sin embargo, hacer efectivos ese tipo de controles enfrenta dos problemas centrales. En primer lugar, la consabida dificultad para definir y medir resultados en muchos ámbitos de la actividad gubernamental. En segundo término, la resistencia en contra de medidas que limiten la discrecionalidad de los políticos clientelares en las

decisiones relativas al personal. Estos dos obstáculos explican, por ejemplo, el muy reducido progreso alcanzado en la implantación efectiva de mecanismos evaluación objetivos y transparentes en la mayor parte de los casos.

Resulta importante señalar, con todo, que los costos de monitoreo y cumplimiento de medidas gerencialistas suelen ser menores que los de corte meritocrático. Ello en virtud de que la introducción de elementos de competencia en la operación de los sistemas de personal público genera mayores incentivos para el auto-cumplimiento, lo cual reduce, a su vez, el costo para los reguladores.⁶ Así, la eliminación de la estabilidad en el empleo o la apertura de la competencia externa a todos los niveles de la carrera burocrática tienden a hacerle individualmente rentable a los funcionarios el mejorar su desempeño. Algo similar puede ocurrir a nivel de agencias o gobiernos locales, sobre todo si la competencia entre ellas incide en la definición de su presupuesto.

Los modelos de rendición cuentas tienden a resultar amenazantes tanto para los políticos como para a los burócratas. Los beneficiarios principales son los ciudadanos y, en aquellos sectores que los afectan de forma más directa, algunos grupos de interés concentrados como los inversionistas privados o los acreedores externos. A diferencia de los otros dos modelos, sin embargo, que no incluyen mecanismos para fortalecer la influencia de sus beneficiarios, estos centran su atención precisamente en este punto. Los esquemas que enfatizan la necesidad de obligar a los gobernantes a rendir cuentas a los gobernados varían en su capacidad de lograrlo. En general, sin embargo, tienden a ser más eficaces en fortalecer a aquellos grupos que disponen de recursos de poder propios.

El punto a destacar en lo relativo a los costos de instrumentar distintos modelos de reformas es que la resistencia de sus opositores tenderá a ser mayor en la medida en la que el tipo de reforma propuesta comporte mayores reducciones en los márgenes de discrecionalidad de los principales usuarios de los sistemas de personal público vigentes al inicio de la reforma. La oposición de estos actores tenderá a ser menor, en cambio, frente a reformas o medidas que flexibilicen la operación de rigideces heredadas, pues la eliminación o reducción de éstas permite liberar recursos escasos, y generar, con ello, oportunidades, para que esos

⁶ Sobre los límites y costos de emplear mecanismos competitivos para mejorar la operación de organización jerárquicas, sin embargo, véase, Miller 1992:cap.8.

recursos –en este caso empleos públicos y el uso de las funciones y recursos asociados a los cargos- sean utilizados, al menos en el corto plazo, de forma discrecional por los políticos para ampliar o mantener su base de apoyo. Lo anterior contribuye a explicar la muy considerable influencia que han tenido en los esfuerzos de reforma reciente en la región los modelos gerencialistas (Bresser Pereira y Spink 1999).

2. EL EMPLEO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: DISCRECIÓN SIN RESPONSABILIDAD

La opinión general sobre la burocracia y sobre los burócratas latinoamericanos es muy negativa (BID 1994). Entre las muchas críticas de las que son objeto, destacan las siguientes: su ineficiencia e incompetencia, sus altos niveles de corrupción, su baja capacidad para generar los bienes públicos que requiere el desarrollo y su débil o nula responsabilidad frente a la ciudadanía. La información empírica disponible indica que, en efecto, la mayoría de las burocracias de la región presenta muy serias deficiencias en estos aspectos.

CUADRO 1
CALIDAD EN LA BUROCRACIA

PAÍSES	1	SERVICIO	2	BUROCRACIA	3	SOBORNO	4	COMPETENCIA
	<i>Lugar</i>	PÚBLICO	<i>Lugar</i>		<i>Lugar</i>	Y CORRUPCIÓN	<i>Lugar</i>	DEL SECTOR PÚBLICO
Argentina	23	3.672	34	4.05	55	2.34	58	1.7
Brasil	36	2.583	46	3.56	37	3.23	40	2.41
Colombia	46	1.56	44	3.61	58	2.15	53	1.97
Costa Rica	47	3.55	33	3.41	52	1.99
Chile	26	3.4	8	5.12	19	5.01	48	2.15
México	34	2.626	48	3.52	34	3.41	38	2.41
Perú	32	4.08	32	3.51	44	2.26
Venezuela	47	1.095	51	3.37	54	2.35	59	1.66
Promedio	35.3	2.489	38.75	3.858	40.3	3.176	49	2.07
Canadá	4	5.839	23	4.43	10	6.07	17	3.27
Estados Unidos	16	4.567	20	4.55	18	5.11	29	2.81
España	21	3.857	24	4.35	22	4.46	36	2.45
Corea	42	2.235	49	3.46	43	2.8	34	2.54

Fuente: The World Competitiveness Yearbook 2000, Lausanne, IMD, 2000.

Nota: La muestra consiste en 59 países y la valoración es de 1= totalmente desacuerdo y 7= totalmente acuerdo. En el caso de servicio público, la muestra es de 47 países.

1. El servicio público está expuesto a la interferencia política.
2. La burocracia obstaculiza el desarrollo económico.
3. Los sobornos y la corrupción están presentes en el sector público.
4. La competencia del personal del sector público es mayor a la del privado.

Los orígenes de estos problemas son complejos. Dos factores, sin embargo, resultan especialmente importantes para explicarlos: el predominio de la discrecionalidad irresponsable y las rigideces derivadas del uso político –tanto clientelar y como corporativo del empleo público . Analizar su lógica, origen y consecuencias resulta clave para entender el tipo de obstáculos específicos que tenderá a suponer su reforma.⁷

El predominio de la discrecionalidad irresponsable y de la fuerte politización de los sistemas de personal público de la mayoría de los países de la región es bien conocido. Sus orígenes y sus muy adversas consecuencias sobre la estructura y operación del gobierno no han recibido, sin embargo, en la literatura sobre las reformas toda la atención que merecen. Ese predominio sirve para explicar su notoria fragmentación –niveles de eficiencia, competencia profesional, eficacia y remuneración muy distintos entre diferentes sectores, niveles jerárquicos, así como entre la administración central y los gobiernos locales- y la fuerte colusión entre políticos y burócratas que suele caracterizar su operación.

La brecha entre formalidad y realidad

La gran mayoría de los países de América Latina cuentan con servicios civiles de carrera ya sea generales –Argentina, Brasil y Chile- o parciales. Entre estos últimos, su cobertura incluye, en algunos casos, a partes de la administración central y en otros tan sólo a algunas dependencias –típicamente los ministerios de relaciones exteriores- y a grupos profesionales de sectores específicos como los maestros. Los servicios de carrera operan formalmente con base en reglas escritas y generales. Si bien la vigencia efectiva de tales reglas varía entre países y dependencias individuales, en la mayor parte de la región la observancia práctica de las reglas y los procedimientos que formalmente rigen el ingreso, remuneración, ascenso y despido de los servidores públicos es bastante débil. Ello en conjunción con la tendencia de estos servicios a cubrir solo a los funcionarios de menor

⁷ En los trabajos sobre el tema, las características de los sistemas de personal preexistentes y su vinculación con el resto del sistema político no ha recibido suficiente atención. Esto resulta costoso, pues esos factores son muy importantes para especificar los principales obstáculos y resistencias que enfrentan este tipo de reformas. Un ejemplo de examinar con mayor detalle el tipo de sistema de personal gubernamental preexistente y sus efectos sobre las condicionantes políticas de las reformas puede encontrarse en el brillante trabajo de Skowronek (1982:cap.3) sobre el tránsito de una burocracia clientelar a una meritocrática en Estados Unidos durante la era progresista.

nivel jerárquico -incluso en aquellos casos en los que abarcan, horizontalmente, a la totalidad o a una buena parte del gobierno- ha hecho que, en la práctica, la mayor parte de las decisiones relativas al personal la discrecionalidad haya tenido y siga teniendo un papel preponderante. Ello es así, especialmente, en el caso de los funcionarios ubicados en los niveles intermedios y superiores del aparato burocrático, pero ha afectado también la administración de los recursos humanos de los niveles inferiores de la pirámide (Ozlak 2001:14-18).

