

artículos

Laura Zuvanic**

Mercedes Iacoviello***

La burocracia en América Latina*

A PARTIR DEL CONTRASTE ENTRE EL MODELO NORMATIVO DE BUROCRACIA Y LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA, SE ANALIZAN LAS PARTICULARIDADES DE LOS CASOS NACIONALES EN TORNO A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS GUBERNAMENTALES, EL ROL DE LAS BUROCRACIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA, SERVICIO CIVIL Y SUS INSTANCIAS RECTORAS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CENTROAMÉRICA; BUROCRACIA; POLÍTICAS PÚBLICAS; RECURSOS HUMANOS; FUNCIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL

Introducción

La burocracia es una pieza crucial en el diseño y ejecución de

las políticas públicas. Más allá de que la burocracia es comúnmente entendida como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo o

* Una versión de este artículo se encuentra en prensa, para ser publicado bajo la siguiente denominación: *The Role of Bureocracy in Policy Making Process, The Politics of Policies*. Economic and Social Progress in Latin America, 2006. Report Inter-American Development Bank, en prensa por David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, USA. Este artículo es una síntesis del Background paper presentado sobre el Rol de la Burocracia en los Procesos de Toma de Decisión en América Latina del Report on Economic and Social Progress in Latin America 2006 "The Politics of Policies" (IPES-BID). Agradecemos la colaboración en esta versión resumida de Ana Laura Rodríguez Gusta.

** Máster en Ciencias Sociales. Especialista en Recursos Humanos. Consultora Internacional para el área de desarrollo organizacional y recursos humanos del sector público y privado. Profesora de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

*** Máster en Gestión de Recursos Humanos con especialidad en el Ámbito Público. Consultora-Investigadora Internacional en el campo de la gestión de recursos humanos gubernamentales. Profesora en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, Argentina.

Recibido: 25 de mayo del 2009.

Aceptado: 13 de noviembre del 2009.

incluso un sistema de empleo, se puede concebir como una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. En calidad de institución, la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro.

En efecto, una burocracia profesional puede ser un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica. Asimismo, las burocracias son centrales para la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está atendida por los requerimientos de imparcialidad y transparencia de los servidores públicos, la eficacia es el valor protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. Una burocracia profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas, y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron. Asimismo, una burocracia que funcione adecuadamente evita la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos (Evans, 1992).

En la esfera más específica del proceso de toma de decisiones, una burocracia profesional bien su-

pervisada por el Congreso, puede ser un canal alternativo para el refuerzo "intertemporal" de los acuerdos políticos, colaborando con la efectividad de las políticas al limitar la posibilidad de que las decisiones se reviertan en función de consideraciones de corto plazo (Spiller, Stein y Tommasi, 2003; Scartascini y Olivera, 2003).

En consecuencia, la burocracia debe verse como un actor clave para alentar acuerdos prolongados en el tiempo, especialmente por su capacidad para llevarlos a la práctica. La misma está subordinada al gobierno dentro del sistema constitucional. La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Poder Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno.

Habida cuenta de esta imagen normativa sobre la burocracia, la realidad de la región muestra Estados débiles en su capacidad de ejecutar políticas públicas orientadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos. En gran medida, esta debilidad se ha asociado al bajo grado de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos de los Estados latinoamericanos. Algunos estudios han sugerido que la burocracia ha funcionado como un sistema de empleo en manos de los políticos y de intereses corporativos. De esta forma, la región pocas veces ha visto burocracias caracterizadas por procedimientos regularizados e impersonales, y decisiones de empleo

basadas en calificaciones técnicas y mérito (Prats i Catalá, 2003, Klingner y Pallavicini Campos, 2001).

En la región, no se observa una definición formal del papel que debería desempeñar la burocracia en el proceso de formulación de políticas, desde su diseño hasta su ejecución, incluyendo su evaluación, control y seguimiento, así como la provisión de insumos para la discusión de alternativas de políticas. En efecto, en los textos constitucionales existe únicamente una vaga mención al papel de “servicio” al país por parte de los empleados públicos. Seguidamente, en los estatutos de la función pública, se definen las obligaciones respecto del cumplimiento de las leyes y reglamentos, las tareas y funciones, y las órdenes de los superiores jerárquicos y la responsabilidad por los bienes públicos. Queda por lo tanto vago y difuso cómo los funcionarios públicos deberían contribuir e involucrarse con las políticas públicas, incluso en sus aspectos más mecánicos y operativos.

Se podría pensar que los reglamentos concernientes a los escalafones de los funcionarios podrían proveer mayor información sobre el desempeño esperado de los cuerpos burocráticos. Para cada grupo ocupacional, los reglamentos definen los niveles de responsabilidad, así como el tipo de función a desempeñar. Sin embargo, el bajo desarrollo de los sistemas de organización del trabajo en la región hace que la definición de tareas y perfiles se realice *ad hoc*

al momento de la cobertura de los cargos, sin enmarcarse en criterios más globales respecto a funciones y papeles asignados a los sectores específicos de la burocracia.

Este capítulo muestra que en la región, los cuerpos burocráticos desempeñan distintos papeles, muchas veces contradictorios. Estos diversos desempeños varían según su grado de profesionalidad y su neutralidad respecto a la ejecución de las políticas públicas. Las burocracias también varían según su grado de estabilidad y capacidad de adaptación, y su orientación hacia el interés público, o por el contrario, su uso como recurso privado por los partidos políticos, o incluso por los propios empleados públicos, quienes defienden sus intereses amparados por la estabilidad laboral.

La primera parte del capítulo elabora una caracterización de las burocracias en América Latina a partir del uso de un modelo de gestión estratégica e integral de los recursos humanos. Luego de presentar a grandes rasgos este modelo de referencia, se analizan los hallazgos empíricos obtenidos en la región a partir de su aplicación. Para complementar esta caracterización genérica a nivel de servicios civiles nacionales, se propone en la siguiente sección una tipología para capturar la diversidad de actores burocráticos al interior de cada país. El capítulo cierra con una sección de conclusiones donde se presenta la situación actual de las burocracias latinoamericanas y sus perspectivas de conso-

lidación como instituciones profesionales y meritocráticas.

Caracterización de las burocracias latinoamericanas: la gestión estratégica de los recursos humanos

Esta sección examina en qué medida las burocracias están dotadas de los atributos institucionales necesarios para la gestión de políticas públicas que se han vuelto cada vez más complejas y enfrentan entornos cambiantes. A efectos de garantizar cierta estabilidad de los resultados de las políticas públicas, se requiere la consolidación de una burocracia independiente y estable. Este tipo de burocracia depende de la vigencia de reglas y prácticas en la gestión de los funcionarios que obedezcan a criterios de mérito, rendición de cuentas, transparencia y flexibilidad (Grindle, 1997).

En otras palabras, los procedimientos, reglas y prácticas del empleo público influyen en gran medida sobre la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia en el diseño y ejecución de políticas públicas. Las reglas concernientes al empleo público son fuente de motivación (o no) de los funcionarios, así como de monitoreo de sus actividades y de la calidad de su trabajo y resultados.

¿Cuál es la situación actual en la región? Aquí se presenta una mirada detallada sobre la situación de los servicios civiles latinoamericanos, a efectos de identificar algunas tendencias comunes, y resaltar las distinciones existentes entre los casos nacionales. Este ejercicio empírico se realiza tomando como referencia de evaluación a un modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos propuesto por Francisco Longo (2002 y 2004).

Este modelo propone un enfoque sistémico sobre la gestión de recursos humanos, ya que intenta dar cuenta del desarrollo del servicio civil a partir de la adecuación entre la estrategia de la organización y el comportamiento de los funcionarios. Para ello recurre a una visión global del funcionamiento de la gestión que integra al contexto interno, al entorno, a la estrategia, y a los resultados en el análisis de la coherencia de la estrategia organizacional.

Por otra parte, la coherencia de la estrategia de gestión de recursos humanos se despliega a través de diferentes subsistemas de gestión, en concordancia con la visión global que persigue el modelo. Los subsistemas abarcan: la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, el empleo, el rendimiento, la compensación, el desarrollo, y las relaciones humanas y sociales.

