

## Meritocracia y control del poder: otro déficit regional

Hugo Luis Dalbosco

### Introducción

En la imagen primitiva de la burocracia como forma de organización del Estado moderno, la selección, carrera y estabilidad del servicio civil estaban ligadas a la impersonalidad de las funciones y al predominio del *saber cómo*, característico de los especialistas, y al margen de la racionalidad propiamente política. La impersonalidad suponía un control para el acceso al poder, en sintonía con el sometimiento de éste en el Estado de derecho. La superioridad del conocimiento se traducía en un control sobre el ejercicio del poder en el momento de la ejecución de las decisiones, desplazando el “trabajo de aficionados” o *diletantismo* que criticaba Weber(1969). Aquella era una barrera de entrada: sólo quien reuniera las condiciones podía ejercer el cargo. Ésta aseguraba la profesionalidad de la gestión. En consecuencia, las funciones debían ser desempeñadas por quienes tuvieran los conocimientos y habilidades necesarios, aunque encuadrados dentro de una estructura formal. Por su parte, en la perspectiva wilsoniana, la autonomía de la administración representaba también un resguardo para el ciudadano.

Una parte de la reflexión corriente en América Latina remarca la necesidad de promover en los distintos países un servicio civil estable y meritocrático. Sus referentes suelen trabajar en torno a las ideas de objetividad en la selección y capacitación continua como los remedios contra las patologías de la burocracia latinoamericana, tales como el clientelismo y la discontinuidad de políticas. Otro sector, en cambio, centrado en la problemática de la transparencia, se refiere, sobre todo, a la necesidad de proveer medidas destinadas a luchar contra la corrupción endémica radicando su origen en el patronaje político, entre otros factores.

Esta ponencia trata de ampliar dichas perspectivas extendiendo el alcance de la meritocracia hasta la función de control del poder, propia del Estado republicano y democrático, tanto en relación con el papel institucional de la burocracia en el sistema representativo, como respecto de la ejecución de políticas públicas en beneficio de la sociedad. En consecuencia, la configuración de aquella como un actor destacado en la actual etapa de las políticas de desarrollo latinoamericanas resulta un avance en la calidad de la democracia y en la eficiencia del modelo de gestión, además de representar un imperativo de mejoramiento del sistema político. Dicha configuración, sin embargo, tropieza contra condicionantes culturales y estructurales.

### América Latina y la consideración de la burocracia

Los países de América Latina han conocido en los últimos años un lento, pero constante y persistente retorno de las instituciones democráticas. Lamentablemente, éstas no han logrado impedir que creciera una serie de problemas políticos que han afectado la calidad del sistema. Guillermo O'Donnell<sup>1</sup> ha señalado en sus trabajos toda una gama de temas relacionados con los problemas que han surgido o recrudescido en los últimos tiempos, tales como el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, la permanencia indefinida en el

---

<sup>1</sup> O'Donnell, Guillermo (1992); (1999a; 1999 b); O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986).

poder de muchos de ellos gracias al establecimiento de relaciones clientelares, la corrupción de las fuerzas policiales, el nepotismo, el “amiguismo”, las deficiencias en los sistemas de control de la administración, etc..

Desde diversos puntos de vista también se ha generalizado, en los últimos años, la referencia a la debilidad institucional de los países latinoamericanos como uno de los registros más habituales de la reflexión sobre la recurrente, multiforme e interminable crisis que afecta a la región. Dicha visión se centra las características de los poderes legislativos y judiciales frente al crecimiento y expansión de los ejecutivos, junto a los cuales, si bien en forma acrítica, se suele considerar a las administraciones públicas como un apéndice al gusto y la medida de las fórmulas políticas dominantes. La visión, no exenta de realismo, resulta simplificadora al menos en relación con los ejecutivos y su burocracia, al no considerar, de manera explícita, su institucionalidad específica como un componente de la crisis con características propias.

En buena parte de los países latinoamericanos el ímpetu reformador de los noventa, por ejemplo, no abrazó la construcción de un servicio civil estable; antes al contrario, la política generalizada junto a la loable pretensión de a desmontar estructuras muchas veces excesivas y ligadas al clientelismo arrasó con otras que podrían haber servido como punto de partida para establecer un nuevo sistema de reglas. En otros casos, las reformas fueron profundas, pero no se sostuvieron en el tiempo, es decir, no pudieron crear la estabilidad suficiente como para garantizar, a su vez, continuidad a las políticas públicas.

Blanca Heredia (2002) afirma que los procesos de reforma redistribuyen poder entre políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos. Es posible, entonces, encontrar varios obstáculos que dificultan las iniciativas tendientes a la implantación de una burocracia estable y meritocrática.

En primer lugar, se trata de una cuestión de “desarrollo político”, es decir, del grado de internalización que ciertas estructuras ligadas a la modernización manifiestan en la sociedad, tanto en la clase política, como en la opinión pública (Jaguaribe; 1973). La cultura política predominante parece no registrar el dato según el cual la estabilidad de las políticas está ligada a instituciones, y aspira a lograrla a partir de liderazgos temporarios o estructuras partidarias cuya reproducción resulta autónoma de la eficiencia gubernamental.

En segundo lugar, las reformas más cercanas en el tiempo tendieron a favorecer las iniciativas de mercado y a retirar o reducir el papel del Estado en la sociedad. En no pocas versiones, más que una tendencia pro mercado se trató de una actitud antiestatista. En este orden de ideas, parece congruente que la reforma del servicio civil no sólo haya tendido a su reducción, sino, incluso, a descuidar su importancia en relación con el desenvolvimiento de las políticas públicas. Se suponía que aquellas reformas que verdaderamente resultaban urgentes podían ser instrumentadas por equipos técnicos provistos por las instituciones que postulaban los cambios.