La fuerte discrecionalidad en las decisiones relativas al personal no se emplea, sin embargo, siempre con los mismos criterios. Estos varían entre países y entre sectores del gobierno. El uso de distintos criterios suele responder a la necesidad de alcanzar diversos tipos de objetivos. Así, en ocasiones la discrecionalidad es utilizada para atraer a personal altamente calificado –típicamente en áreas sensibles y técnicamente más demandantes del gobierno, como las financieras-, mientras que en otros el manejo discrecional sobre el empleo público es usado por los políticos o los burócratas para obtener o bien apoyo político –votos, dinero, capacidad de organización- o bien beneficios privados.

Uno de los pocos elementos formales de los servicios civiles que si ha tendido a operar en la práctica tiene que ver con la estabilidad en el empleo. A ello ha contribuido mucho la presencia de sindicatos fuertes interesados en mantenerla. De hecho, e incluso en países como México que no cuentan con sistemas de carrera generales, los empleados sindicalizados gozan de ella. La cobertura de la estabilidad varía entre países, pero tiende a concentrarse en la mayoría de ellos en la parte inferior de la pirámide burocrática (Ozlak 2001:18-19).

En general, los esquemas de estabilidad vigentes tienden a ser fuertemente rígidos. Así y si bien las reglas formales suelen contener algunas causales de despido, en la práctica la remoción de este tipo de empleados ha tendido a ser sumamente difícil. El empleo vitalicio en la base, convive, en la mayor parte de la región, con altas tasas de rotación en los niveles superiores de la burocracia. Hay con todo, algunas diferencias importantes entre países y sectores. Así por ejemplo, en México y en Chile, grados relativamente altos de discrecionalidad han convivido con grados también bastante altos de estabilidad en los

niveles superiores de la burocracia. Algo similar ocurre en las agencias financieras públicas y en otras áreas técnicamente demandantes.

Los orígenes del predominio de la discrecionalidad irresponsable

La brecha entre legalidad y realidad ha sido históricamente un rasgo común, ubicuo y profundamente persistente en América Latina. Los orígenes del predominio de la discrecionalidad irresponsable en el ejercicio del poder público y en el uso de los recursos del estado son muy complejos. En lo que hace específicamente al caso de los sistemas de personal, sin embargo, tres factores parecen ser especialmente importantes para explicarlo: la fragmentación social, la precariedad del estado de derecho y la debilidad de mecanismos que le permitan a los ciudadanos controlar a sus gobernantes.⁸

La fragmentación social

En América Latina, la supervivencia y el avance de los políticos han estado y siguen, en buena medida, estando fuertemente condicionados por su capacidad para proveerle a sus clientelas políticas bienes y servicios particularizados. La provisión de beneficios particulares a cambio de apoyo político no es privativa de América Latina. En todas partes, la cartera de los políticos incluye tanto bienes públicos como bienes privados. Lo que varía en función del contexto político particular es su rentabilidad política relativa. En América Latina, a los políticos les ha resultado tradicionalmente mucho más rentable producir bienes y servicios particulares que generar bienes públicos amplios e incluyentes. A ello ha contribuido crucialmente la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas. Esa heterogeneidad ha incluido elementos regionales, étnicos y culturales, pero el factor que más parece haber influido sobre ella ha sido la profunda y persistente desigualdad en la riqueza y el ingreso (BID 1998).

En condiciones de fuerte heterogeneidad social y económica, las demandas de los grupos sociales tienden a ser muy diferenciadas y la probabilidad de que intereses concentrados

⁸ Algunas similitudes importantes entre la experiencia Latinoamericana actual y la estadounidense de finales del siglo XIX y principios del XX, hacen esta última muy sugerente para el análisis de las reformas de

exploten la oferta de bienes públicos tiende a ser alta. A los políticos esta fragmentación suele exigirles, además, el empleo de múltiples intermediarios tanto para identificar las demandas de sus clientelas como para monitorear que su satisfacción se traduzca en votos y otras formas de apoyo político. En situaciones de este tipo, la provisión de bienes públicos resulta políticamente ineficiente y, en cambio, el uso clientelar de los recursos públicos (incluyendo el empleo) suele ser mucho más rentable (Reid y Kurth 1988). El clientelismo político tiende, así, a florecer en condiciones de heterogeneidad social y su operación suele contribuir a reproducir dichas condiciones en el tiempo. Ello, entre otras razones, porque el clientelismo tiende a desorganizar la acción social a través de la concesión selectiva y discrecional de beneficios -muchas veces vitales para la supervivencia material de los clientes, en particular de aquellos de menores ingresos- a cambio de apoyo político. Esto ha tenido efectos fuertemente divisivos en términos sociales y ha contribuido a desincentivar la acción colectiva horizontal (Heredia 1997).

La precariedad del Estado de Derecho

Un elemento fundamental para explicar la persistencia sistemas discrecionales de administración del personal público generadores de beneficios concentrados y costos amplios y dispersos ha sido la debilidad de los poderes judiciales y, más generalmente, la precariedad del estado de derecho en la región.⁹ Estos factores han tenido un impacto decisivo sobre la vida política en América Latina y han sido parte medular de la operación de aparatos estatales en los que los recursos públicos –incluyendo el empleo- se han utilizado de manera básicamente discrecional, clientelar y, en muchas ocasiones, además, de forma semi-legal o francamente ilegal.

La debilidad del poder judicial ha hecho posible el predominio de la discrecionalidad irresponsable, pues le ha concedido a los políticos y a los burócratas muy importantes dosis de impunidad.¹⁰ Violar las reglas formales en América Latina ha sido posible, pues el costo

sistemas de personal en curso en la región. Véase, por ejemplo, entre muchos otros, los excelentes trabajos de Knott y Miller (1987), Shefter (1994) y Van Riper (1958).

⁹ La producción académica sobre este tema ha crecido mucho en los últimos años. Entre otros, véase: Prillaman 2000; Dakolias 1995 y Nino 92-93 y Larkins 1998).

¹⁰ La colusión entre funcionarios judiciales y políticos clientelares resulta central para explicar esa impunidad. Algo muy similar ocurría, por lo demás, en el ‘spoils system’ norteamericano (Knott y Miller 1987:22,27).

de hacerlo ha tendido a ser más bien y, en general, bajo. La precariedad del Estado de Derecho ha privado, así, a los ciudadanos de un mecanismo de control fundamental para limitar y llamar a cuentas a sus gobernantes. Esta precariedad explica, en mucho, la discrecionalidad, la politización extrema de importantes áreas del gobierno y los altos niveles de corrupción que caracterizan a muchas burocracias latinoamericanas.

La debilidad de la rendición de cuentas

Con pocas excepciones, en América Latina la operación de elecciones competitivas ha sido o bien débil o bien intermitente. En buena parte de la historia moderna de muchos países, de hecho, la inestabilidad de los regímenes políticos ha sido la norma. La baja durabilidad de sistemas competitivos o, en algunos casos, su muy limitada presencia ha privado a la ciudadanía de un mecanismo de control fundamental sobre sus gobernantes.

El tránsito a la democracia en la región en las últimas décadas ha reinstalado o introducido un medio clave para permitirle a los gobernados controlar y llamar a cuentas a sus gobernantes: el proceso electoral como procedimiento central para elegir a los detentadores del poder público. Sin embargo, la debilidad de, al menos, dos mecanismos muy importantes de control ciudadano distintos a las elecciones competitivas –poder judicial fuerte y autónomo del ejecutivo, y consumo efectivo de medios de información (prensa, en particular)- han hecho que el grado de control efectivo de la ciudadanía sobre el gobierno siga siendo, aún y en general, bajo.