CUADRO No. 1
MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA
DE RECURSOS HUMANOS

Planificación de los recursos humanos				
Disponibilidad de información para la gestión. Previsiones de personal derivadas de prioridades estratégicas. Planificación flexible que permite adaptarse a los cambios. Alto grado de tecnificación, y costos de nómina razonables.				
Organización del trabajo	Gestión del Empleo	Gestión del Rendimiento	Gestión de la Compensación	Gestión del Desarrollo
Diseño de puestos sobre criterios de gestión, enriquecimiento del puesto. Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.	Reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, con garantías para evitar arbitrariedad y discriminación. Selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, y no arbitraria.	Objetivos de rendimiento en relación con los objetivos estratégicos, y se comunican a los empleados. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados, a través de un sistema eficiente y equitativo.	Política de retribución articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.	Planes flexibles de carrera, incluyendo promoción horizontal. Promoción en base a rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia organizacional.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales				
Sistema de relaciones laborales desarrollado, equilibrado, y eficiente para prevenir y resolver conflictos, con incidencia sindical en las políticas de recursos humanos. Prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima laboral y comunicación.				

Fuente: Elaboración propia a partir de Longo (2002) .

Este trabajo utiliza hallazgos de una evaluación de los servicios civiles de dieciocho países de la región de acuerdo al modelo de referencia, en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, durante el 2004 (BID, DRP, 2005). Cabe señalar que este mismo modelo conceptual ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), que fue aprobada por los países de la Región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

Tomando este modelo integral de gestión estratégica de recursos humanos como punto de referencia, ¿qué podemos decir sobre la Región? En primer término, los servicios civiles de la Región distan bastante del modelo propuesto. En lugar de la gestión integral y estratégica que sugiere el modelo, la Región parece estar caracterizada por una gestión de recursos humanos segmentada, con decisiones y procedimientos azarosos más que planificados (Iacoviello, 2006). Estas características pueden ser más o menos disfuncionales al diseño y ejecución de políticas públicas según el entorno nacional en cuestión. No obstante las deficiencias, en algunos de los subsistemas de gestión del modelo, se observa una mayor aproximación al estándar propuesto, lo cual son esperanzadoras noticias para los crecientes desafíos de las políticas públicas.

Comencemos por la planificación cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos: la misma presenta importantes deficiencias en el conjunto de la Región. En efecto, la planificación de políticas de gobierno y las proyecciones presupuestarias concernientes al personal, raramente se articulan con los indicadores institucionales y las estrategias organizacionales del sector público. Por el contrario, se puede afirmar que la planificación de las líneas de políticas está fuertemente desacoplada de sus necesidades de recursos humanos, produciendo así importantes desfases entre el personal necesario para la implementación de políticas públicas exitosas y el personal disponible. Esta brecha redundante en instrumentos de coordinación gubernamental poco efectivos.

A ello se suman notorias dificultades para consolidar sistemas de información actualizados, relevantes, y fiables, susceptibles de ser apropiados y utilizados por los jefes públicos y supervisores en la gestión del personal. Ciertamente, la información desglosada en el nivel individual con datos concernientes a los perfiles de los sujetos, sus trayectorias laborales, y características de los cargos es una tarea mayor. Pero sin ella, es claro que es muy difícil poder enfrentar las políticas públicas en los Estados modernos con mayores demandas de articulación entre tareas, que requieren tecnología cada vez más compleja.

La construcción de estos sistemas de información enfrenta,

además, importantes imprecisiones en la definición de puestos y perfiles en las organizaciones públicas. Ello se intensifica con las dificultades para llevar adelante una efectiva gestión del rendimiento de las organizaciones y sus integrantes. En cuanto a las compensaciones, los esfuerzos se centran en garantizar una administración salarial ritualista, faltando una efectiva articulación con la estrategia organizativa y el desarrollo de sistemas de incentivos individuales. En pocos casos se observan estructuras de compensación que actúen como incentivos positivos. Es común encontrar situaciones donde, precisamente, las políticas públicas son implementadas con problemas porque las desigualdades en las compensaciones de los funcionarios, o aún los bajos sueldos entre ciertos grupos ocupaciones especializados, no fomentan los niveles necesarios de compromiso con el trabajo – lo que algunos investigadores han llamado “ausentismo sustantivo”.¹

En la incorporación y promoción de funcionarios, los países presentan diferencias. En efecto, en algunos de ellos, la incorporación al empleo público ocurre únicamente mediante lazos políticos. En otros países, por el contrario, se observan algunas modalidades de incorporación con base en criterios de mérito utilizados en la selección y promoción de empleados, aunque con palpables dificultades de implemen-

tación. Otros países, excepcionales, presentan sistemas sólidos de mérito en el reclutamiento y promoción de empleados, siendo Brasil un caso líder. Por la importancia del mérito en la construcción de un cuerpo burocrático eficiente para la implementación de políticas públicas, y porque en el mérito encontramos importantes grados de variación empírica en la Región, centraremos la discusión en analizar cómo entra este criterio en las decisiones de incorporación, promoción, y desvinculación del personal.

Los criterios de mérito en la Región

¿Cómo se seleccionan los candidatos más capaces de un conjunto de aspirantes? ¿Qué mecanismos se utilizan para convocar a los aspirantes en primer lugar? ¿Son mecanismos particularistas o por el contrario los mismos brindan oportunidades equiparables a personal igualmente capacitado? ¿Son compensados los funcionarios más capaces o aquellos con lazos personales o políticos con los jefes de turno? Para abordar estas interrogantes, se trabajará con el *índice de mérito* elaborado en el modelo de gestión de referencia.

El índice de mérito mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una

1. Agradecemos a Humberto Martins la sugerencia del uso de este término.

organización. A través de la evaluación de diez puntos críticos,² este índice brinda una medida resumen acerca de cuáles son las garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y la protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados. El mérito se despliega en las prácticas de incorporación, promoción, y desvinculación de funcionarios del aparato del Estado. Siguiendo al índice en cuestión, el mérito no comprende solamente las credenciales profesionales o de los oficios, sino también los conocimientos adquiridos en la práctica laboral, así como las capacidades para desempeñar las áreas más específicas.

Los méritos de un sujeto pueden ser evaluados mediante procedimientos objetivos (como las pruebas de conocimiento) o bien subjetivos (como las entrevistas). Suponen, por otra parte, mecanismos abiertos de competencia y procedimientos universales para aspirar a un cargo en el sector público. Idealmente, sólo la idoneidad del sujeto se toma en cuenta para la gestión de los recursos humanos, dejando de lado consideraciones que poco tengan que ver con el

desempeño de la tarea como las características adscriptas o las lealtades políticas.

Los valores bajos sobre una escala de 0 a 100 implican la ausencia de consideraciones objetivas, universales y técnicas; mientras que los valores altos apuntan a criterios de mérito establecidos en las prácticas de gestión del personal.

En términos generales, el índice de mérito sugiere que en la Región es poco frecuente el uso sistemático e institucionalizado de criterios de mérito para incorporar, promover, y desvincular a funcionarios. Esta situación se refleja en el promedio de este índice para los países latinoamericanos, que alcanza apenas a treinta y tres puntos (sobre 100), aunque, como veremos más adelante, se da una enorme dispersión que va desde un máximo de ochenta y siete puntos para el caso de Brasil, hasta un mínimo de dos puntos para el caso de Panamá.

Paradójicamente, uno de los aspectos normativos más elaborados es la incorporación de funcionarios tomando en cuenta principios meritocráticos, que han alcanzado incluso rango constitucional en algunas naciones. No faltan los intentos por introducir concursos por mérito para el reclutamiento de nuevos empleados, pero con un éxito muy desigual. También es poco común promover al personal a otros cargos de mayor responsabilidad a partir de sus méritos y cualidades laborales. Cuando existen prácticas objetivas de promoción, las mismas descan-

2. La metodología plantea la evaluación de noventa y tres puntos críticos que reflejan las "mejores prácticas" en referencia a los distintos aspectos de la gestión de personal. Cada índice se construye como un promedio ponderado de una selección de puntos críticos. La evaluación se basa en el análisis de información cuantitativa y cualitativa por parte de un equipo de expertos.