En tercer lugar, la práctica política habitual del clientelismo –tan funcional a ciertas tradiciones políticas latinoamericanas- resulta un factor de resistencia a la modernización del servicio civil. En efecto, la función de formación y proyección de los cuadros funcionariales del Estado no parece haber sido un cometido asumido en forma suficientemente explícita por los partidos políticos. Pero ello no quiere decir que los partidos hayan omitido colocar a sus

militantes y allegados en funciones de gobierno, sino que el juicio acerca de la aptitud y capacitación de éstos para desempeñar el cargo estuvo ausente o quedó subordinado a otras consideraciones. Más aún, para las posiciones de alta administración los partidos, salvo intentos ocasionales, evitaron promover sistemas de mérito basados en la selección objetiva y en la carrera profesional.

Suele decirse que los regímenes políticos en los que se constatan estos hechos sufren de un problema de “baja calidad democrática”. Entre los aspectos relacionados con ella ocupa un lugar central la práctica patrimonialista del sistema de despojos o la del clientelismo político que afecta de manera directa la capacidad de ejercer el control institucional sobre la labor de gobierno.

La existencia o no de una meritocracia constituye, a nuestro entender, un factor que afecta no sólo la implementación de las políticas públicas sino también el control de las mismas y la responsabilización de los funcionarios frente a la sociedad civil. Estos aspectos están íntimamente relacionados con la necesidad de mejorar la gestión en el sector público, frenar el crecimiento de la corrupción y ejercer un control institucional y una evaluación de las políticas públicas que asegure el mejor empleo de los recursos públicos en función de los objetivos comunitarios. La existencia de un sistema meritocrático tiene que ver, pues con la calidad de la democracia en cuanto aquel es capaz de ejercer efectivamente el control institucional y, en consecuencia, de satisfacer de la manera más eficiente y eficaz, las necesidades y expectativas de la sociedad.

Sin embargo, cabe diferenciar la calidad de la democracia de la calidad del gobierno. En este orden de ideas, Mazzuca (2002) propone el deslinde de los fenómenos ligados a la forma de acceso al poder de aquellos vinculados con su ejercicio. A su juicio, no es posible ni deseable tratar los problemas de *burocratización* —entendiendo por estos el grado en que un Estado está organizado conforme a ciertos parámetros de racionalidad, previsibilidad, eficacia, etc. que remiten a los orígenes de la tipología ideal de Weber— como si fueran cuestiones relativas a la *democratización*, es decir a la forma, oportunidad y legitimidad del acceso al poder por los dirigentes políticos. Esta distinción resulta de suma utilidad ya que los problemas de calidad que afectan a los regímenes democráticos recientes están más en relación con las cuestiones vinculadas al ejercicio del poder político y no tanto con aquellas relativas al modo de acceder a éste. Así, señala el autor que, mientras la opción entre democracia y autoritarismo está en relación con « el acceso al poder, el “ejercicio del poder” se comprende mejor en términos de burocracia-patrimonialismo de acuerdo con la concepción weberiana del Estado.

De este modo, es posible que se dé un proceso sin el otro; es más, en América Latina parecen no haber ocurrido jamás juntos, sobre todo por déficit en el extremo de la burocratización. Según el autor la “confusión conceptual produce al menos tres tipos de problemas encadenados lógicamente. 1) Dificultades en la *descripción* —caracterización y clasificación— de los regímenes políticos de América Latina; 2) Fallas en la *explicación* del origen, la continuidad y los cambios de los distintos tipos de régimen político en América latina; 3) Limitaciones en la *recomendación* de soluciones prácticas para los problemas políticos que padecen los países de la región” (Mazzuca; 2002).

La región parece haber aventado el peligro de promover regímenes que eleven el grado de burocratización en forma contraria o independiente del proceso de democratización.

Democratización y burocratización son dos componentes del régimen político y comparten ciertas instituciones en un juego de influencias recíprocas; por lo tanto, la mejora en la calidad de un proceso debería repercutir sensiblemente en el otro. De hecho, el planteo de la necesidad de operar sobre el grado de burocratización sólo ha sido posible una vez que la región ha logrado casi dos décadas sucesivas de apertura democrática. Sin perjuicio de que una causa recurrente de la crisis sea la mala calidad institucional del régimen político, el hecho de que los países hayan tratado de resolverlas en el marco de cierta continuidad de reglas del juego representa, para la sensibilidad latinoamericana, un avance significativo.

Queda pendiente, sin embargo, la consideración del papel institucional de la burocracia. Si se acepta este punto de vista, es preciso reconsiderar las acciones de reforma que se privilegiaron, en particular, aquellas basadas en argumentos de modernización y eficiencia. Prats (1998; 2001) sostiene que la función pública comprende el conjunto de valores, principios, normas que pautan el acceso, promoción retribución, responsabilidad, comportamiento, relaciones de los funcionarios con la dirección política y con los ciudadanos. También incluye los modelos mentales y expectativas que aquéllos y éstos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo de la función pública. Del mismo modo, las reglas informales de juego son fundamentales para comprender las características y el funcionamiento de esta institución. La reflexión debe abarcar, entonces, la cultura, los modelos mentales y los dispositivos organizacionales que fomentan o retrasan la inserción e la burocracia en el cuadro de relaciones interinstitucionales. No es extraño, pues, que el autor concluya que, antes que ninguna otra iniciativa, corresponda promover en la región la constitución de verdaderas burocracias de estilo weberiano.

### **La burocracia en la frontera de la política y la administración**

En el pasado, mientras los partidos políticos mantuvieron su identidad y las funciones de alta dirección del Estado no alcanzaron altos niveles de sofisticación, los cargos políticos pudieron ser cubiertos con militantes calificados, dotados de una capacitación universitaria estándar y de la habilidad adquirida en los años de formación política. Los altos cargos administrativos, por su parte, reconocían la *expertise* adquirida en ciertos puestos de mayor complejidad técnica y promovían, indistintamente, la capacitación *in situ* de los militantes o allegados en proceso de formación.