Consecuencias principales: colusión, rigidez, y fragmentación

La discrecionalidad en las decisiones relativas al personal ha provocado que los burócratas, lejos de ser autónomos de los políticos –como suele ocurrir en los servicios civiles consolidados, hayan tendido a estar, en general, fuertemente coludidos con ellos. Tres factores ayudan a explicarlo. Primero, en los sistemas discrecionales los vínculos entre políticos y burócratas son directos y personales, cosa que facilita el control o, más concretamente, la colusión entre ambos. Segundo, el costo de monitorear a los burócratas tiende a ser relativamente bajo, pues los grupos de interés beneficiados por los políticos

usualmente cuentan con la motivación y la capacidad para participar directamente en su control. Así por ejemplo, si un político le pide a un burócrata que le de un trabajo o un permiso de importación a un cliente importante y el burócrata no cumple la instrucción, el cliente suele estar en posición de llamar a cuentas al político de forma bastante expedita y poco costosa. Tercero, muchas de las transacciones entre políticos, burócratas y grupos de interés concentrados en estos sistemas incluyen elementos de ilegalidad lo cual genera fuertes complicidades y contribuye, con ello, a fortalecer y facilitar la posibilidad de que todos se controlen entre sí.

El uso de criterios diversos en las decisiones discrecionales sobre el personal ha promovido la conformación de aparatos burocráticos fuertemente fragmentados. En general, el personal de las áreas financieras y los niveles altos de la administración central esta bien calificado –en muchos casos, de hecho, altamente calificado-, están relativamente bien pagados –aunque no siempre de forma transparente-, no goza de estabilidad garantizada en el empleo y se desempeña con grados aceptables de eficiencia y efectividad. En cambio, en las áreas de política social, de seguridad pública, de justicia y, en general, tanto en los gobiernos locales como en los niveles medios e inferiores de la burocracia los servidores públicos presentan niveles de competencia profesional y eficiencia mucho menor, suelen estar mal pagados y muchos de ellos cuentan con empleos vitalicios.

La fragmentación burocrática ha tenido costos importantes para la eficiencia y efectividad general del gobierno. Las muy marcadas diferencias en el perfil y comportamiento del personal en distintos sectores y niveles del aparato burocrático sugiere, sin embargo, que la discrecionalidad en sí misma no alcanza explicar variaciones en niveles de efectividad, probidad y eficiencia. Resulta claro que a los políticos les ha resultado útil contar con mejores sistemas de personal en ciertas áreas y en ciertos niveles del gobierno. Ello, normalmente, como resultado de presiones de grupos poderosos cuyos intereses así lo demandan o de requerimientos de carácter técnico. Ahí donde los políticos –por ejemplo, los bancos centrales- han enfrentado las presiones grupos como los inversionistas privados o los acreedores externos, cuyo apoyo resulta vital para su supervivencia política, las burocracias y los burócratas han tendido a ser mejores (Maxfield 1997). En cambio, las áreas que sirven a los grupos mayoritarios son precisamente las que han tendido a presentar las mayores deficiencias. Ello, fundamentalmente, en virtud de la debilidad de controles

ciudadanos que vinculen el éxito de los políticos a su capacidad para proveerle a los sectores sociales mayoritarios bienes públicos amplios e incluyentes.

El uso político clientelar o corporativo del empleo público ha tendido, finalmente, a producir fuertes rigideces en su operación. Destaca en este sentido el costo de mecanismos que garantizan la estabilidad en el empleo sin exigir a cambio de ella mérito alguno, más allá de la lealtad política del empleado al líder sindical. Muchos de los servidores que gozan de cargos vitalicios no cuentan con los niveles de competencia profesional, ni con los recursos materiales suficientes para desempeñar bien su trabajo. Algunos, a pesar de todo, se esfuerzan y lo logran. La mayoría, simplemente responde a reglas que no premian ni el mérito ni el buen desempeño y que además, con frecuencia, castigan la innovación y la eficiencia. Los mayores beneficiarios de estos esquemas rígidos son los líderes de muchos sindicatos de empleados públicos y los políticos que dependen electoralmente de su apoyo. Los perjudicados son los ciudadanos y muchos de los propios servidores gubernamentales que no disponen de un entorno adecuado para crecer y desarrollarse profesionalmente.

Estos tres elementos han configurado, en muchos países de América Latina, burocracias en las que conviven los peores defectos de los sistemas clientelares y patrimonialistas con algunas de las más serias deficiencias de los servicios civiles de carrera. Modernizar, profesionalizar y hacer más eficiente los sistemas de personal público requerirá distintos tipos de medidas que se ajusten a las particularidades de distintos países y entidades gubernamentales específicas. Para conseguirlo, sin embargo, se tendrán que vencer poderosas resistencias.

4. LA DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE OPOSITORES Y PARTIDARIOS DE LA REFORMA: CONDICIONES FAVORABLES PARA EL CAMBIO

El tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparente constituye un proceso largo, costoso y difícil. Algunos logros parciales registrados en la región en los últimos años y las experiencias exitosas de cambio en ese sentido en otros países y períodos indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible. Lo que sugieren estas experiencias es que un factor crítico de éxito o fracaso

para lograrlo tiene centralmente que ver con la distribución de poder entre los opositores y los partidarios del cambio.

En la literatura sobre el tema hay bastante consenso sobre la importancia del poder relativo de estos grupos para explicar variaciones en el grado de éxito en la instrumentación de las reformas (Banco Mundial 1997:165-167). Pero hay mucho menos acuerdo sobre el peso relativo de distintas variables para explicar diferentes distribuciones de poder entre ambos. Algunos estudios enfatizan la influencia de las instituciones del sistema político, otros subrayan el papel de condiciones estructurales y otros más la importancia de las estrategias de instrumentación empleadas por los reformadores. Determinar con mayor precisión cuál es el valor explicativo de distintas variables y factores requiere más trabajos empíricos sobre el asunto. La información disponible hasta el momento sugiere, sin embargo, que las instituciones políticas y, en particular, la concentración de poder en el ejecutivo resulta relativamente menos útil que otras variables para explicar diferencias en la distribución de poder entre partidarios y opositores de la reforma.

Las instituciones políticas

Los estudios que enfatizan el papel de las instituciones políticas como condicionantes de la distribuciones de poder entre opositores y partidarios han tendido a ver en el concentración del poder en el jefe del ejecutivo un factor crítico para explicar variaciones el grado de éxito en la instrumentación de las reformas. Este énfasis explica el que buena parte de la atención se haya centrado en los efectos sobre el poder del ejecutivo de factores tales como: la relación de poder entre el ejecutivo y el legislativo –tanto en términos de distribución de autoridad y competencias, como en lo que se refiere a la posición del partido del presidente en el congreso-; las reglas electorales; y los sistemas de partidos. Ello ayuda a entender también, el hecho de que haya tendido a considerarse que los sistemas más presidencialistas, con sistemas de partido más disciplinados y menos fragmentados y en los que el partido del presidente cuenta con mayoría en el congreso sean los que ofrecen mayores probabilidades de éxito para la instrumentación de las reformas.¹¹

¹¹ Véanse por ejemplo: Haggard 1997; Haggard y Kaufmann 1995; y Banco Mundial 1997:168-171.

Si bien intuitivamente atractiva y, en alguna medida, útil para explicar diferencias en el grado de éxito alcanzado por las reformas de primera generación –apertura comercial, privatización, por ejemplo-, la hipótesis sobre la importancia de la concentración del poder en el ejecutivo no parece ser, sin embargo, especialmente útil para explicar diferencias nacionales y sectoriales en el caso de las reformas de sistemas de personal gubernamental. Lo que sugieren los estudios empíricos disponibles, de hecho, es que tal concentración no parece ser condición ni necesaria, ni suficiente para el éxito de ese tipo de reformas.