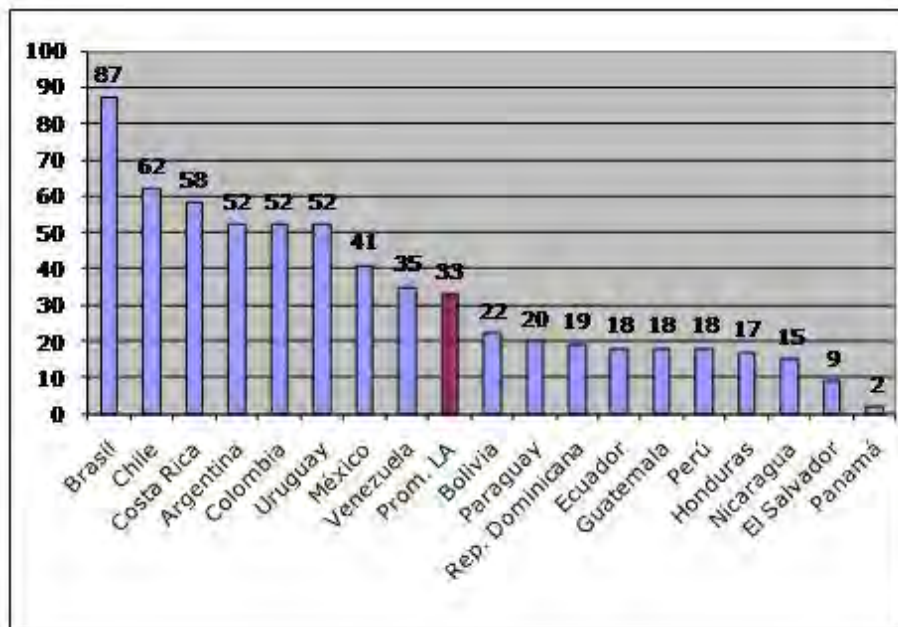
san en criterios de antigüedad más que en el mérito entendido como el desempeño propiamente dicho. Finalmente, es muy rígida la desvinculación de funcionarios de carrera, y cuando ella ocurre, no refleja necesariamente un mal desempeño de los mismos, sino que pueden darse situaciones de “purga” política (que

de todos modos implican tortuosas cuestiones legales durante años).

Habida cuenta de esta tendencia, es real que la región varía en cuanto al uso del mérito en sus cuerpos burocráticos, según se puede observar en el gráfico No. 1.

GRÁFICO No. 1

ÍNDICE DE MÉRITO



Escala 0 a 100.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).*

El gráfico refleja la posición de los países para este índice. Brasil, Chile y Costa Rica se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Estos países son los tres casos donde el criterio de mérito está más instalado en la gestión de personal, colocándolos, en principio, en mejor situación para las tareas de elaboración, implementación y control de las políticas públicas.

En Brasil hay un sistema bien institucionalizado y universal para la cobertura de puestos a través de concursos públicos, tanto para las carreras funcionariales como para cargos temporales bajo la Ley de Contrato de Trabajo. En Costa Rica, el mérito es un principio generalizado (con base en el Estatuto del Servicio Civil de 1953), y rigen reclutamientos abiertos a todos los candidatos, con la posibilidad de desvinculación por razones de mal desempeño. En Chile, el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso, utilizados en distintas áreas; la Ley de Nuevo Trato (2004) introduce criterios de mérito para la incorporación de los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública.

Sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, donde se encuentran Argentina,

Colombia, México, Uruguay y Venezuela. En ellos coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones propias de clientelismo político. Un tercer grupo de países, compuesto por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), presentan índices por debajo de 30 puntos. Ello indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido, donde además de no existir criterios institucionalizados para seleccionar al personal a partir de méritos, tampoco se verifican mecanismos de protección contra prácticas arbitrarias en el manejo del personal.

México, Venezuela y Colombia presentan situaciones hasta ahora bastante politizadas, pero con un movimiento fuerte hacia la incorporación del mérito en la gestión del personal a partir de nuevos marcos legales. A diferencia de ellos, Uruguay y Argentina ilustran cómo los intentos de desarrollo de la carrera administrativa y de reforma del servicio civil han quedado estancados al prohibir incorporar nuevos empleados a la planta. A ello se suma el uso de mecanismos paralelos de contratación, particularmente en los programas con fondos internacionales para implementar políticas públicas sectoriales. Tenemos entonces bajo un mismo resultado numérico países que despliegan dos trayectorias muy dispares: quienes estarían buscando dejar atrás situaciones de fuerte politización, introduciendo

normas con criterios de profesionalización en ciernes, y países con mayor tradición de carrera administrativa pero estancada, con predominio de la antigüedad al considerar criterios de gestión de personal.³

Finalmente, encontramos los países con bajos niveles de mérito, resultados que se explican a partir de una fuerte politización de las decisiones sobre el personal. En algunos casos, la interferencia política viola los principios de mérito establecidos en las propias normas. En otros casos, la ambigüedad legal se presta a resoluciones políticas de favoritismo. La politización del ingreso y la desvinculación lleva a la inexistencia generalizada de sistemas de carrera. Incluso en varios de estos países, se puede predecir la afiliación partidaria de los empleados de acuerdo al año en que fueron incorporados (Geddes, 1994).

En Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador, hay un importante recambio de funcionarios con cada cambio de administración. Esta suerte de “puerta giratoria” es problemática porque las políticas públicas necesitan de continuidad de recursos para su seguimiento y control. Si los empleados más capacitados y con conocimiento

3. Cabe señalar que el cambio de gobierno en Uruguay ha puesto nuevamente en la agenda de las reformas a la profesionalización del servicio civil, siendo una de las reformas prioritarias del nuevo gobierno. Como indicó una profesional en una organización pública de la Administración Central en Uruguay, “si no es por amiguismo, entonces las cosas son por antigüedad”.

específico se desvinculan, entonces es predecible que las políticas se verán afectadas. Irónicamente, en estos países las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, en algunos casos vigentes desde hace décadas. En Paraguay y en el segmento del servicio civil en República Dominicana, la ambigüedad normativa se presta para una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que sólo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. En El Salvador hay una curiosa “institucionalización” de un procedimiento especial de selección para los candidatos sugeridos por políticos. Por su parte, en Bolivia continúan los criterios políticos predominando las decisiones de personal, aunque organizaciones del Proyecto de Reforma Institucional, PRI, han incorporado personal por concurso público a través de convocatorias abiertas.

Variaciones en la capacidad funcional

Más allá de los méritos, en el modelo de gestión integral y estratégica del personal, una burocracia debería contar con ciertas capacidades para atraer, retener, y gestionar al personal calificado. ¿Cuál es la influencia que ejercen las prácticas y procedimientos del servicio civil sobre la motivación y compromiso laboral de sus empleados? ¿Pueden estas estructuras promover una verdadera vocación de servicio público, con funcionarios comprometidos con

la calidad de sus tareas y el servicio al ciudadano?

Precisamente, el índice de capacidad funcional⁴ evalúa cómo y cuánto los procedimientos y prácticas existentes en el servicio civil pueden influir sobre el comportamiento de los empleados, y si los mismos sirven a efectos de fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución y con sus tareas. La capacidad funcional no opera en el vacío, sino que está influenciada por la calidad de los sistemas de remuneración salarial y de evaluación del desempeño. La percepción de una compensación equitativa con relación al sector privado (equidad externa) y al resto del sector público (equidad interna) son requisitos para atraer, motivar, y comprometer al personal capacitado. Por otro lado, el seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y el grado en que el desempeño efectivamente influye en las decisiones sobre la carrera (asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario) inciden en la motivación y retención de los funcionarios.

4. Este índice se construye en base a un promedio ponderado de la valoración de 41 puntos críticos, que reflejan una serie de mejores prácticas asociadas a la capacidad del sistema para asegurar las competencias clave para la gestión pública (Competencia), su eficacia para incentivar la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio (Eficacia incentivadora), y su flexibilidad para promover la adaptación al cambio (Flexibilidad).

¿Cómo es, entonces, la capacidad funcional en la Región? ¿Cómo son los valores para el índice de referencia? El promedio para este índice en los países de la Región es de 30 (sobre 100), con un máximo de 61 para el caso de Brasil y un mínimo de 11 para el de Honduras. Como se puede ver, la dispersión de los resultados es alta, pero menor que para el índice de mérito.