Pero, a lo largo de las últimas décadas, las condiciones de esta relación fueron cambiando en sentido inverso. Por un lado, la complejidad de las funciones fue exigiendo más y más el aporte de una *expertise* sofisticada y objetivamente probable, de la cual la capacitación del militante medio quedaba bastante lejos. Por otro lado, la pérdida de identidad doctrinaria de los partidos hizo que la proyección de dirigentes a la función pública dejara de estar vinculada a la realización programática para constituirse más en una fuente de información, ingresos, imagen o recompensa –ideal o material- de los dirigentes involucrados.

Los enfoques de la burocracia han tendido a colocar la preponderancia del conocimiento, que era la característica distintiva en el análisis de Weber, en directa relación con la eficacia en la gestión de políticas, como si esta fuera por sí misma causa y consecuencia de la mejora de la calidad de la democracia. Aunque la perspectiva de la burocracia como control del poder no resultó completamente ajena, ciertas visiones abundaron en las advertencias respecto del peligro de la autonomía burocrática y las

patologías derivadas de ella, así como en los vicios introducidos por el manejo político de los cargos administrativos y los puestos de trabajo. Sin desconocer estas realidades como características de las burocracias no avanzadas -tal el caso de América Latina- pareciera necesario orientar la reflexión hacia la perspectiva del servicio civil meritocrático como control del poder político, considerándolo desde dos ángulos diferentes: como actor político diferenciado en la gestión general del gobierno y como responsable de la gestión directa en la ejecución de políticas públicas.

### *La burocracia como actor político diferenciado*

En el proceso de elaboración de las políticas públicas existe una imbricación mutua entre las cuestiones políticas y las cuestiones técnicas (Camou; 1994). La técnica no resulta indiferente al momento de tomar y ejecutar las decisiones, pero la motivación política de éstas tampoco desconoce los requisitos de aquélla. Esta situación ha dado lugar a la aparición de una serie de funcionarios, de alta calificación intelectual y relativamente desprendidos de vínculos ideológicos y, sobre todo, de lazos políticos previos, que han sido llamados "*intelectuales expertos*" (Coser; 1968), "*analistas simbólicos*" (Reich; 1993) o "*tecnopolíticos*" (Domínguez; 1997), como alternativas al concepto tradicional de tecnocracia. En general, los estudios que han abordado esta cuestión han puesto énfasis en los economistas o en aquellos funcionarios ligados al desarrollo de la estrategia económica (Camou; 1994). Pero, en todos los casos, es posible diferenciar cada una de estas variantes respecto de la caracterización general de la tecnocracia (Centeno; 1997).

Teniendo en cuenta esta particular relación entre la política y la administración, es apropiado considerar el vínculo entre políticos y administradores según el esquema que elaboraron Aberbach, Putnam y Rockman (1981) y que Peters (1987) denominó *teoría de los roles*. Para aquellos existen cuatro imágenes posibles de la relación entre burócratas y políticos, considerando a ambos como decisores. La primera relación – "*política/administración*"- coincide con la división original del modelo weberiano. La segunda imagen – "*hechos/intereses*"- asume que políticos y administradores participan en la decisión política pero haciendo contribuciones distintas: los agentes civiles aportan hechos y conocimientos, *expertise* neutral, los políticos, incorporan intereses y valores, sensibilidad política. El trabajo de los políticos refleja la concepción del interés público basado en los derechos de los intereses contendientes mientras que el trabajo de los administradores supone una concepción holística del interés público basada en estándares objetivamente fijados por las reglas. La tercera imagen – "*energía/equilibrio*"- vincula la decisión sobre políticas con la negociación: los políticos articulan intereses difusos y los burócratas median entre intereses focalizados y clientelas organizadas. A los primeros corresponde la energía que proviene de la pasión, el idealismo y la ideología, a los segundos, el equilibrio que proviene de la prudencia, la experiencia y el pragmatismo. Unos cabalgan sobre la innovación, los otros logran domarla con el incrementalismo. Finalmente, la última posición es la del "*híbrido puro*" que asume la progresiva convergencia de los dos roles reflejando una politización de la burocracia y una burocratización de la política que aunque no necesariamente da por tierra con la dicotomía weberiana condiciona el manejo esquemático que constituye un peligro permanente de ésta. Si bien se trata de una tendencia universal, admite distintas versiones según los sistemas políticos y las tradiciones de los servicios civiles. Pero se trata de funcionarios cuyas decisiones, indisociables de su persona y posición, caen indistintamente en los terrenos político y administrativo con igual legitimidad.

A partir de esa la fisonomía intelectual que comienza por privilegiar la capacidad política, más la necesidad de desplegar un comportamiento adecuado al tipo de gestión, lo cual requiere distintas dosis de capacidad política, es importante prestar atención a la configuración de los cuadros funcionariales, relegando a un segundo plano la distinción formal entre políticos y administradores. Es preciso atender, sin embargo, al modo en que se reclutan los funcionarios que actúan indistintamente en este segmento, sea que provengan de uno u otro lado de la frontera formal. En la conformación de los elencos de funcionarios políticos<sup>2</sup> –particularmente en la Argentina desde 1983, aunque de manera coincidente con otros países de la región- pueden verse dos modalidades de reclutamiento:

- la *política*, a través de la cual acceden a los niveles de decisión los cuadros superiores de los partidos políticos, trasladando o no las estructuras y los equipos de la organización política a la conducción de la administración pública;
- la *“tecnocrática”* a través de la cual acceden a los cargos directivos equipos técnico-políticos ajenos a los partidos políticos pero que tampoco provienen de las estructuras permanentes de la administración pública. En general, los proveedores de dichos elencos son organizaciones de intelectuales, o *think tanks*<sup>3</sup>, de carácter a-partidario o, incluso, trans-partidario, frecuentemente de una orientación ideológica más o menos definida aunque matizada con un gran pragmatismo al momento de construir las alianzas con los jefes políticos en el poder.