En algunos países, como Chile durante el régimen de Pinochet, y en el caso de reformas centradas en la reducción de costos y de personal gubernamental –como la primera reforma argentina de principios de los años 90-¹², la fuerte concentración del poder en el ejecutivo facilitó, en efecto, el cambio. Sin embargo, en países con concentraciones de poder en el jefe del ejecutivo similares –México, por ejemplo-, el intento de introducir un servicio civil de carrera para la administración central en su conjunto entre 1995 y 2000 no prosperó (Guerrero 2000). Por otra parte, una de las reformas más ambiciosas de sistemas de personal en la región –la brasileña iniciada a mediados de los 90- fue instrumentada con dosis importantes de éxito en el contexto de un sistema político caracterizado por una fuerte fragmentación e indisciplina partidaria y, en general, con una concentración de poder bastante menor en el ejecutivo –tanto frente al congreso, como a los gobiernos provinciales (Melo; y Bresser Pereira).

Lo que sugieren estos casos es que la concentración del poder en el presidente ayuda a instrumentar la reforma sólo si existe la voluntad de hacerla. En cambio, si esa voluntad existe, aunque no haya fuerte concentración de poder en el ejecutivo, la reforma puede prosperar. La pregunta fundamental a responder, por lo tanto, es qué motiva al presidente, sus colaboradores cercanos a introducir el cambio.

¹² Dos trabajos recientes sobre esa experiencia (Ghio y Rynne) así lo indican. El segundo, sin embargo, también enfatiza la importancia central de la existencia de dos sindicatos de empleados públicos lo cual sirvió para dividir a los perdedores y, con ello, facilitar la reforma.

La motivación a favor de la reforma: condicionantes principales

El problema de motivación es clave en general. El que el jefe del ejecutivo decida apoyar reformas que eleven la calidad y la eficiencia de los servidores públicos resulta especialmente intrigante, sin embargo, porque las reformas de los sistemas de personal público suponen limitar el poder de esos actores y sus aliados sobre el manejo de un recurso político fundamental: el empleo público. Las motivaciones para hacerlo suelen ser variadas. En algunos casos, puede haber una convicción personal del presidente en turno a favor del cambio. Al igual que la concentración de poder en el ejecutivo, sin embargo, esas convicciones y valores no parecen ser ni condición necesaria ni suficiente para explicar el que decidan y consigan impulsar este tipo de reformas. Creer en ello, sin duda, ayuda. Lo que sugiere la evidencia disponible, sin embargo, es que lo que más importa es que la supervivencia política del presidente y de su partido dependan de, en efecto, apoyarlas.

La causa central que impulsa a estos actores a introducir y sostener reformas de este tipo es la posibilidad de perder el poder. Dos tipos de situaciones resultan relevantes en este sentido. Primero, la incertidumbre generada por la posibilidad de que otro partido gane la siguiente elección. Segundo, el fortalecimiento de grupos de interés concentrados o de sectores amplios del electorado interesados en que mejore la calidad de la administración y las políticas públicas y capaces de privar a los gobernantes del poder si no lo hacen.¹³

Competencia partidaria e incertidumbre

Una hipótesis, en principio razonable, es que la motivación para emprender el cambio tenderá a presentarse ahí donde el partido en el poder enfrente condiciones de incertidumbre con respecto a sus posibilidades de conservar el poder.¹⁴ El tipo de reforma que resulta útil en este contexto es una que asegure a los miembros y aliados de ese partido

¹³ Sobre la enorme importancia de los grupos de interés concentrados en las reformas internas de la burocracia más generalmente, ver: Moe 1989.

¹⁴ Esta hipótesis ha sido utilizada con frecuencia para explicar tanto la introducción como la expansión del servicio civil meritocrático en los Estados Unidos. Véase, por ejemplo Knott y Miller 1984:44. También ha sido empleada por Geddes (1994) para explicar la sucesiva ampliación en la cobertura del servicio civil brasileño.

estabilidad en el empleo –servicio civil. Ello, pues dicha estabilidad ofrece, ante la amenaza de perder el control del gobierno, una vía de supervivencia y avance a futuro a sus miembros y aliados.

Sin embargo, la competencia partidaria y su impacto potencialmente positivo para la introducción de sistemas meritocráticos no parece haber tenido mucho peso en las reformas recientes en la región. Una razón de ello es que la mayoría de los países contaban ya con servicios civiles. Otra es que su posible expansión se vio limitada tanto por factores intelectuales–predominio de diagnósticos críticos acerca de empleos vitalicios-, así como y muy especialmente por la presencia de fuertes restricciones presupuestales. El único caso en el que ese factor pudiera haber jugado decisivamente a favor de la introducción de una reforma de corte meritocrático y, sin embargo no lo hizo, es el mexicano.

A mediados de los 90, el partido gobernante en México –PRI, Partido Revolucionario Institucional- enfrentaba condiciones de incertidumbre que podrían haber incentivado el establecimiento de un servicio civil de carrera como medio para asegurarle a sus miembros la supervivencia en el gobierno. La iniciativa fue impulsada, de hecho, desde el ejecutivo, pero fracasó. Dos factores militaron en contra del posible incentivo de conservar el poder por la vía de introducir un sistema que asegurará estabilidad en el empleo a los miembros del partido en el poder. Primero, la incredulidad general de los prisitas con respecto a la posibilidad de perder el poder, a pesar de la evidencia creciente en sentido opuesto. Segundo, la división al interior del partido en el poder entre los políticos con carreras y arraigo en la estructura partidaria y los tecnócratas con carreras burocráticas. Esta división, obstaculizó la introducción de un servicio civil pues fue vista por los políticos como un medio para perpetuar el poder no de todos, sino sólo de los tecnócratas.¹⁵

El fortalecimiento de acreedores externos, inversionistas privados y ciudadanos

Los estudios disponibles sugieren que el principal estímulo para la introducción y consolidación de sistemas de personal gubernamental en la región tiene que ver con el fortalecimiento de grupos externos al gobierno –acreedores externos, inversionistas privados y ciudadanos en su condición de electores- que lo demanden y de cuyo apoyo

¹⁵ Entrevistas con funcionarios públicos encargados de la reforma. México D.F., 2001.

dependa la supervivencia y avance de los políticos y los burócratas que controlan el gobierno. Conviene señalar, que, en general, estos grupos no han presionado de forma directa por reformas a los sistemas de personal. Lo que han exigido, más bien, es que mejore el desempeño del gobierno en aquellas áreas que, a cada uno, les interesan más. La presión ha sido importante, con todo, pues una de las claves para mejorar la calidad del gobierno en general o de un sector en particular consiste en fortalecer el perfil y la eficiencia de su personal.

Tres factores han contribuido al fortalecimiento de esos grupos y explican, en mucho, el que se haya producido una ola de iniciativas de reformas de sistema de personal en la región durante los últimos años: la crisis fiscal, la apertura económica, y el tránsito a la democracia. En conjunto, todos esos cambios han limitado el poder de los políticos y las élites burocráticas, pero cada uno ha redistribuido poder de forma distinta y ha tenido, por lo tanto, consecuencias diferentes.

Crisis fiscales

La recurrencia de crisis fiscales y financieras en la mayoría de la región desde los años 80 ha incrementado muy considerablemente la vulnerabilidad de los gobernantes frente a los acreedores externos. A estos actores, los sistemas de personal no les interesan mucho en sí mismos. Lo que han exigido –reducción del déficit público– ha tendido a ser, sin embargo, el principal detonador de muchas de las reformas estructurales recientes, incluidas las de sistemas de personal.¹⁶ La razón central de ello tiene que ver con la muy elevada participación de los salarios gubernamentales en el gasto público total en la mayor parte de la región.