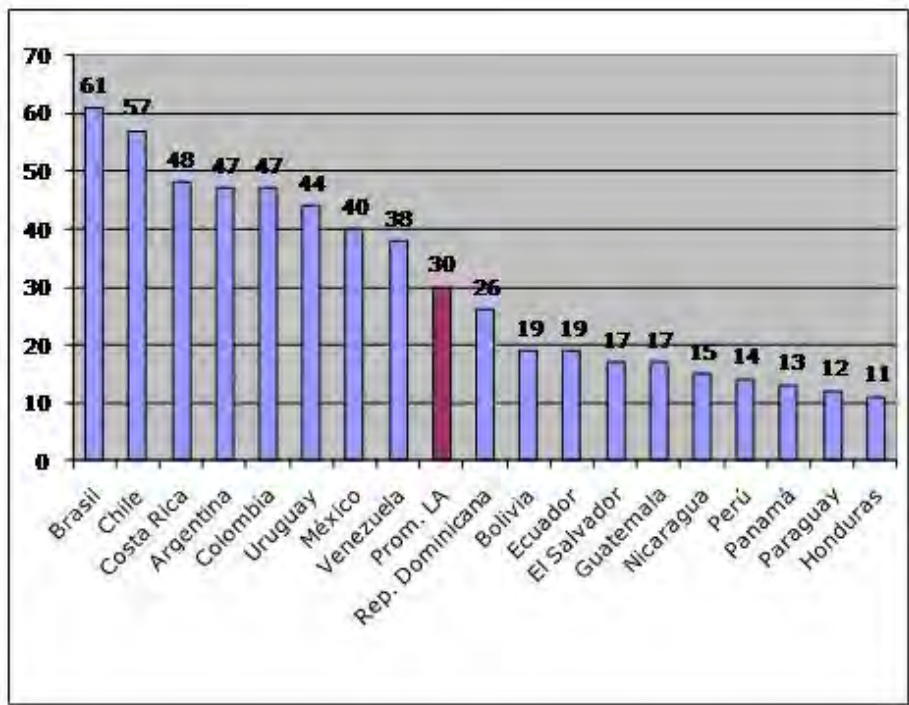
En términos generales, los servicios civiles de la Región presentan sistemas de gestión del rendimiento poco desarrollados. Ello se debe, principalmente, a la conflictividad intrínseca de los procedimientos de evaluación de desempeño utilizados en el nivel individual, y a la falta de incentivos de las autoridades políticas y funcionarios de línea para poner en práctica sistemas que diferencien el desempeño de los funcionarios. Por otra parte, en la gestión de las remuneraciones, se verifica la falta de una verdadera política salarial. En la práctica, la política salarial está determinada por las restricciones presupuestarias, lo que genera decisiones que socavan el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. Por otro lado, hay pocas experiencias de implementación de sistemas de remuneración variable que efectivamente relacionen el desempeño individual y el cumplimiento de metas. En efecto, las que existen, son arbitrarias. En la mayoría de los casos, los intentos de asociar incentivos al desempeño individual tienden a generar conductas fuera de las normas, como la rotación de

calificaciones máximas por período de evaluación, para dar oportunidades a todos los funcionarios de acceder a un premio adicional, desvirtuando el sistema.

A pesar de estas tendencias en la gestión de la remuneración y del rendimiento, la capacidad funcional de las burocracias no es homogénea en la Región.

GRÁFICO No. 2

ÍNDICE DE CAPACIDAD FUNCIONAL



Escala 0 a 100.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).*

Según el gráfico, Brasil y Chile presentan valores cercanos a 60 puntos sobre 100. Su puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna, y la existencia de procesos orientados a mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que toman en cuenta la gestión grupal e institucional. Estos países cuentan con sistemas más desarrollados y articulados de gestión del rendimiento, estructura salarial y sistema de incentivos. A título ilustrativo, en Chile, la gestión de las compensaciones es centralizada, logrando así un alto grado de disciplina fiscal. Mediante remuneraciones asociadas a aspectos de gestión (como los Programas de Mejoramiento de Gestión), con base en incentivos institucionales y colectivos, se logró cierta flexibilidad en la capacidad funcional del servicio civil chileno. Brasil ha reordenado su estructura salarial, con importantes esfuerzos para hacerla competitiva a partir de estudios de *benchmarking*. Al mismo tiempo, se han desarrollado esquemas de evaluación del desempeño individual e institucional.

Sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 35 y 50 puntos, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela. Este grupo se caracteriza por la persistencia de fuertes inequidades internas y problemas de competitividad salarial de sus gerentes, a pesar de haber realizado algunos ordenamientos salariales. Entre estos países, y no obstante los valores medios que adquiere

la capacidad funcional, la evaluación de desempeño se practica únicamente con intenciones ceremoniales. La misma no se transforma en una herramienta de gestión confiable que permita distinguir entre desempeños buenos y regulares. En Venezuela y Colombia el sistema se desvirtúa por la excesiva benevolencia de los supervisores, mientras que en Argentina y Uruguay el problema pasa por la rotación de calificaciones máximas, como reacción al sistema de distribución forzada que establece topes máximos para las categorías de evaluación. Una excepción sería Costa Rica, con un desarrollo levemente más amplio de las prácticas de evaluación, mientras que, en el polo extremo, en México aún están pendientes de implementación. Con respecto a la gestión de las remuneraciones, los avances en términos de definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad se ven empañados por situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los sectores gerenciales. La inequidad se basa en la multiplicidad de compensaciones adicionales que (pese a los intentos de unificación) siguen representando una parte importante de la remuneración. A título ilustrativo, en Colombia, los adicionales representan en promedio 50% del salario básico.

Los países con la capacidad funcional más baja (entre 10 y 25 puntos), son República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. ¿A qué se

debe ello? En estos países se observan múltiples criterios de pago conviviendo en forma simultánea y sin relación ni coordinación, a lo que se suma la ausencia de información sistemática y transparente sobre las remuneraciones, con altos niveles de desigualdad y una ausencia prácticamente total de criterios de evaluación de desempeño de cualquier índole.

Predomina una fuerte diversidad en los criterios de pago para distintos grupos de funcionarios, por lo que no se puede garantizar la mínima equidad interna a partir de la cual asociar niveles de responsabilidad o complejidad de tareas y niveles de remuneración. Como consecuencia, no sorprende la desmotivación o la sensación de desigualdad en el servicio civil. Los casos de Perú y Ecuador son paradigmáticos en este sentido: en Perú solo el 40% de los sueldos se paga por planilla única, lo que hace prácticamente imposible obtener información para la gestión salarial, y en Ecuador la enorme diversidad de regímenes crea una fuerte inequidad interna, se generan “clases de burócratas”, y es de uso habitual el término “burocracia dorada” para referirse a sectores con sueldos privilegiados, que producen enojos y resistencias en otros grupos burocráticos. Por otro lado, en varios de estos países no ha llegado a articularse siquiera la evaluación del desempeño individual (Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala); o se aplica en organismos piloto (Bolivia), en algunos sec-

tores restringidos (República Dominicana), o en el personal bajo estatutos especiales (Honduras).

Hasta ahora se ha visto las dimensiones de mérito y capacidad funcional en forma separada, tomando a los casos nacionales como unidades auto-contenidas. Estas dos dimensiones brindan la posibilidad de examinarlas en forma conjunta, lo que implica obtener un “resumen” sobre las características de los servicios civiles nacionales considerando simultáneamente estos ejes.

Configuraciones burocráticas

¿Qué podemos decir acerca de las burocracias desde una aproximación más global? ¿Hay burocracias más profesionales y otras menos profesionales? ¿Podemos identificar burocracias más flexibles y con capacidad de adaptación al entorno y otras más enfocadas en los procedimientos?

Esto supone abordar a las burocracias como configuraciones organizacionales. Por configuraciones entendemos la forma y lógica global de funcionamiento de un servicio civil, lo que abarca al conjunto de prácticas y estructuras que le dan su peculiar propiedad. A continuación exploramos dos vías diferentes de trabajar con la perspectiva de configuraciones organizacionales, ambas empíricas, pero tomando como

referencia dos niveles de análisis distintos.

Una primera vía, donde las configuraciones burocráticas se distinguen a partir del grado de desarrollo de sus sistemas de gestión, busca dar cuenta de cómo es, en términos generales, el servicio civil en un país dado. En otros términos, la unidad de análisis sigue siendo el caso nacional y el ejercicio tiene como propósito clasificar a los países de la Región según el grado de desarrollo de su servicio civil tomado como un todo. El grado de desarrollo se establece en relación al modelo de gestión de recursos humanos de referencia (Longo, 2002). La ventaja de esta perspectiva es proveer una visión “resumen” sobre la burocracia de un país determinado.