En general, desde el regreso a la democracia, en las áreas sensibles de transformación del Estado, -o en aquellas en las cuales se requiere un componente técnico y de gestión muy desarrollado, además de un fluido vínculo de negociación con el extranjero- la evolución parece privilegiar la segunda alternativa. Se produce así una doble afluencia: la necesidad de incorporar conocimientos y vinculaciones intelectuales de alto nivel por sobre las franjas superiores de la gerencia pública, para desarrollar iniciativas de reforma profunda y de implementación de políticas, por un lado y, por otro, la ausencia de partidos con cuadros suficientemente formados y cohesionados y el consecuente desplazamiento de las organizaciones partidarias hacia las funciones legislativas y hacia aquellas actividades conectadas con la captura de adherentes.

---

<sup>2</sup> Entendemos por funcionarios políticos a aquellos nombrados por el Presidente, no sometidos a estabilidad y a priori desligados de una carrera formal.

<sup>3</sup> En principio, la diferencia entre los *think tanks* y los centros de estudios, en el contexto de este trabajo, es la inclinación hacia la acción, la intención expresa de intervenir en la realidad pero desde un planteo intelectual, como “un puente novedoso entre poder y conocimiento” según la expresión de Dror (1990: 108). La denominación *think tank*, sin embargo, parece tener un carácter multívoco. Dror los considera “organizaciones de investigación sobre cursos de acción política” (Dror; 1990: 115) y los describe en forma pretendidamente aséptica. Pero, según el mismo autor, también servirían para promover cambios en el gobierno a partir de posturas críticas creativas, adoptar una idea básica que pueda ser aplicada a distinto tipo de cursos de acción política y relevar las dificultades que aparecen al introducir innovaciones e intentar superarlas.. Los *think tanks* que hemos visto en acción en nuestros países, sin embargo, parecen no ser meras asociaciones basadas en el conocimiento; al contrario, tienen tal propósito concreto de intervención -o reforma- que le suman intencionalidad política al dominio de determinados conocimientos. Tampoco son meras asociaciones de intereses, a la manera de los grupos de presión o de interés. Por vocación propia o por llamado de otros, se diferencian de las primeras por su vocación política y de los segundos por la primacía del conocimiento. Difícilmente la experiencia argentina pueda abonar un panorama tan “neutral” desde el punto de vista económico. Aquí hay ya una primera diferencia respecto de las características generales que señala Dror. Los *think tanks* argentinos carecen de un carácter interdisciplinario amplio. En general, son organizaciones de economistas, sesgadas por esa profesionalidad, aunque, subsidiariamente, echan mano de otras disciplinas.

Aparece así un tipo de funcionario que está montado prácticamente sobre dos racionalidades distintas aunque convergentes, en una suerte de *zona gris* que intersecta conjuntos heterogéneos, en la cual, el vínculo entre los funcionarios de carrera y los funcionarios políticos reconoce una suerte de burocracia cooptativa compuesta genéricamente por los *subsecretarios* (en la clasificación de la Argentina, el nivel de funcionario político más cercano al tope de la grilla administrativa). Éstos no pertenecen a la carrera burocrática estable, aunque algunos de ellos acceden desde ella, pero tampoco configuran la primera línea del frente político, salvo excepciones. Normalmente, conducen departamentos encargados de preparar o ejecutar las decisiones sobre la base de criterios de mayor peso técnico que político. A menudo, también, quedan en un pie de igualdad con aquellos *directores*, provenientes de la carrera estable, tributarios de las tradiciones de alta gestión administrativa. Unos y otros integran esa franja en la cual la separación jerárquica no se corresponde directamente con el manejo de ciertas habilidades, relaciones, conocimientos y con el prestigio que se reparte, indistintamente, entre ambos extremos. Este segmento conforma lo que Imaz (1964) denomina “los planos medios del poder”; en él la calidad de sus integrantes manifiesta la calidad promedio de todo el equipo gobernante.

En Brasil la franja de funcionarios que no se confunde con los políticos ni con los burócratas o técnicos profesionales que Regina Pacheco (2003) llama el conjunto de los “directivos públicos”, denominación que adoptamos en el presente trabajo. Esta categoría es considerada esencial en la reforma gerencial puesto que frente a la dicotomía tradicional provee nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: entre política y gestión y entre gestión y burocracia. De forma análoga a lo que sucede en la Argentina, esos dirigentes “responden directamente a los ministros de Estado (o secretarios estaduales) y a la sociedad; tienen responsabilidad por las políticas públicas y por el desempeño de las organizaciones públicas; forman parte del equipo de gobierno y así, además de responsables por los resultados de la organización que dirigen, son corresponsables por la implementación del programa de gobierno, y por los resultados del gobierno como un todo” (Pacheco; 2003: 75).

Es preciso establecer las modalidades de acceso al cargo de los funcionarios comprendidos en el segmento de los directivos públicos. La imagen clásica propone dos variantes respecto: la designación política entre los cuadros de los partidos o coalición gobernante, o bien, la culminación de una carrera en los cuadros administrativos. Este esquema evidencia la separación formal entre política y administración, imagen que no siempre se da en forma nítida en la realidad. Por un lado, existen requisitos técnicos que no pueden ser cubiertos por los militantes partidarios, y, por su parte, la carrera administrativa no suele ser aséptica desde el punto de vista doctrinario. Pero, por otra parte, la ejecución entraña decisiones que no pueden ser tomadas sin un criterio técnico, y, además, las políticas a menudo se diseñan en instancias relativamente autónomas de los centros de representación política.