¹⁶ Sobre la importancia y efectos de las crisis de los 80 en impulsar las reformas estructurales existe una muy abundante bibliografía. Un trabajo especialmente útil, sin embargo, es Rodrik 1996.

**CUADRO 2
INDICADORES BÁSICOS
SECTOR PÚBLICO**

PAÍSES	INGRESOS TOTALES	GASTO TOTAL	SALARIOS DEL GOBIERNO
	% GDP 1998	% GDP 1998	% gasto total 1998
Ingreso alto	28.7	30.2	12
Europa	37.1	40	12
Ingreso bajo y mediano	18.6	20.1	...
América Latina	20.1	21	20

Fuente: World Development Indicators 2001, Washington, World Bank, 2001.

Si bien las crisis fiscales han sido la principal causa de la puesta en marcha de este tipo de reformas, sus efectos sobre el tipo y éxito de estas ha variado mucho entre sectores y países.

En Brasil, por ejemplo, la crisis fiscal sirvió para motivar al gobierno para reformar su sistema de personal y, muy particularmente, para reducir el costo financiero y la enorme rigidez de sus esquemas de estabilidad en el empleo. La orientación gerencialista de la reforma permitió, por su parte, obtener el apoyo político de los gobernadores de los estados, pues flexibilizar esos esquemas suponía para ellos beneficios muy considerables en virtud de la muy pesada carga financiera que entrañaba su persistencia. Así, la presión de los acreedores en favor del saneamiento de las finanzas públicas, en conjunción con el apoyo de actores políticos clave hizo posible una reforma muy difícil y ambiciosa (Melo).

En muchos otros casos –el argentino, en particular-, el carácter o bien efímero o bien cíclico de las crisis fiscales y su tendencia a favorecer reformas que enfatizan reducciones en costos y en personal por sobre medidas orientadas a profesionalizar a los funcionarios públicos produjeron consecuencias distintas. En la mayoría de los casos, de hecho, las

reformas centradas en los recortes de personal del gobierno central tendieron a compensar esas reducciones con incrementos en el personal de los gobiernos locales y/o a revertidos una vez concluida la parte más aguda de la crisis. Esta tendencia explica la notable descentralización del personal gubernamental ocurrida en la región en los últimos años, así como el hecho de que la carga salarial no haya experimentado reducciones significativas (Schiavo-Campo 1997a).

Una posible explicación de las diferencias entre Brasil y muchos otros países de la región tiene que ver con las diferencias en la distribución de poder entre el centro y las provincias. En contraste con Argentina o México, los gobiernos provinciales en Brasil tenían al inicio de la reforma mucho personal vitalicio heredado. Eso facilitó el apoyo de los gobernadores a la flexibilización en la estabilidad en el empleo, pues les permitió aumentar su margen de maniobra presupuestal y, por tanto, político. En Argentina y en México, en cambio, la mayor parte del personal se concentraba en el centro. Más que recortar el empleo local, lo que resultaba más conveniente políticamente para el gobierno federal era transferirlo a los gobiernos locales, pues ello permitía conservar el apoyo de sindicatos poderosos y de élites políticas provinciales -en particular, las vinculadas al partido gobernante- a medidas políticamente costosas para el partido en el poder como el combate a la inflación, la apertura comercial y la privatización.¹⁷

Competencia e internacionalización económica

A diferencia de las crisis fiscales, la apertura económica ha tenido efectos más estables y más similares sobre la motivación y capacidad de los gobernantes para impulsar reformas a los sistemas de personal público. Los principales efectos de la apertura han sido generar incentivos para que los inversionistas privados exijan mejores políticas públicas –en particular en el área financiera y macroeconómica- y ampliar su movilidad internacional fortaleciendo, con ello, enormemente su poder frente al gobierno.¹⁸

¹⁷ Sobre la importancia de las alianzas centro-periferia para explicar la introducción de reformas estructurales en México y en Argentina, véase el excelente trabajo de Gibson 1997.

¹⁸ Para un análisis detallado de los efectos de incrementos en la movilidad internacional del capital sobre la relación de poder entre el estado y los agentes económicos privados, ver: Winters 1996.

En economías cerradas con fuerte intervención gubernamental, para la mayoría de los agentes privados lo más rentable es demandarle al gobierno servicios y bienes particulares (exenciones fiscales, monopolios, licencias de importación, entre otros). La apertura cambia sus preferencias en materia de políticas públicas, pues, al enfrentarlos a la competencia externa, los motiva a exigirle al gobierno algunos bienes y servicios públicos de carácter general (estabilidad macro-económica, menores costos de transacción, condiciones regulatorias comparables a las de sus principales competidores extranjeros, entre otros). Esto, en conjunción con el notorio incremento de la vulnerabilidad del gobierno frente a las decisiones de los inversionistas privados en contextos de alta movilidad de capital explica porque muchos gobiernos de la región han introducido reformas para mejorar la calidad del gobierno en aquellos sectores que más les interesan a los inversionistas -en particular, a los más móviles internacionalmente.

El poder fortalecido y los intereses específicos de estos grupos ayudan a entender, así, los progresos observados en materia de administración y de personal en los sectores financieros del gobierno –bancos centrales, presupuesto, por ejemplo. Como sugiere un trabajo reciente sobre reformas en el caso de la administración tributaria, el nivel de presión ejercido por los inversionistas privados, también ayuda explicar variaciones nacionales en el grado de éxito alcanzado en materia de sistemas de personal en este tipo de entidades (Taliercio 2001).

Conviene señalar que en las áreas financieras, así como en algunos sectores de la política comercial, los obstáculos enfrentados por el intento de mejorar la eficiencia y calidad de los funcionarios han sido, además, menores que en otras áreas del gobierno –por ejemplo, las de política social. A ello han contribuido mejores puntos de partida en términos de cuerpos burocráticos no demasiado grandes, dotados de considerable competencia profesional y, en una considerable proporción, exentos de estabilidad en el empleo. El éxito se explica así por la distribución de poder más favorable posible a la reforma: la presencia de grupos de beneficiarios poderosos y concentrados interesados en el cambio, por un lado; y, por otro, obstáculos menos importantes que en otros sectores del gobierno y, por tanto, resistencias y opositores menos difíciles de vencer.

El tránsito a la democracia

El tránsito a la democracia en los países de América Latina también ha generado incentivos para que los políticos introduzcan este tipo de reformas. La razón es que su introducción beneficia potencialmente a grandes cantidades de ciudadanos y en contextos políticos competitivos la supervivencia y avance los políticos depende del número de votos que logran acumular. A pesar de ello, sin embargo, los incentivos a favor de las reformas provocados por la democracia han tendido a ser bastante menores que los generados por la apertura económica. A ello han contribuido, en alguna medida, las limitaciones generales de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas. Los factores más importantes para explicar esta situación, sin embargo, son: la debilidad de mecanismos de control ciudadano sobre el gobierno –tanto vertical como horizontal- distintos de las elecciones, y la presencia de muy poderosas resistencias al cambio en las entidades del gobierno que más afectan a los sectores mayoritarios de la población.

En años recientes, el tránsito a sistemas políticos basados en elecciones competitivas a promovido, en efecto, la introducción de reformas orientadas a hacer más transparente y responsable la acción del gobierno en muchos países de la región. Destacan, a nivel de la operación general del gobierno, tres tipos de iniciativas: los esfuerzos por fortalecer el poder judicial –rendición de cuentas horizontal-, la puesta en marcha de sistemas de información gubernamental abiertos al público y la introducción de mecanismos para incentivar y facilitar a los ciudadanos la expresión de su satisfacción o insatisfacción con el desempeño del gobierno–rendición de cuentas vertical. En lo que hace específicamente a los sistemas de personal público, habría que mencionar: la introducción de mayor transparencia en salarios -en, particular: integración de compensaciones distintas al salario al sueldo regular- así como la apertura al público de la información relativa a estructuras salariales y, también aunque en menor medida, a las reglas sobre el ingreso, ascenso y despido de los funcionarios públicos.