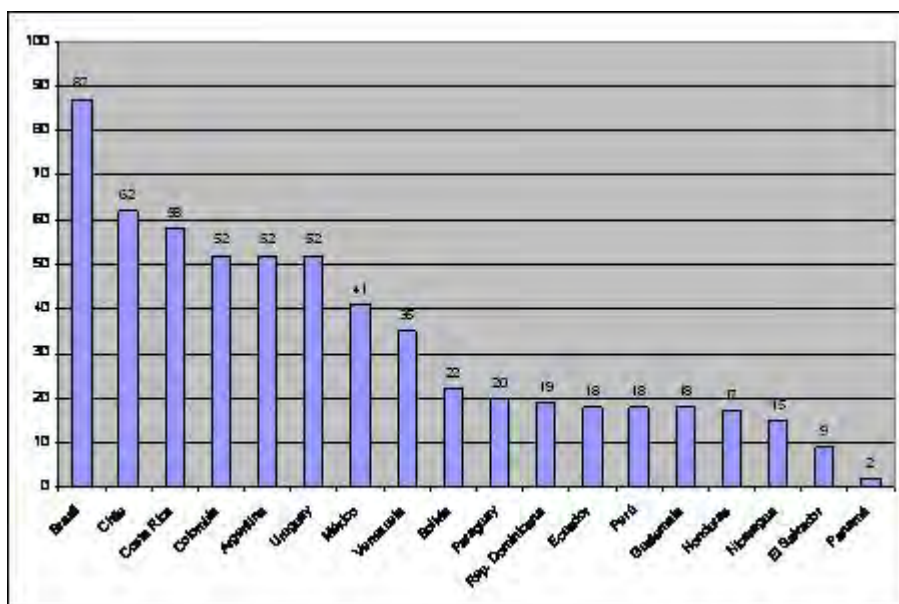
Una segunda vía cambia el nivel de análisis y las dimensiones de interés en cuestión. En primer término, el nivel de análisis pasa a ser la organización, ya sea tomada individualmente o bien un conjunto de

organizaciones con atributos, más que el caso nacional. En esta perspectiva, sería incorrecto afirmar que un caso nacional cuenta con una única burocracia, sino con múltiples tipos de burocracias o configuraciones organizacionales. Se admite así la posibilidad de que exista heterogeneidad al interior de los aparatos burocráticos de los países latinoamericanos. La ventaja de esta perspectiva es brindar una visión sobre las variaciones existentes al interior de una misma burocracia nacional.

Configuraciones burocráticas según el nivel de desarrollo del Servicio Civil

Considerando simultáneamente los índices de mérito y capacidad funcional, los países analizados pueden agruparse en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático.

GRÁFICO No. 3
ÍNDICE DE MÉRITO⁵



Escala 0 a 100.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005)*

Chile y Brasil se destacan: poseen un mayor desarrollo de sus

servicios civiles. En términos relativos, estos dos países presentan servicios civiles institucionalizados, con prácticas que dan cuenta de las habilidades y credenciales de los funcionarios, y cuyas estructuras tienden a mantener y fomentar una mayor calidad en la actuación del servicio civil.

5. Este índice surge del promedio ponderado de la valoración de diez puntos críticos, de los cuales ocho corresponden al subsistema de empleo, uno al de compensación y uno al de gestión del desarrollo. Para mayor detalle sobre la construcción de los índices ver Longo (2002).

Interesa aquí notar que ambos países construyen sus servicios civiles profesionales en forma diferente. Mientras Brasil es una burocracia más clásica en sus procedimientos y estructura, Chile cuenta con elementos cercanos a la nueva gerencia pública en la gestión de su personal. Más allá de estas importantes diferencias, ambos casos convergen en el uso de criterios donde los logros concernientes al desempeño y los incentivos a la gestión tienen un papel central en los funcionarios públicos.

Un segundo grupo de países presenta sistemas de servicio civil que podríamos calificar de intermedios: Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica. Sus burocracias están relativamente bien estructuradas, con cierta permanencia de funcionarios en algunos cargos, ya que se conquistó la inamovilidad para un porcentaje importante de ellos. No obstante, no se han consolidado varias de las garantías de mérito, ni las herramientas de gestión que permiten una efectiva utilización de las competencias de los sujetos, los grupos, y las instituciones.

Por último, un tercer grupo de países presenta burocracias con un mínimo de desarrollo: el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en forma efectiva sobre el comportamiento de los funcionarios. Los casos nacionales más represen-

tativos son Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. La politización es tan fuerte que entorpece el desarrollo de un servicio civil profesional.

Más allá de estas apreciaciones generales sobre la comparación entre los distintos países, los sistemas de servicio civil no se presentan como estructuras homogéneas y uniformes. Por ello se propone una tipología para reflejar las configuraciones burocráticas que coexisten en los sistemas de empleo público en la Región.

Configuraciones burocráticas según combinaciones de autonomía y capacidad técnica

Las burocracias aún dentro de un mismo país distan de ser actores homogéneos. Un servicio civil es un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, con diferencias en cuanto al uso del mérito y su capacidad funcional. Admitir la posibilidad de esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal, y el grado en el que distintas partes de la burocracia pueden cumplir papeles diferentes (e incluso contradictorios) en el ciclo de políticas públicas aún en un mismo país.

Esta heterogeneidad se observa mejor si se opta por un enfo-

que de políticas públicas más que un enfoque de análisis burocrático autocontenido. Las burocracias importan porque sirven para la elaboración, ejecución, control, y evaluación de políticas públicas. Este énfasis en buscar entender a las burocracias desde la óptica del diseño y ejecución de las políticas públicas supone que el mérito se vuelve relevante para las políticas públicas en la medida en que nutre burocracias autónomas, con prestigio y cultura institucional propios. Por otra parte, la capacidad funcional adquiere renovada relevancia desde la óptica de las políticas públicas, porque estas últimas demandan crecientes habilidades técnicas para su ejecución.

Tomando como punto de partida la existencia de esta heterogeneidad, y utilizando a las organizaciones públicas individuales (o bien conjuntos de ellas), como la unidad de análisis, se presenta una tipología propia de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la Región, con cuatro categorías distintivas que resultan de cruzar dos ejes: *autonomía* y *capa-*

cidad técnica, variables que se relacionan con el mérito y la capacidad funcional.⁶

¿Qué se entiende por autonomía? Es el grado de aislamiento de la manipulación política y de intereses de búsqueda de rentas fuera del Estado.⁷ Esta variable es uno de los aspectos centrales que se consideran dentro del índice de mérito que se presentó en la sección anterior.

Se argumenta que burocracias protegidas de la interferencia política pueden actuar en forma más profesional, sin estar capturadas por intereses externos particulares. La autonomía supone que un cuerpo burocrático se rige por normas y reglas propias. No obstante ello, grados extremos de autonomía, o el ejercicio de la autonomía sin estar sujetos a normas, podrían llevar a que los cuerpos burocráticos se transformen en actores con intereses propios, y por lo tanto corporativos, y que olviden que su función es, precisamente, servir al interés público.

¿Qué se entiende por capacidad técnica? La burocracia es en parte un sistema para hacer un trabajo, a partir del cual se brindan bienes y servicios a los ciudadanos. Los procesos de producción de estos bienes y servicios requieren, junto con la incorporación de tecnología, el desarrollo de las competencias de los funcionarios, de manera de garantizar que posean la habilidad de resolver los problemas que plantea la gestión de manera eficiente.

6. Esta tipología se basa en la incluida en Zuvanic y Iacoviello (2005), presentada por Laura Zuvanic en el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Formulación de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005.

7. Esta definición de autonomía es semejante a la presentada por P. Evans en *Embedded Autonomy* (1992). La diferencia radica en que ponemos un mayor énfasis en la autonomía respecto al uso de los cargos públicos como recursos de intercambio por parte de los partidos políticos.

Así, la capacidad técnica no depende solamente de que los funcionarios cuenten con las credenciales que avalen los méritos para cubrir un cargo, sino también que tengan las competencias laborales, ya sea adquiridas mediante educación formal o por el ejercicio del cargo, para realizar su tarea, y que cuenten con incentivos para poner estas competencias en juego en su gestión. Entran aquí en acción los aspectos de la variable “mérito” que exceden la sola garantía de no interferencia política, en combinación con los aspectos de la variable “capacidad funcional” que impactan sobre la motivación y compromiso laboral de los funcionarios.

Cruzando estas dos variables, proponemos una tipología que resulta así en cuatro categorías de burocracia: a) administrativa, b) paralela, c) clientelar, y finalmente, d) meritocrática.

¿Cómo se relacionan estas categorías con los servicios civiles nacionales? Primero, un mismo servicio civil nacional puede contar con organizaciones correspondientes a varias de estas categorías en forma simultánea. Es decir, diferentes tipos de burocracias pueden coexistir en un mismo país. Por ejemplo, el servicio civil en Argentina cuenta con organizaciones que son burocracias clientelares (como algunas de las burocracias provinciales o aún municipales), otras organizaciones que corresponden a burocracias adminis-

trativas (como el segmento de los administrativos en los rios del gobierno nacional), burocracias paralelas (como las de los programas internacionales), y finalmente, algunas organizaciones se asemejan a burocracias meritocráticas (como por ejemplo el Banco Central).