No resulta, pues, extraño que se forme un perfil de funcionario que retiene cualidades de los políticos y de los administradores. Ambos aportan los atributos de los “directivos públicos”. Son éstos quienes ocupan indistintamente las franjas correspondientes a los designados políticamente y a los altos gerentes de carrera, lo cual manifiesta por su propia virtualidad la interrelación entre política y gestión. No es el origen de su nombramiento sino el conocimiento, la información o el manejo que poseen -referido muchas veces también a intereses concretos-, la fuente de su legitimidad. La actuación de estos “analistas simbólicos”

-ya provengan de los nombramientos políticos como de la carrera permanente- caracteriza a gobiernos de distinto signo. Como señaló Simon, “ejecutar una política no puede distinguirse de la elaboración detallada de la política” (Metcalfe/Richards; 1989: 67).

En el caso argentino, la cuestión tiene peculiaridades que merecen ser consideradas: por un lado, no ha habido una carrera administrativa universalmente establecida y respetada, sino que los cargos considerados formalmente “de carrera” han sido frecuentemente objeto de designaciones políticas; por otro lado, es menor y tiende a disminuir, especialmente en áreas que requieren de algún conocimiento especializado, el número de los militantes activos designados en cargos ejecutivos, los cuales son cubiertos crecientemente con funcionarios a-partidarios, a menudo poco comprometidos con el ideario y la suerte del partido en el poder. Eso significa que los cuadros principalmente involucrados en la formación y ejecución de políticas provienen de estructuras ajenas a las organizaciones partidarias, es decir, que toman decisiones de acuerdo con criterios técnicos, ideológicos, intelectuales y –en último sentido- políticos, derivados de una lógica distinta de la que corresponde a la lucha por la conquista o conservación del poder por parte de las organizaciones partidarias. Pero eso no quiere decir que los partidos dejen de colocar militantes y adherentes en cargos de responsabilidad o de ocupar “espacios de poder” relacionados con la dinámica de la política agonal para respaldar las políticas arquitectónicas que se originan en usinas de pensamiento autónomas de los partidos. Muchos altos puestos de la carrera administrativa, beneficiados con el privilegio constitucional de la estabilidad, han sido recurrentemente ocupados por cuadros políticos o clientes de los funcionarios políticos. Pero, por otro lado, muchos de estos han dejado de provenir de las estructuras partidarias de modo directo, particularmente en las áreas de mayor exigencia técnica.

El desempeño de los partidos políticos presenta, entonces, esta característica relevante desde la normalización democrática del subcontinente, entre finales de los ochenta y principios de los noventa: las organizaciones partidarias ya no son las principales proveedoras de cuadros de gobierno, al menos, en aquellas áreas ligadas a la transformación del Estado y la administración pública, aunque sí de las que deben construir el apoyo político para la toma de las decisiones críticas. Ello se debe a la convergencia de una generalizada crisis de representatividad -como consecuencia de la cual los partidos funcionan más y más como maquinarias electorales pero mucho menos como amalgamas ideológicas- y la creciente necesidad de *expertise*, conocimientos técnicos y vínculos intelectuales y políticos internacionales que requiere el desempeño de ciertos puestos clave. En buena medida, estas características son aportadas por “usinas de pensamiento” o *think tanks*, basados en una racionalidad distinta y no pocas veces contradictoria con la de los partidos políticos pero que diseñan, negocian y ejecutan las políticas públicas componentes del menú de propuestas que las coaliciones partidarias –o, más exactamente, sus candidatos- presentan a los electores. Por otra parte, las *redes de asuntos* (Hecló; 1978) se han desarrollado hasta suplir la dinámica de los partidos, debido a que manifiestan una mayor apertura al público en general, se manejan con mayor soltura al vincular, a través de mecanismos ajenos a aquéllos, al Congreso y al Ejecutivo y amplían el margen de maniobra de los ejecutivos políticos. Sin embargo, estas ventajas no resultan definitivas para atribuirles sin más las facultades de gobierno como un cometido propio, ni que las vayan a ejercer necesariamente en beneficio del conjunto social. En no pocas ocasiones, sin embargo, esta relación termina en la representación predominante de los intereses del sector que será destinatario de los programas estatales.

La relación entre representación y burocracia ya no se sostiene en términos simétricos, lo cual refuerza tanto el despliegue de una política abiertamente clientelística, como el alejamiento de los partidos de la conducción del proceso gubernamental<sup>4</sup>. En el marco de la debilidad institucional creciente desde el retorno de la democracia, se destaca la incapacidad política de los partidos para representar a la sociedad, lo cual ha exacerbado la ruptura de los vínculos orgánicos con aquella y los ha reducido al rol de promotores de liderazgos políticos asentados, sobre todo, en proyectos individuales (Ducatenzeiler; Oxhorn; 1994). Por otra parte, las relaciones entre partido y gobierno (Cotta; 2001) han incentivado tanto a los funcionarios políticos como a los políticos de partido a participar cada uno en su propio juego más allá del obligado vínculo que deben sostener en la estructura institucional en los períodos en que comparten el poder bajo la misma cobertura partidaria. Si bien en varios países el sistema de partidos ha entrado en una profunda crisis, todavía, en casi todos, los nuevos fenómenos se edifican sobre los restos de las estructuras de reclutamiento preexistentes. La debilidad institucional resulta contradictoria con la fortaleza y persistencia de esas arraigadas maquinarias electorales. Estrechamente vinculada a esta cuestión, opera la tradición clientelística de los partidos latinoamericanos, tendencia que, en los países desarrollados, estuvo en el origen de la evolución hacia los sistemas de mérito.

Ya antes hemos aludido a las capacidades políticas o de gobierno y las hemos diferenciado de las capacidades técnicas (Sikkink; 1993). Por capacidades políticas se entiende la posibilidad de crear y sostener consensos entre el Ejecutivo y el Legislativo para establecer reformas. Por capacidades técnicas, en cambio, se entiende la acumulación de saber hacer en una capa de funcionarios dotados de competencia y estabilidad con el fin de proveer al Estado de cierta autonomía decisoria. Ambos conjuntos deberían funcionar armónicamente; de esta manera, las capacidades políticas aseguran la viabilidad de las decisiones, mientras que las capacidades técnicas movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos políticos. De acuerdo con este planteo, en algunos países han predominado las capacidades políticas, pero el desacierto en las orientaciones o la falta de continuidad en las reformas culminaron por ponerlas al servicio de políticas contradictorias. En otros casos, parecen haber predominado las capacidades técnicas, aunque sometidas a un respaldo político incierto o, al menos, intermitente.