A la introducción de reformas transparentadoras han contribuido también diversas organizaciones no gubernamentales -tanto nacionales como internacionales-, así como algunas organizaciones intergubernamentales importantes –en especial, el Banco Mundial

y, a nivel regional, el Banco Interamericano de Desarrollo. En este tema la influencia de estos actores ha sido clave. Básicamente, porque han sido, en buena medida, ellos los que han colocado el asunto de la transparencia y la rendición de cuentas en la agenda pública de muchos países de la región y porque sus iniciativas de recopilación y publicación de información sobre la estructura y operación del gobierno han constituido un poderoso incentivo para impulsar a los gobiernos a iniciar acciones en la materia.

Ni el tránsito a la democracia ni la introducción de medidas orientadas específicamente a fortalecer la responsabilidad y transparencia del gobierno han logrado, sin embargo, traducirse en incrementos de poder para la ciudadanía tales que le permitan amenazar, efectivamente, el poder de los políticos y los burócratas si estos no responden a su demanda de un mejor gobierno. Uno de los factores que ha contribuido a ello es la desigualdad social y la debilidad de los sectores medios.

En condiciones de fuerte inequidad social, las elecciones competitivas, en lugar de favorecer demandas por bienes y servicios públicos amplios e incluyentes, tienden a incrementar las demandas sociales por bienes y servicios particularizados. Esto perpetua el predominio de transacciones políticas de tipo clientelar y conspira en contra del éxito de reformas que busquen limitar el uso irresponsable, discrecional y clientelar de los recursos públicos –entre ellos el empleo.¹⁹ La debilidad de las clases medias tampoco ayuda. En sociedades más homogéneas con sectores medios fuertes, la introducción de elecciones competitivas tiende a promover demandas por bienes públicos más amplios e incluyentes, así como a favor de gobiernos más honestos. Esto genera, a su vez, incentivos para que los políticos y los burócratas se interesen –porque su éxito y supervivencia electoral depende de ello- en transitar de sistemas de personal clientelares y corruptos hacia otros más honestos y competentes. Así, en ausencia de clases medias fuertes y en presencia de desigualdades agudas, las elecciones competitivas tienden a reproducir –y en ocasiones, incluso a ampliar- las condiciones de inequidad preexistentes, contribuyendo mucho con ello a limitar la capacidad de los sectores mayoritarios para controlar a sus gobernantes.

Otros dos factores que han reducido el impacto potencial del tránsito a la democracia sobre el fortalecimiento de la capacidad de la ciudadanía para exigirle cuentas a sus gobernantes,

¹⁹ Al respecto, el trabajo de Weyland es muy ilustrativo y sugerente (1996).

son la debilidad del poder judicial y el bajo nivel de consumo efectivo de medios de información—prensa escrita, en particular- en muchos países de América Latina. En contextos en los que para los políticos y los burócratas el costo de violar la ley tiende a ser bajo, la probabilidad de éxito de reformas dirigidas a elevar la eficiencia y, en particular, la honestidad y la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los ciudadanos también tenderá a ser, también, baja.²⁰ No es casual que exista una fuerte correlación entre vigencia del estado de derecho y niveles de corrupción en el gobierno. Si ser corrupto no cuesta políticamente y reporta muchos beneficios privados, los políticos y los burócratas no tendrán incentivos para comportarse de manera honesta. En lo que hace al bajo consumo de prensa escrita, la situación en muchos países de la región es preocupante, porque como señala un estudio reciente, esta parece ser la variable clave para explicar variaciones nacionales en niveles de rendición de cuentas por parte del gobierno. (Adsera, Boix y Payne 2001).

Los efectos limitados del tránsito a elecciones competitivas sobre el poder de los ciudadanos para exigirle a sus gobernantes un mejor desempeño explica, en mucho, las enormes dificultades que ha tendido a enfrentar la reforma de los sistemas de personal en aquellas áreas del gobierno que sirven a los sectores mayoritarios –salud, educación, combate a la pobreza, entre otros. Para explicar estas dificultades habría que agregar, sin embargo, el impacto de obstáculos y resistencias al cambio especialmente poderosos en esos sectores, por lo demás, los más intensivos en el uso de recursos humanos dentro del gobierno.²¹

Las áreas gubernamentales encargadas del diseño y provisión de políticas sociales suelen ser, por mucho, las que cuentan y requieren de mayor cantidad de personal; al mismo tiempo son las que presentan las deficiencias más graves y más costosas socialmente en sus sistemas de administración de recursos humanos. Su gran tamaño tiende, en sí mismo, a hacer muy difícil su reforma. La razón es que modificar el comportamiento de grandes cantidades de personas, muchas de las cuales se sienten, además, amenazadas por el cambio

²⁰ Sobre los efectos particularmente adversos de la debilidad de la ley en la región sobre los grupos de menores ingresos, ver; O'Donnell, et.al 1999.

²¹ En promedio, el personal de los sectores salud y educación representa casi la mitad del total del personal público de los países de la región. (Schiavo-Campo, et.al, 1997b).

suele entrañar costos muy altos en términos tanto de introducir nuevas reglas y prácticas, así como de monitorear y hacer valer su cumplimiento efectivo. Un segundo conjunto de problemas tiene que ver con la estabilidad garantizada en el empleo de la cual gozan la mayoría de los funcionarios en estas áreas, así como con la presencia en ellas de sindicatos, con frecuencia, muy poderosos. El primer elemento hace muy difícil el diseño de reglas o estrategias capaces de generar incentivos para que estos servidores sean más eficientes y competentes porque priva a sus superiores jerárquicos de una palanca clave para inducirlos a ello: la amenaza del despido. El segundo refuerza ese primer problema y, al mismo tiempo, explica que introducir reformas que amenacen el poder de los líderes sindicales capaces de movilizar políticamente a grandes cantidades de personas suele ser muy costoso para los políticos; especialmente para aquellos -aunque no sólo- que más dependen electoralmente de los sindicatos de empleados públicos.

La enorme dificultad para reformar los sistemas de personal de las áreas de política social del gobierno se explica así por la distribución de poder más adversa al cambio: por una parte, capacidad de presión de sus potenciales beneficiarios débil; y, por otra, obstáculos muy grandes a la introducción y, sobre todo, a la consolidación del cambio, así como opositores muy poderosos.

5. ALGUNAS ACCIONES Y ESTRATEGIAS PARA FACILITAR EL ÉXITO

La combinación entre crisis fiscales, giró hacia economías más abiertas y competitivas, y el tránsito a la democracia han fortalecido la capacidad de grupos externos al gobierno – acreedores externos, inversionistas privados y ciudadanos- para exigirle a los gobernantes una administración pública más eficiente, competente y responsable. Las redistribuciones de poder producidas por cada uno de estos cambios, sin embargo, han sido distintas y han sido también diferentes sus efectos combinados entre países y entre sectores del gobierno.

Crisis fiscales y apertura económica han incrementado de forma muy notable la vulnerabilidad de los gobernantes frente a acreedores externos e inversionistas privados. Esto, en conjunción con la presencia de condiciones favorables al cambio en las áreas del gobierno que más les interesan a estos grupos, han generado distribuciones de poder entre partidarios y opositores de las reformas que han facilitado tanto la introducción como el

sostenimiento de medidas capaces de elevar la calidad del gobierno en, particular, en las áreas de política monetaria y financiera.

El tránsito a la democracia, en cambio, no ha logrado traducirse aún en capacidad efectiva de los ciudadanos para amenazar la supervivencia y avance de los políticos y los burócratas si estos no atienden su demanda de un mejor gobierno. Esto, en combinación, con la presencia de fuertes obstáculos y poderosas resistencias en los sectores del gobierno que más impactan la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos, ha hecho que los gobernantes tengan menos incentivos y, al mismo tiempo, enfrenten mayores obstáculos para reformar los sistemas de personal público en esas áreas.