Segundo, se puede caracterizar a un servicio civil *nacional* como administrativo, paralelo, clientelar, o meritocrático en caso de que una de estas cuatro categorías sea el tipo dominante entre sus organizaciones públicas. Es decir, si una amplia mayoría de las organizaciones de un servicio civil dado, caen en un tipo específico de burocracia, entonces, y por agregación, podemos afirmar que un servicio civil nacional es un tipo burocrático específico. Pero es bastante plausible que un servicio civil nacional sea *híbrido*, es decir, que combine burocracias de las cuatro categorías.

La tipología presentada tiene propósitos heurísticos, a efectos de comenzar a introducir un nivel de análisis más complejo en los protocolos de evaluación de los servicios civiles. Una utilidad adicional de este enfoque radica en el hecho de que cada tipo de burocracia está relacionada con un desempeño diferente en las políticas públicas, lo que permitirá asociar teóricamente formas burocráticas con desempeño de las políticas públicas en futuros trabajos.

CUADRO No. 2

CONFIGURACIONES BUROCRÁTICAS Y ROLES PREVALECIENTES

AUTONOMÍA	Alta	<p>BUROCRACIA ADMINISTRATIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterios formales de mérito, no siempre utilizados. • Reclutamiento sobre bases políticas, pero estabilidad laboral. • Reflejo parcial de intentos frustrados de desarrollar una burocracia <i>weberiana</i>. <p>Habilidad limitada para formular e implementar políticas</p>	<p>BUROCRACIA MERITOCRÁTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios públicos permanentes, reclutados a partir del mérito e incorporados a carreras profesionales; incentivos favorecen el desempeño laboral profesional. • Tareas específicas. <p>Expresan opiniones y actúan, contribuyen a la estabilidad de las políticas.</p>
	Baja	<p>BUROCRACIA CLIENTELISTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios públicos temporales. • Ingreso por lealtad / afiliación partidaria. • Recurso político. <p>Ausente del proceso de formulación e implementación, excepto en funciones básicas.</p>	<p>BUROCRACIA PARALELA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personal superior con contratos flexibles, sin integrar el cuerpo permanente. • Ocasionalmente adquieren relevancia en el diseño y ejecución de políticas y proyectos. <p>Participan del proceso, pero con baja contribución a la estabilidad de las políticas y al fortalecimiento eventual de capacidades estatales.</p>
		Baja	Alta
		CAPACIDAD	

Fuente: Zuvanich, Laura y Mercedes Iacoviello (2005).

Burocracia administrativa

Se caracteriza por una alta autonomía, ya que está altamente protegida de interferencias políticas “caprichosas” y de intereses particularistas principalmente por la inamovilidad de los funcionarios. Por otra parte, su capacidad técnica es baja: sus tareas son relativas a los procedimientos estandarizados. Es la burocracia que típicamente ejerce las funciones administrativas clásicas, en especial en los ministerios.

Empíricamente, este tipo de burocracia se observa en organismos del Gobierno Central sujetos a una norma general que regula el empleo público y establece una carrera administrativa formal, si bien estas normas adquieren un valor únicamente ceremonial sin mayores consecuencias sobre la gestión cotidiana. A modo de ejemplo, se puede mencionar dentro de esta categoría los casos de Perú, Venezuela y Ecuador, así como el segmento sindicalizado en México. También se da, aunque con un grado algo más elevado de capacidad técnica, en los casos de la administración central en Argentina, Uruguay y Costa Rica.

En estos países, la burocracia administrativa presenta algunas características singulares a resaltar. Tradicionalmente, los funcionarios se han designado con base en criterios más políticos o particularistas que exclusivamente meritocráticos, pero en general tienden a tener estabili-

dad en sus cargos. Es precisamente la cláusula de inamovilidad (muchas veces de rango constitucional) la que le da autonomía a esta burocracia, aún frente a los avatares de los cambios políticos.

La historia de estas organizaciones sugiere que la burocracia administrativa, al menos en la forma en que se presenta en los países de la Región, representa intentos trunco o a medio camino de desarrollar una burocracia racional, jerárquica y basada en méritos que podría potenciar su capacidad técnica. Recientemente, son las burocracias más afectadas por recortes presupuestarios y congelamiento de vacantes (como es el caso de Perú, Uruguay y Argentina), y han sido objeto de paquetes de retiro incentivado en los intentos de reforma estatal durante los noventa.

El grado de competencia técnica y la orientación hacia un desempeño dinámico, con creciente valor agregado, son bajos, y han resultado difíciles de transformar. A título ilustrativo, los programas de capacitación implementados no necesariamente conllevaron un aumento en la competencia técnica. Un límite estructural importante que enfrentan estas burocracias es el hecho de que sus tareas son en general rutinarias y estandarizadas, enfrentando entornos de políticas públicas de baja incertidumbre.

¿Cuál es el papel de este tipo de burocracia sobre las políticas

públicas? Por lo general, la burocracia administrativa presenta una reducida capacidad de ejercer un papel activo en las distintas etapas del ciclo de la política pública. En lo que respecta al diseño y elaboración de políticas, su escasa capacidad técnica le impide tener una influencia efectiva en la fase de toma de decisiones. Además de ello, estas etapas se llevan a cabo en la superestructura política de los ministerios, reforzando el aislamiento de la burocracia administrativa a la que se percibe desde la cúpula política, o bien como un cuerpo simplemente operativo o aún como un obstáculo en la implementación.

La contracara es que estas burocracias tienen un bajo potencial de transformarse en un recurso para el intercambio político por la estabilidad de los funcionarios y su escasa importancia en las políticas públicas, especialmente aquellas que son estratégicas. Paradójicamente, este poco atractivo político las ha transformado en residual para varios de los gobiernos de la Región: no hay nada que ganar ni nada que perder con ellas.

No obstante este panorama, esta burocracia administrativa ocasionalmente adquiere papeles relevantes en la implementación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos más que una gestión efectiva y sustantiva de los servicios.

Burocracia clientelar

Este grupo está conformado por funcionarios públicos que ingresan, usualmente en forma temporal, a la administración bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria sin ninguna otra consideración adicional en cuanto a su capacidad técnica. Son burocracias frágiles, ya que un cambio en el partido de gobierno o incluso la simple rotación de las autoridades de un ministerio pueden implicar cambios masivos de funcionarios.

Este tipo de burocracia no cuenta con autonomía respecto al sistema político, que la maneja discrecionalmente incluso en la propia desvinculación. Tampoco presenta una capacidad técnica desarrollada porque lo que está en juego es el favor político más que el interés en reclutar funcionarios con las competencias necesarias para implementar políticas públicas complejas.

Los casos más acentuados se encuentran en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). También es posible encontrar algunas de estas características en burocracias específicas en ciertos países, como Argentina, Colombia, y Perú, al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y despidos.

El papel que pueda llegar a ejercer en las políticas públicas esta burocracia clientelar está vinculado a su carácter primario de recurso político del partido gobernante. Este tipo de burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener cierto poder de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su rol en la formulación de políticas o en su implementación es casi irrelevante, salvo en el plano operativo de las tareas más simples y rutinarias con fuerte presencia en la distribución de servicios sociales.

Burocracia paralela

También llamada burocracia de “equipos técnicos” o “equipos de proyectos”, está conformada por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término, práctica especialmente extendida en la región durante los noventa bajo la modalidad de “gestión por proyectos” (Martínez Nogueira, 2002). Los salarios son habitualmente superiores al resto del personal de la administración pública.

Si bien estas burocracias se han desarrollado en prácticamente todos los países de la Región, se presentan con mayor fuerza en aquellos con servicios civiles menos desarrollados, con la intención de cubrir la falta de recursos humanos

calificados en la planta permanente con expertos externos, como sucede en los países centroamericanos.

Por su modo de reclutamiento y la temporalidad de su cargo, esta burocracia se caracteriza por una muy baja autonomía respecto al Poder Ejecutivo: la relación de empleo depende netamente de la voluntad política del Ejecutivo de contratar al personal y renovar su contrato. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas extraordinarias. El personal contratado no forma parte de las estructuras permanentes de la administración pública, aunque en varios países la renovación de estos contratos se ha vuelto una rutina. Estos grupos de funcionarios no responden necesariamente a un partido político, si bien su entrada es mediante estos mecanismos.