En este contexto, no es extraño que los altos funcionarios especializados se recluten fuera de las estructuras partidarias e, incluso, ostenten una cierta autonomía respecto de ellas. Desde el punto de vista de la administración, en cambio, la demora en constituir una capa tecnoburocrática suficientemente consistente se ha debido al arrastre de una cultura poco proclive a la profesionalización, unida a la carencia de una política “de Estado” de reforma administrativa estructural, lo cual dificultó la inserción estable de técnicos en el sector público (Iazzeta; 2000). Por este motivo, puede ser que en nuestros países sea más aguda la tendencia universal que señalan Metcalfe y Richards según la cual la innovación en el sector público no ha crecido al mismo ritmo que el Estado moderno (Metcalfe; Richards; 1989)

Tal situación manifiesta su disfuncionalidad, tanto en los períodos críticos como, inmediatamente después, cuando nuevas fórmulas políticas surgen en forma de coaliciones políticas explícitas o alianzas sociales tácitas vinculadas a recetas de reformas integrales

---

<sup>4</sup> Algunos autores sostienen que el sistema presidencialista imperante en estos países refuerza esa disfuncionalidad (Linz; Stepan; 1996 y Ackerman; 2000).

como las que se extendieron en los años noventa y que configuraron la *forma mentis* de distintos movimientos políticos a lo largo y a lo ancho del mapa latinoamericano. Las innovaciones, provenientes de los estamentos políticos, compradas llave en mano a *think tanks* vinculados a organismos internacionales, a escuelas de pensamiento económico o a círculos de intereses, se imponen sobre los estamentos administrativos de forma acrítica y sin beneficio de inventario, simplemente porque se los reemplaza con una nueva forma de clientelismo, atravesada de criterios eficientistas. Poco queda de esa “institucionalidad republicana” (Schweinheim; 2003) que configuraría el conjunto de requisitos permanentes para una administración transparente cuyo custodio sería un servicio civil meritocrático.

En síntesis: al no existir una burocracia estable, sólidamente asentada en sus capacidades técnicas, a menudo, los nombramientos políticos han arrasado los puestos de carrera, dejando a la cúpula de ésta sin posibilidad de diferenciarse y lograr el relativo aislamiento que le permitiera fortalecer su autonomía y erigirse en un control efectivo del poder. Las capacidades técnicas han debido reforzarse con funcionarios políticos, por el origen de su designación, pero –en las áreas “sensibles”- técnicos por sus conocimientos y actualización. Del lado de las capacidades políticas, la acumulación del poder por parte del Ejecutivo logró en oportunidades que se impusieran orientaciones básicas de políticas apelando a la disciplina partidaria y a la negociación compleja cuando las decisiones fueron consensuadas en el Legislativo y a procedimientos de otro tipo –decretos de necesidad y urgencia, etc.- según las circunstancias, a menudo con prescindencia de estudios previos y de la necesaria exploración de los mecanismos de ejecución posibles. Los directivos públicos tampoco han podido consolidarse como un estamento de control del poder, tanto por las discontinuidades en cuanto a y origen y estabilidad, como por la falta de sustento en una estructura asentada en una tradición y una cultura burocrática asentada en valores propios.

### *La burocracia en la gestión de políticas públicas*

Con ser convergente con la anterior, esta perspectiva lleva la cuestión del control hasta la relación directa con el ciudadano. La burocracia, en este sentido, es percibida como la facilitadora u obstaculizadora de la relación entre el gobierno y “la gente”, aquella que debe instrumentar efectivamente las decisiones de mayor o menor nivel que emanan de la franja de los directivos públicos. Es, también, el nivel en el cual se manifiestan más agudamente las patologías de la organización, particularmente, el patrimonialismo.

El concepto de patrimonialismo se refiere a cuestiones que están tanto en relación con las instituciones como con los procedimientos referidos al Estado más que con aquellos comprendidos en la noción de régimen político. Si bien, como lo señala, O'Donnell, el republicanismo es una de las fuentes de la democracia actual, en América Latina, el patrimonialismo y su falta de separación entre los bienes privados y públicos ha impactado negativamente en la experiencia democrática al impedir el desarrollo de los aspectos republicanos del sistema, -en particular, los relacionados con el control y evaluación de la acción gubernamental- y representa, además, una seria amenaza al desarrollo de la igualdad y el establecimiento de procedimientos de rendición de cuenta o *accountability*.

La primera cuestión está vinculada al grado de claridad con que las decisiones de los núcleos directivos descienden hasta lo que Lipsky (1980) denominó *street level bureaucracy*. Es evidente que si no existe una franja gerencial estable, si los sistemas de selección y carrera son sistemáticamente dejados de lado y convergen distintos sistemas de

contratación, el principio elemental que Fayol formulara en los albores de la administración científica, según el cual es preciso que haya unidad de dirección y unidad de mando, queda severamente relegado.