Mejores administraciones y políticas públicas en los sectores del gobierno que más interesan a los acreedores externos y a los inversionistas privados –áreas de política macroeconómica, en particular- han tenido efectos positivos para la sociedad en su conjunto –menor inflación, por ejemplo. Los efectos positivos sobre la calidad del gobierno del fortalecimiento de esos grupos, sin embargo, han sido y siguen siendo limitados. En muchos países latinoamericanos, además, ese fortalecimiento no ha llevado, en todas las áreas que los afectan, necesariamente a exigir mejores políticas públicas generales. En sectores monopólicos o muy concentrados, por ejemplo, la presión de los inversionistas más bien ha obstaculizado el funcionamiento eficaz de las entidades regulatorias. Sin contrapesos, el poder fortalecido de los agentes privados puede también llevar a la captura de unidades gubernamentales y, con ello, a incentivar a los políticos a reproducir prácticas y políticas socialmente costosas e ineficientes.

A fin de ampliar los beneficios sociales –mejor gobierno- y limitar los costos –políticas y formas de gestión pública generadoras de rentas privadas- del incremento de la vulnerabilidad de los gobernantes frente a los actores económicos privados resulta indispensable construirle contrapesos al poder económico privado y, al mismo, movilizar su poder en apoyo de reformas a los sistemas de personal en aquellas áreas en las que la rentabilidad social del cambio resulte mayor. Dos estrategias potencialmente útiles para lograr estos objetivos podrían ser: Primero, generar presiones para transparentar socialmente la acción de los agentes privados. Sobre esto hay muchísimo que avanzar, pues en América Latina la rendición de cuentas no ha sido entre los agentes privados una

práctica en absoluto común. Segundo, elaborar diagnósticos que especifiquen con mayor precisión tanto los problemas como los obstáculos que enfrenta la reforma de sistemas de personal para intentar con ello interesar a los agentes privados en reformas que, en principio, están fuera de su radio de interés más inmediato.

Para avanzar efectivamente en la reforma de los sistemas de personal público que con mayor urgencia la requieren –áreas de política social- y cuyos beneficios sociales son los más elevados potencialmente, resulta indispensable no sólo intentar movilizar el apoyo en su favor de los inversionistas privados, sino y, sobre todo, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos tanto horizontales como verticales. Para lograrlo, dos acciones parecerían ser especialmente críticas: el fortalecimiento del poder judicial y la ampliación del acceso público a la información sobre los resultados de la acción del gobierno en los sectores encargados del manejo de la política social. Lo primero para hacerle costoso a políticos y burócratas seguir utilizando el poder y los recursos públicos – incluyendo centralmente al empleo- de forma deshonesto y clientelar. Lo segundo para movilizar a grupos de ciudadanos a favor de la reforma y para debilitar a sus opositores exhibiendo ante la opinión pública los altísimos costos sociales generados por las prácticas irresponsables, ineficientes y deshonestas que han caracterizado tradicionalmente la gestión de amplios sectores del gobierno en muchos países de la región.

CONCLUSIONES

El reciente tránsito hacia regímenes democráticos y hacia economías más abiertas y competitivas en América Latina ha generado nuevas oportunidades para impulsar procesos de desarrollo dinámicos, equitativos y estables. Democratización y apertura económica han permitido, en efecto, reducir el impacto de algunas de las principales trabas al desarrollo. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, estos cambios macro-institucionales no han logrado traducirse aún en mejoras sustanciales en la calidad de vida de las personas.

Vivir en América Latina sigue teniendo mucho de precario, de limitado, de incierto y de frustrante. Inseguridad en las calles, atropellos continuos de los derechos de los individuos, ausencia de justicia y de certidumbre jurídica, servicios de educación y de salud deficientes, contaminación rampante, infraestructura insuficiente y entes regulatorios que no regulan siguen caracterizando el funcionamiento cotidiano de muchos países de la región. La limitada oferta de estos y otros bienes públicos ha redundado en altos costos para la calidad global de vida de todos, no sólo de los más pobres.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad urgente de modernizar y profesionalizar al personal de los gobiernos de la región para mejorar la calidad general del gobierno y para lograr, con ello, que mercado y democracia se traduzcan en mejores condiciones y oportunidades de vida para los ciudadanos. Hay, sin embargo, menos claridad y consenso sobre cómo hacerlo.

El marco conceptual y analítico desarrollado busca contribuir a mejorar la comprensión del problema ofreciendo, para ello, una guía que oriente el trabajo empírico hacia aquellas condiciones que más parecen influir en el éxito o fracaso de este tipo de reformas. El esquema propuesto parte de dos premisas centrales:

1. Las reformas orientadas a mejorar el perfil de los funcionarios gubernamentales en contextos como la mayoría de los latinoamericanos suponen limitar la discrecionalidad irresponsable de los políticos y las élites burocráticas sobre el manejo del empleo público.
2. Dado que ese tipo de manejo les resulta políticamente rentable a los gobernantes, un factor crítico para el éxito de las reformas será el que existan fuera del gobierno grupos

dispuestos y capaces de amenazar la supervivencia y el avance de los políticos y los burócratas si estos últimos no apoyan las reformas.

A partir de estas premisas, el trabajo sugiere concentrar la atención en aquellas variables que, con mayor fuerza y frecuencia, inciden sobre la voluntad de los gobernantes para iniciar y sostener las reformas. En particular, en la distribución de poder entre partidarios y opositores del cambio. A fin de identificar a los actores que integran estos dos grupos sugiere la conveniencia de examinar los sistemas de administración de personal preexistentes y el modelo de reforma propuesto. Para especificar las preferencias y el poder relativo de estos dos grupos propone, además, analizar los efectos de las crisis fiscales, el giro hacia el mercado y el tránsito a la democracia sobre la correlación de fuerzas entre políticos, burócratas, grupos privados concentrados y ciudadanos.

La principal conclusión que se deriva de este trabajo es que el fortalecimiento de los grupos externos al gobierno más interesados y capaces de exigirle a los gobernantes que inicien y sostengan las reformas ha sido mayor en el caso de los acreedores externos y los inversionistas privados que en el caso de las mayorías ciudadanas. Esto, en conjunción, con la presencia de mayores obstáculos y resistencias al cambio en los sectores del gobierno que más afectan a la mayoría de los ciudadanos que en las áreas de mayor prioridad para los agentes económicos privados, ayuda a explicar los muy desiguales avances de las reformas en muchos países de la región en términos sectoriales.

Algunas de las acciones y estrategias que aquí se sugiere pudiesen contribuir a incrementar la capacidad de los ciudadanos para exigirle a los gobernantes reformas que mejoren el perfil y desempeño de los funcionarios públicos son:

1. Transparentar la acción de los agentes económicos privados porque ello contribuirá a ampliar los posibles beneficios del fortalecimiento de su poder en términos de obligar a los gobernantes a mejorar la calidad del gobierno y, al mismo tiempo, limitará algunos de sus costos sociales.
2. Generar diagnósticos que permitan identificar con mayor precisión obstáculos, así como posibles maneras de movilizar el apoyo de los inversionistas privados a favor de la reforma de los sistemas de personal en las áreas de política social que son las con mayor urgencia requieren el cambio y las que mayores beneficios colectivos suponen.