Su capacidad técnica es alta, porque son precisamente reclutados a partir de su conocimiento experto a efectos de conducir políticas públicas sectoriales y programas específicos. Cuentan con conocimientos especializados en algún ámbito temático de política. En la mayoría de los casos se han incorporado con el propósito de cubrir determinadas necesidades técnicas, y en algunos casos han desarrollado aptitudes técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” dentro o fuera de las dependencias ordinarias, como hemos visto por ejemplo en los casos de Argentina y

México. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos, porque se constituyen en ámbitos diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares (Martínez Nogueira, 2002).

La burocracia técnica puede adquirir diferentes modalidades. En algunas de sus versiones, existen equipos de asesores técnicos que desempeñan un rol clave en el diseño de las alternativas de política. Estos técnicos están cerca de la cabeza del Poder Ejecutivo o bien, cuentan con importantes contactos con los organismos de cooperación internacional que hace que su voz se escuche al momento del diseño de las políticas.

Otras veces, esta burocracia está centrada en asegurar la ejecución de las políticas o los proyectos, o la prestación efectiva de determinados servicios públicos. Esta categoría incluye las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales.

¿Cuál es la relación entre esta burocracia y las políticas públicas? Estos equipos técnicos asumen desafíos extraordinarios en el diseño y ejecución de políticas públicas. Son contratados para nuevas modalidades de trabajo que requieren, entre otros atributos, una mayor articulación entre el Estado y la sociedad civil, una mayor relación con organismos de crédito internacional, y habilidades técnicas no usualmente

asociadas al plantel administrativo permanente. Nuevas modalidades de políticas públicas como las que suponen implementación en redes institucionales públicos – privadas se han promovido desde estas burocracias paralelas.

Ahora bien, pensando en la ejecución en el largo plazo de las políticas públicas, estas burocracias paralelas poco sirven para construir una institucionalidad duradera por su propia naturaleza y su relación tan especial con el poder político ejecutivo. Aquí se argumenta que las burocracias paralelas construyen “capacidades golondrina”, ya que al terminar el proyecto, poco queda de la institucionalidad instalada para su ejecución, y el aprendizaje culmina con la salida del personal técnico. Por otra parte, Martínez Nogueira (2002) advierte que la existencia de una asociación estrecha entre las políticas públicas implementadas en el marco de estas burocracias paralelas, y la gestión ministerial de un gobierno específico puede generar importantes vulnerabilidades políticas e incertidumbres con respecto a la continuidad de los esfuerzos.

Burocracia meritocrática

Esta categoría representa el clásico ideal *weberiano*: el cuerpo de funcionarios se recluta a partir de mecanismos abiertos, y se privilegian sus credenciales y méritos. Una vez incorporados, ejercen sus tareas en el marco de carreras profesiona-

les estructuradas, con buenas oportunidades de movilidad y aprendizaje, y con diversos incentivos para el desempeño profesional de su trabajo.

Este tipo de burocracia se caracteriza por combinar, a la vez, una alta autonomía con una alta capacidad técnica. Por una parte, la autonomía está dada por la estabilidad de los funcionarios, pero también por el desarrollo de una carrera donde los intereses políticos respetan a las jerarquías organizacionales. Por otra parte, la capacidad técnica está dada por la relevancia de las credenciales y las competencias, y la capacitación y el aprendizaje en el trabajo que se produce en el marco de carreras profesionales estructuradas, donde la promoción y el avance están atados a un mayor grado en la complejidad de las tareas y de ejercicio de responsabilidad.

Conforman una cultura específica, aunque a veces aislada y con una fuerte cohesión de grupo, lo que puede producir sesgos institucionales. Por otra parte, reivindican espacios de decisión autónomos, lo que en muchos casos les genera conflictos con otras dependencias de gobierno. Pueden establecer alianzas con otras dependencias e incluso con intereses sociales externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de intermediación entre estos intereses diferentes, pero también las hace susceptibles de capturar por esos mismos intereses.

En la Región, estas burocracias meritocráticas predominan en los servicios civiles de Chile y Brasil. Pero también se observan en varios países entre aquellas entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica. Por ejemplo, las burocracias meritocráticas parecen caracterizar a los bancos centrales, las entidades regulatorias y las administraciones tributarias. A título ilustrativo, se puede citar como ejemplos la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT, en Perú y el Servicio de Impuestos Internos en Chile. También se observan estas burocracias meritocráticas en el segmento de la carrera profesional en México, o entre los cuerpos diplomáticos en varios países de la Región (siendo el más destacado el caso de Itamarati en Brasil). En Argentina, un caso paradigmático de este tipo de burocracia son los denominados Administradores Gubernamentales, un cuerpo transversal de funcionarios reclutados por mérito y con carreras altamente técnicas.

¿Cómo se relacionan estas burocracias con las políticas públicas? En general, son muy activas en su ejecución, e influyen en su diseño si no directa al menos indirectamente. Debe recordarse que son burocracias con incumbencias específicas relacionadas con políticas sectoriales. Responden así a áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento especializado. Ello permite tener opinión y capacidad de

influencia sobre el área en la que actúan, y las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas.

Las formas híbridas

La realidad empírica de la Región desborda las categorías que se podrían derivar teóricamente. Interesa, por lo tanto, señalar algunos híbridos, o configuraciones burocráticas que han quedado a medio camino de las categorías señaladas, no pudiéndose clasificar claramente entre una u otra opción. Uno de los híbridos más notorios identificados son las burocracias de los sectores sociales como el personal de la educación y la salud. Ellos se sitúan a medio camino, entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, con importantes variaciones nacionales.

El personal de la salud y la educación es reclutado con algún criterio de mérito. Médicos y maestros deben poseer credenciales para acceder a un cargo público donde se requieran estos perfiles específicos, siendo por tanto un atributo propio de las burocracias meritocráticas. Este criterio minimalista, la posesión de las credenciales correspondientes, en algunos países va acompañado de concursos de oposición, aunque no en todas las instancias, por lo que aquí estas burocracias comienzan a presentar características más mezcladas.

El grado de estructuración profesional de las carreras profesionales varía notoriamente, y cuenta con carencias importantes en la incorporación de criterios concernientes al desempeño y el aprendizaje en el trabajo como mecanismos para seleccionar y premiar al personal. Muchas veces la antigüedad ha reemplazado otros factores en la promoción del personal, especialmente en las carreras educativas, lo que hace que esta burocracia deje los aspectos meritocráticos y se asemeje a los procesos observados en las administraciones más clásicas.

La relación entre estas burocracias híbridas y las políticas públicas es ciertamente compleja y va más allá de las asociaciones teóricas que se buscan establecer en este capítulo. No obstante, debe señalarse su alta capacidad de *lobby* o al menos de bloqueo de iniciativas de reformas de políticas públicas, y su sindicalización. En experiencias recientes en la Región, como lo muestra el gobierno de Ignacio Lula da Silva en Brasil o de Tabaré Vázquez en Uruguay, estos cuerpos y sus gremios profesionales han sido convocados a mesas de diálogo para el diseño y formulación de las políticas públicas sectoriales que los atañen.

Las estrategias que se han desarrollado en relación a la burocracia en América Latina han incluido intentos de generar sistemas de carrera basados en el mérito para la administración en su conjunto, así como también esfuerzos por profesionalizar algunas áreas específicas

tales como los servicios de salud y educación o la administración tributaria. En otros casos se ha optado por concentrar los esfuerzos en la profesionalización del segmento directivo, como se ha dado recientemente en los casos de México y Chile. Este abanico de procesos ha convivido con prácticas clientelísticas y con la tendencia cada vez más pronunciada, a partir de los años noventa, de instrumentar mecanismos que permitan incorporar cuadros técnicos en forma flexible. La burocracia en América Latina presenta, así, un mosaico de opciones, que se ha tratado de sistematizar a través de la tipología propuesta.

Conclusiones

Se comienza planteando la centralidad de la burocracia para garantizar, tanto el sistema democrático como el estado de derecho, ya que tiene como rol asegurar la continuidad y coherencia de las políticas, y prevenir la discrecionalidad en el ejercicio del poder político. Pero esta concepción normativa no se refleja en los estados latinoamericanos, que presentan estados débiles que en parte se deben a la falta de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos.

Por un lado, los servicios civiles de la Región presentan un bajo nivel de desarrollo, de lo cual se infiere una baja capacidad en la mayoría de las burocracias de la Región

para asumir un rol activo en el proceso de formulación de políticas. A esto se suma que el rol esperado de la burocracia se define en términos excesivamente genéricos, enfatizando el cumplimiento de las normas, los procedimientos establecidos, y el respeto de la autoridad jerárquica como ejes centrales.