Esta situación se manifiesta especialmente en relación con las alternativas que han caracterizado al empleo público en los años recientes (Iacoviello; Tommasi; 2003). Al menos en la Argentina, el final abrupto del ciclo de reforma de los noventa dejó inconclusa una tentativa de reforma del servicio civil, la cual, además, desde 1999 en adelante tomó un curso regresivo. La imposibilidad de aplicar en toda su extensión el nuevo régimen legal del servicio civil y la insistencia en barreras de corte fiscal generaron una situación por demás ambigua. Es posible encontrar en una misma dependencia, para agentes que cumplen tareas similares, cinco sistemas de contratación diferentes, con remuneraciones, derechos y obligaciones también divergentes. Esta realidad, combinada con los residuos activos del clientelismo lleva a que la composición de la administración pública responda al vínculo entre militantes partidarios, o allegados, convertidos en altos funcionarios y militantes partidarios, allegados y personal “de carrera” convertidos en funcionarios permanentes –esto es, alcanzados por la estabilidad típica del *merit system*-, distribuidos en forma variable y asimétrica. Si a ello se agrega que el nivel gerencial casi en su totalidad está supeditado a designaciones transitorias, permanentemente renovadas, la fisonomía de la planta operativa a intermedia de la burocracia está marcada por la heterogeneidad y la dispersión de esfuerzos. Dos consecuencias, aparentemente contradictorias, se desprenden de este panorama: no existe unidad de concepción dentro de una misma gestión de política y, en aquellas tareas que no resultan inerciales a la marcha de la administración, crece el nivel de discrecionalidad.

El caso de la burocracia de los nuevos entes reguladores de servicios públicos merece una consideración especial. Como consecuencia del proceso privatizador, los marcos regulatorios de la nueva gestión de servicios contemplaron la creación de entes destinados a controlar la ejecución de la política respectiva por parte de las empresas concesionarias. El cuadro funcional de esos nuevos entes se conformó con personal remanente de las antiguas empresas y agencias estatales, pero sus directorios obedecieron normalmente a designaciones del nivel político. En el primer caso, algunos entes replicaron las tradiciones de las burocracias técnico-administrativas que se formaron en la época del Estado empresario, respondiendo en líneas generales a un nivel de capacidad técnica acorde con la complejidad de la gestión que debían supervisar. En el segundo componente, salvo ciertos casos, el nivel de capacidad técnica de los directorios fue escaso y respondió, más bien, a las exigencias de la clase política. En no pocas ocasiones, la capacidad técnica de control quedó subordinada a la oportunidad política, restando credibilidad al nuevo sistema de gerenciamiento de los servicios públicos.

Finalmente, dos cuestiones conspiran habitualmente contra el ejercicio de la función de control del poder por parte de la burocracia de las políticas públicas: por un lado, la falta de evaluación de los programas y la continua variación de estos, o de sus componentes, y, por otro, la falta de sustento cultural que el proceso de burocratización tiene en el imaginario social.

La primera cuestión es hartamente conocida en América Latina. Basta, por ejemplo, considerar los cuestionamientos actuales a muchas de las iniciativas implementadas en los años noventa. Muchas de ellas han sido reemplazadas en forma acrítica. Sin llegar a

extremos tan rotundos, aún dentro de una misma formulación de política, es habitual que los programas se cambien no ya de un gobierno al siguiente sino también de un turno ministerial a otro y, a veces, dentro de una misma gestión. La evaluación de los programas se reduce a los aspectos fiscales, siempre y cuando ellos estén alcanzados por las normas de administración financiera, cuando no adquiere características de investigación histórica.

Por su parte, el escaso soporte cultural de la burocracia resulta un factor capital (Peters; 1999). Aunque no existe registro sobre la aceptabilidad de la burocracia como medio de organización social por parte de la cultura social general, algunos datos revelan que en términos de cultura política, la mayoría de los latinoamericanos no confían en que sus dirigentes estén haciendo las cosas bien, juicio que involucra –al menos indirectamente- a la burocracia. En América Latina Argentina la confianza en las instituciones es decididamente desfavorable a los poderes públicos, incluidos el Presidente, el Poder Judicial, el Congreso, los partidos políticos y la confianza interpersonal (Latinobarómetro; 2001). En estas condiciones, resulta muy difícil ejercer el gobierno, pero el nivel de dificultad crece cuando la burocracia no sólo carece de una base de legitimidad propia, asentada en la confianza colectiva en su capacidad para organizar y conducir, sino que tampoco cuenta con un status organizacional suficientemente autónomo como para desarrollar algunas acciones que superen la mera inercia de las rutinas reglamentarias. En buena medida, esta consideración explica el fracaso de ciertas reformas encaradas antes, durante y después de los años noventa y cuya justificación no necesariamente debe aparecer ligada a una orientación doctrinaria determinada, sino que responden a necesidades implícitas o demandas sociales efectivas (Longo; Echebarría; 2001). En esta línea está la reforma del servicio civil. Más bien, como anota Oszlak, la “brecha entre expectativa y logro” manifiesta la distancia entre la racionalidad técnica en que se funda la reforma y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas (Oszlak; 2001).

En síntesis, tampoco desde el punto de vista de la gestión concreta la morfología de las burocracias latinoamericanas están en condiciones de erigirse en una instancia de control del poder político.

## **A modo de conclusión**

Tal como se desprende de los apartados anteriores, considerada genéricamente, la administración pública en América Latina no es un actor político. Para ingresar en esa categoría es preciso participar de alguna manera en la toma de las decisiones que afectan al sistema político en general y, en particular, en aquellas que corresponden al ciclo completo de las políticas públicas. Tal disfuncionalidad no se origina en el hecho que la ocupación de los puestos que tienen incidencia real en la decisión provenga de criterios exteriores – políticos- a la administración. Ello sucede con todas las decisiones importantes en los sistemas políticos estables de los países desarrollados aunque, en buena medida, ellas sean productos preelaborados por la burocracia. Es justamente la carencia de este vínculo en el sistema político-institucional, originada en cuestiones de índole cultural la causa de la debilidad institucional de la alta administración pública latinoamericana.