3. Fortalecer el poder judicial para hacerle políticamente costoso a los políticos y a los burócratas seguir utilizando el empleo público de forma deshonesta y clientelar.
4. Fortalecer el acceso a la información sobre los resultados de la acción gubernamental para incrementar, con ello, la vulnerabilidad de los gobernantes frente a las decisiones y opiniones de los ciudadanos, así como para debilitar a los principales opositores de las reformas: aquellos políticos y burócratas que derivan grandes beneficios políticos y privados de formas de administración del empleo público socialmente ineficientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Barzelay, Michael (2001) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley, University of California Press.
- Bekke, Hans, *et.al.*(1996) Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington, Indian University Press.
- Breton, Albert y Ronald Wintrobe (1975) “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, Journal of Political Economy, vol.83, no.1, pp. 195-208.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (1999) Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America, U.S.A., Lynne Rienner Publishers.
- _____ “Managerial Administration in Brazil: Reflections of a Reformer”, en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider (eds.), en prensa.
- Calvert, Randall, *et.al.*(1989) “A Theory of Political Control and Agency Discretion”, American Journal of Political Science, vol.33, no.3, pp. 588-611.
- Chaudhry, Shahid Amjad, *et.al.*(1994) Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean, Washington, World Bank Technical Paper no. 259.
- Dakolias, Maria (1995) “A Strategy for Judicial Reform: the Experience in Latin America”, Virginia Journal of International Law 39, pp. 167-231.
- Eaton, Kent (2001) “Legislators and Bureaucrats in Argentina: Administrative Reform in the 1990s”, Presented at the Conference of the American Political Science Association, San Francisco, pp. 1-20.
- Garvey, Gerald y John Dilulio (1994) “Sources of Public Service Overregulation” en John Dilulio (ed.), The Regulating the Public Service, Washington, Brookings Institution.
- Geddes, Barbara (1994) Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America, U.S.A., University of California Press.

Gibson, Edward (1997) "The Populist road to Market Reform", World Politics, vol.49, no.3, pp. 339-370.

Ghio, José María y Sebastián Etchemendy (1997) "The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina", documento presentado en el Seminario Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, Brasilia.

Grindle, Merilee (1997) "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico", Latin American Research Review, vol.12, no.1, pp. 37-66.

_____ (1997), Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries (ed.), BA, Harvard University Press.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000) "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", CIDE, documento de trabajo no. 90.

_____ (2000) "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", CIDE, documento de trabajo no. 61.

Haggard, Stephan (1995) "The Reform of the State in Latin America", Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean.

_____ y Robert Kaufmann (1995) The Political Economy of Democratic Transitions, Princeton, Princeton University.

Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider (eds.), The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries, North-South Center Press, en prensa.

_____ (1997) "Clientelism in Flux : Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Horn, Murray (1995) The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector, U.S.A., Cambridge University Press.

Ingraham, Patricia (1995) The Foundation of Merit. Public Service in American Democracy, U.S.A., The Johns Hopkins University Press.

Kaufmann, Robert, “The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy” en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider (eds.), en prensa.

Kernell, Samuel y Michael McDonald (1999) “Congress and America’s Political Development: The Transformation of the Post Office from Patronage to Service”, American Journal of Political Science, vol. 43, no. 3, pp. 792-811.

Knott, Jack y Gary Miller (1987) Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice, U.S.A., Prentice-Hall.

Larkins, Christopher (1998) “The Judiciary and Delegative Democracy in Latin America”, Comparative Politics 30, pp. 423-441.

_____ (1996) “The Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis”, American Journal of Comparative Law 44, pp. 605-626.

Mahon, James Jr., “Reforms in the Administration of Justice in Latin America: Overview and Emerging Trends” en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider (eds.), en prensa.

Maíz, Ramón (1994) “Estructura y acción: elementos para un modelo de análisis micropolítico del clientelismo”, Revista Internacional de Sociología, no.8-9, 189-215.

Manning, Nick, *et.al.* (2000) “Public Officials and their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance”, Working Paper, World Bank.

Maxfield, Sylvia (1997), Gatekeepers of Growth: the International Political Economy of Central Banking in Developing Countries (ed.), Princeton, Princeton University.

McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz (1984) “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms”, American Journal of Political Science 28, pp. 165-179.

Meló, Marcus André, “When Institutions Matter: A Comparison of the Politics of Administrative, Social Security, and Tax Reforms in Brazil” en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider (eds.), en prensa.

Méndez, Juan, *et.al.*(1996) The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, Indiana, University of Notre Dame Press.

Miller, Gary (1992) Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy, U.S.A., Cambridge University Press.

_____ (2000) “Rational Choice and Dysfunctional Institutions”, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol.13, no.4, pp. 535-547.

Moe, Terry (1989) “The Politics of Bureaucratic Structure”, en John Chubb y Paul Peterson, Can the Government Govern?, Washington, The Brookings Institution, pp. 267-329.

Morris, Fiorina, (1978) “Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector”, The American Economic Review, vol.68, no.2, pp. 256-260.

O’Donnell, Guillermo (2000) “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, documento preparado para el Seminario 'Political Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America,' University of Notre Dame, Kellogg Institute, May 8-9.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992) Reinventing Government? How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, U.S.A., Addison-Wesley.

Oszlak, Oscar (2001) “Public Policy Management and Transparency: Civil Service. The Civil Service in Latin America and the Caribbean: Situation and Future Challenges”, Washington, Inter-American Development Bank.

Rauch, James y Peter Evans (1997) “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”, s.l., [mimeo].

_____ (1995) “Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era”, AER, vol.85, no.4, pp. 968-979.

Reid, Gary y Graham Scott (1994) “Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean”, en Shahid Amjad Chaudhry, *et.al.*, Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean, Washington, World Bank Technical Paper no. 259, pp. 39-81.

Reid, Joseph and Kurth M. (1988) “Public Employees in Political Firms: Part A. The Patronage Era”, Public Choice 59, pp. 253-262.

_____ (1989), “Public Employees in Political Firms: Part B. Civil Service and Militancy”, Public Choice 60, pp. 41-54.

Rodrik, Dani (1996), “Understanding Economic Policy Reform”, Journal of Economic Literature, vol. 34, pp. 9-41.

Rynne, Jeffrey, “The Politics Administrative Reforms in Menem’s Argentina: The Illusion of Isolation”, en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider (eds.), en prensa.

Schiavo-Campo, Salvatore, *et.al.*(1997 A) “Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selectives Synthesis of International Facts, Policies and Experiences”, Policy Research Working Paper no. 1771, The World Bank.

_____ (1997 B) “An International Statistical Survey of Government Employment and Wages”, Policy Research Working Paper no. 1806, The World Bank.

Shefter, Martin (1994) Political Parties and the State. The American Historical Experience, Princeton, Princeton University Press.

Skowronek, Stephen (1982) Building A New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920, U.S.A., Cambridge University Press.

Silberman, Bernard (1993) Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain, U.S.A., The University of Chicago Press.

Taliercio, Robert (2001) “Unsustainably Autonomous?: Challenges to the Revenue Authority Reform Model in Latin America”, Presented at the Conference of the American Political Science Association”, San Francisco.

Van Riper, Paul P.(1958) The History of the United States Civil Service, U.S.A., Row, Peterson and Company.

Weiland, Kurt (1996) “Obstacles to Social Reform in Brazil’s New Democracy”, Comparative Politics, vol. 29, no. 1, pp. 1-22.

Williamson, Oliver (1996) The Mechanisms of Governance, New York, Oxford University Press.

_____ (1999) “Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective”, Journal of Law, Economics and Organization, vol.1, no.1.

Winters, Jeffrey (1996) Power in Motion: Capital, Mobility and the Indonesian State, Ithaca, Cornell University.

Wood, Dan (1989) “Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy”, American Political Science Review, vol.83, n.3, pp. 965-978.

Documentos

Banco Mundial (1997) Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997, Washington.

_____ (2001) Building Institutions for Markets, Washington.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *et.al.*(1986) Administración de personal y carrera administrativa en América Latina, s.l., CLAD-ILDIS-ALAP-DNP.

IMD International (2000) The World Competitiveness Yearbook, Lausanne.

Inter-American Development Bank (1998) Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report, Washington.

OECD (1999) Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries, OECD, Paris.

World Bank (2000) Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Washington.

World Economic Forum (1999) The Global Competitiveness Report, 1999, Geneva.