A lo largo de este capítulo se mostró que las burocracias de la Región tienen desempeños diversos, que varían según el grado de implantación de criterios y prácticas de gestión que promuevan el mérito y la capacidad efectiva de los funcionarios, y también del nivel de profesionalidad y neutralidad con que cuentan los distintos grupos de funcionarios.

Para aproximarnos a una caracterización de las burocracias en la Región, se comienza analizando las burocracias de cada país en términos globales, a través de la contratación de dieciocho servicios civiles nacionales de la Región con un modelo de gestión estratégica e integrada de los recursos humanos. De este ejercicio surge, en primer lugar, la confirmación de la generalizada debilidad de los sistemas de servicio civil en la Región, tanto en términos del nivel de mérito instalado y de la capacidad del sistema para gerenciar el desempeño del personal. Tanto el Índice de Mérito como el Índice de Capacidad Funcional presentan promedios regionales que rondan el 30% de la escala.

Sin embargo, también es posible distinguir situaciones de dife-

rente grado de desarrollo e integración de los sistemas de gestión de recursos humanos de los estados en la Región a través del análisis de estos dos índices, ya que en ambos casos se da una amplia dispersión de los resultados para la Región.

Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la Región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. En el extremo contrario, la situación más crítica se da en el resto de los países centroamericanos, y en los casos de Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir en la conducta laboral de los funcionarios. El resto de los países (Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina) presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión, que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado.

Más allá de estas tendencias generales en los servicios civiles a nivel nacional, queda claro que el "actor burocracia" no es un actor homogéneo, sino que conviven distintos "tipos" de burocracia al interior de cada país, con lógicas, criterios y roles prevalentes diferenciados.

Esta convivencia de modalidades de empleo diversas se debe a que el modelo *weberiano* tradicional no ha logrado desarrollarse plenamente en la Región, al tiempo que se ha complementado con estrategias de incorporación de equipos técnicos bajo marcos laborales con mayor flexibilidad.

La tipología presentada captura esta diversidad a través del cruce de dos variables: la autonomía con que cuenta cada grupo burocrático respecto del poder político, centralmente en términos de garantías contra posibles arbitrariedades; y la capacidad técnica para resolver eficientemente los problemas que plantea la gestión.

Los cuatro tipos burocráticos que surgen de este cruce: burocracia administrativa, clientelar, paralela y meritocrática, tienen características distintivas que se asocian con diferentes perfiles en cuanto al posible rol a asumir en el proceso de formulación de políticas. Según el predominio de los tipos burocráticos en cada país, el rol de la burocracia puede abarcar desde el rol de veto informal, acciones concretas destinadas a bloquear el diseño o implementación de una política o resistencias pasivas dadas por factores de cultura organizativa, a un rol activo que pueden implicar, tanto el impulso como la colaboración y cooperación para el mantenimiento o mejora de determinada política.

Si bien la tipología que planteamos tiene fines descriptivos, pa-

reciera deseable que los países de la Región busquen acercarse hacia un modelo de burocracia meritocrática que les permita desarrollar capacidades estatales permanentes. Esto sin perjuicio de que sea necesario contar con alguna dosis de burocracia paralela a través de la cual acercar al Estado las competencias de grupos de expertos, que por la transitoriedad del proyecto o la especificidad de su expertez no se requieran dentro del personal permanente del Estado. A su vez, las burocracias puramente administrativas deberían evitarse (aunque puedan ser toleradas en áreas con funciones netamente operativas), y la burocracia clientelar debería ser superada según las posibilidades del sistema político en cada país.

Ahora bien, dado el mapa de niveles diversos de desarrollo de los servicios civiles y el complejo entramado al interior de cada caso nacional, ¿cuáles son las perspectivas de consolidación de los sistemas de servicio civil latinoamericanos?

Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la Región, resultan excepcionales en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado, y el nivel de institucionalización de la gestión del personal. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación como burocracias meritocráticas. Por su parte, Costa Rica resulta una excepción para la Región

centroamericana, y aún sin iniciativas de reforma presenta una trayectoria consistente de avances progresivos en la instalación de criterios de mérito en el sistema, y fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos. Así, el sistema que hoy caracterizamos como burocracia administrativa, tiene posibilidades de moverse hacia el cuadrante meritocrático.

Dentro del grupo con desarrollo intermedio de sus servicios civiles, Venezuela, Argentina y Uruguay no presentan iniciativas que impulsen la consolidación de sus sistemas, por lo que se valora negativamente su posibilidad de consolidación, a pesar de contar con enclaves meritocráticos. De todos modos los tres países han logrado algún nivel de instalación de profesionalización en la gestión del personal, así como la institucionalización de sus áreas de recursos humanos, con lo que un cambio de política tendría bases en donde anclar un proyecto de cambio.

Por otra parte, Colombia y México alcanzaron también algún desarrollo de sus servicios civiles y cuentan con estructuras meritocráticas en ciertas áreas, pero presentan situaciones de mejor perspectiva para su consolidación a futuro a partir de iniciativas de reforma en curso. Los motivos son diferentes en cada caso, identificando la fuerte institucionalización de la función de recursos humanos en el caso de Colombia y el impulso político dado a la reforma en el caso de México,

que revierte la debilidad de las normas e instituciones previamente vigentes en relación con el servicio civil.

Entre los países con burocracias más débiles, que incluyen elementos clientelares y son fuertemente dependientes de las estructuras paralelas, los casos de El Salvador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana y Bolivia no presentan iniciativas de cambio en curso, mientras que hay movimientos de reforma en Nicaragua, Guatemala. También se dan iniciativas de reforma en Perú y Ecuador, que se identifican como burocracias administrativas aunque también impactadas por elementos clientelares. Pero las reformas para los países de este grupo, al no estar sostenidas en cierta consistencia normativa previa o en la institucionalización de áreas que puedan liderarlas, se consideran con pocas perspectivas de éxito.

Los países de la Región coinciden en la intención de desarrollar sistemas meritocráticos para la gestión de su personal, según surge de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Los puntos de partida para cada país son diversos, y las áreas a enfatizar difieren según el nivel de desarrollo con que cuentan las normas y prácticas del servicio civil.

Sin embargo, un tema central a considerar para todos los países de la Región es que las instituciones no operan en el vacío, por lo que para poder transformar los sistemas de servicio civil se requiere antes

que ninguna otra cosa lograr la generación de consensos. Los múltiples actores involucrados deben coincidir en su voluntad y en su interés para establecer las bases de un verdadero sistema de servicio civil en estos países. La única manera de garantizar cierto nivel de legitimidad del sistema de servicio civil es generar una estrategia consensuada que establezca reglas claras y aceptada por todos los actores.

La brecha entre la visión normativa sobre el rol esperado de las burocracias y la situación vigente en los países latinoamericanos sigue siendo amplia. La centralidad de esta institución para el sistema democrático y la gobernabilidad hace que siga siendo válido todo esfuerzo que apunte a consolidar burocracias altamente capaces, neutrales y orientadas al servicio al ciudadano.

Referencias

BID-DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina" Editor: Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Diálogo Regional de Política, DRP. Washington, DC. Mayo.

- CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9.
- Evans, Peter (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change" in Haggard Kaufman, et al "The Politics of Economic Adjustment; International Constraints, Distributive Conflicts, and the state". New Jersey: Princeton Press.
- Geddes, B. (1994). "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America". Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Merilee (1997). Getting good government: capacity building in the Public Sectors of Developing Countries. Harvard University Press. Cambridge. MA.
- Iacoviello, Mercedes (2005). "Análisis comparativo por subsistemas". Capítulo 20, pp. 533-572. En: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2006.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005). "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- Klingner, D.E. & Pallavicini Campos, V. (2001). "Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons learned, lessons forgotten, and an agenda for action". *Public Personnel Management*, Volume 30 N° 1, Spring, pp 1-15.
- Longo, Francisco (2002). "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- _____ (2004). "Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Paidós. España.
- Martinez Nogueira, Roberto (2002). "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Octubre, Caracas.

- Prats i Catalá, Joan (2003). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Scartascini y Olivera (2003). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. A guide to Theoretical Modules and Possible Empirics".
- Spiller, P.T. y Tommasi, M. (2003). "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". Latin American Research Network. Inter-American Development Bank. April.
- Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005). "El rol de la burocracia en el PMP en América Latina". Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Políticas Públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, Washington, DC. ◇