Durante los años más intensos de la reforma estatal no se tuvo en cuenta la influencia de la capacidad administrativa en la autonomía y modernización del Estado. Se ha observado con acierto que muchas reformas, aun las que tienen por objetivo la expansión del papel de las fuerzas del mercado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas

escasas en países en desarrollo (Haggard, Kaufman; 1995). Aunque en forma variable, en la región, dichas capacidades están concentradas en una franja de funcionarios cuya morfología no obedece a una política deliberada y sostenida, sino más bien, al resultado de varias iniciativas fracasadas, procedimientos superpuestos y a la misma “naturaleza de las cosas”. Este tipo de funcionario –híbrido, dado que reúne en forma variable las condiciones de otros- es el actor principal en la implementación de las políticas públicas.

Barzelay, glosando una clasificación de March y Olsen en *Rediscovering institutions*, diferencia entre los estados soberanos, los corporativos-negociadores y los institucionales en relación con la valoración que en ellos adquieren las instituciones administrativas. Mientras que en los primeros se las considera por su capacidad para implementar las políticas públicas de los gobernantes legítimos y en los segundos constituyen un medio de construir consenso para la gestión de programas, en los estados institucionales “las instituciones administrativas aparecen como protegiendo al sector público de los políticos electos” (Barzelay; 1990). En su trabajo, el autor se refiere a los países de la OCDE, por lo cual se entiende perfectamente que la clasificación no encuadre a las naciones latinoamericanas. Sin embargo, el comentario tiene un valor importante como referencia: los países de América Latina parecieran encontrarse ante una cuadratura de círculo puesto que quienes deben proveer sus instituciones administrativas son aquéllos de los cuales los ciudadanos deben ser resguardados. En parte, es el reclamo habitual respecto de la continuidad de políticas de Estado; en vano serán consensuadas durante las crisis, o como salida de éstas, si no existe un aparato burocrático institucional con la suficiente autonomía y capacidad para recorrer todo el ciclo, desde la formulación hasta la evaluación.

## **Bibliografía**

- ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- ACKERMAN, Bruce (2000). “The new separation of powers”. En: *Harvard Law Review*. Vol. 113 N° 3. January.
- BARZELAY, Michael (1998). “La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”. En: *Reforma y Democracia*, N° 10; febrero.
- CAMOU, Antonio (1994). “Los consejeros del príncipe”. En: *Nueva Sociedad*, N° 152; noviembre/diciembre.
- CENTENO, Miguel Ángel (1997). “Redefiniendo la tecnocracia”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 37 N° 146 (julio-setiembre); Bs. As.
- COSER, Lewis (1968). *Hombres de ideas*. FCE. México.
- COTTA, Maurizio (2001). “Sobre la relación entre partido y gobierno”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 41 N° 162 (julio -setiembre); Bs. As.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997). *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in de 1990s*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- DROR, Yehezkel (1990). *Enfrentando el futuro*. FCE, México.
- DUCATENZEILER, Graciela; OXHORN, Philip (1994). “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 34 N° 133 (abril-junio); Bs. As.

- HECLO, Hugh (1992). "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En: Aguilar Villanueva, Luis F. *Antología de Políticas Públicas. Tomo 2. Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa, México.
- HEREDIA, Blanca (2002). La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis. BID –Diálogo Regional de Política-. Washington.
- IACOVIELLO, Mercedes; TOMMASI, Mariano (2002). *Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina*. BID –Diálogo Regional de Políticas-. Buenos Aires, septiembre.
- IAZZETA, Osvaldo (2000). Los técnicos en la política argentina. En: Oszlak, Oscar (coord.) (2000) *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Eudeba. Buenos Aires. 1ª Ed., Vol. II.
- IMAZ, José Luis de (1964). *Los que mandan*. Eudeba; Bs. As.
- JAGUARIBE, Helio (1973). Desarrollo económico y político. FCE. México.
- LINZ, Juan, y Alfred STEPAN (1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- LIPSKY, Michael (1980). *Street level Bureaucracy: dilemmas of de individual in public services*. Nueva York. Rusell-Sage.
- LONGO, Francisco; ECHEBARRÍA, Koldo (2001). "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas". En: SPINK, Peter, LONGO, Francisco y ECHEBARRÍA, Koldo. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. CLAD, Caracas.
- MAZZUCA, Sebastián (2002). "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad en el ejercicio del poder en América Latina. En: *Araucaria. Revista de la Universidad de Sevilla*. Año 3, N° 7. Primer Semestre.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989). *La modernización de la gestión pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid
- O'DONNELL, Guillermo (1992). "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Minwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in comparative Perspective*, South Bend, University of Notre Dame,
- O'DONNELL, Guillermo (1999 c). "Horizontal Accountability." En Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in the New Democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- O'DONNELL, Guillermo, Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, University of Notre Dame Press, (1999 a).
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1999 b). "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America." En Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, pp. 303-337.
- OSZLAK, Oscar (2001). "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros". En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Argentina 5-9 de noviembre de 2001.
- PACHECO, Regina (2003). "Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura". En: ARELLANO, David; EGAÑA, Rodrigo; PACHECO, Regina y

- OSZLAK, Oscar *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD, Caracas.
- PETERS, B. Guy (1987). "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making". En: Lane, Jan-Erick (ed.) (1987) *Bureaucracy and public choice*. London Sage Publications (Sage Modern Politics Series; 15)
- PETERS, B. Guy. (1999). *La Política de la Burocracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- PRATS CATALÁ, Joan (2001). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". En: *Biblioteca de Ideas. Documentos* N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya. Barcelona.
- PRATS I CATALÁ, Joan, (1998) "Del Clientelismo Al Merito En El Empleo Publico, Análisis de un Cambio Institucional, Biblioteca Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Abierta de Cataluña.
- REICH, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*. Ed. Vergara. Buenos Aires.
- SCHWEINHEIM, Guillermo (2003). "¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la república argenitna". En: *Reforma y Democracia*, N° 27, octubre.
- SIKKINK, Kathryn (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista." En: *Desarrollo Económico* Vol. 32 N° 128 (enero-marzo); Bs. As.
- WEBER, Max, (1969)-*Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.