

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores
asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público
en la región**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Mercedes Llano Carbonell

Directores

María Esther del Campo García
Agustín Ferraro Cibelli

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**BUROCRACIA PÚBLICA Y SISTEMA POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA.
FACTORES ASOCIADOS A LA POLITIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE
GESTIÓN DE EMPLEO PÚBLICO EN LA REGIÓN**

MARÍA MERCEDES LLANO CARBONELL

Directores de la Tesis

**PROF. ESTHER DEL CAMPO GARCÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET**

**PROF. AGUSTÍN FERRARO CIBELLI
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

Madrid, 2015

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a todas las personas que contribuyeron a culminar este arduo, desafiante y edificante proceso. A mi directora *Esther del Campo García*, por su buena predisposición, apertura, perseverancia y, principalmente, por la oportunidad que me brindó para seguir el presente programa de doctorado. A mi director *Agustín Ferraro Cibelli*, por su incondicional, constante e invaluable dedicación y apoyo tanto para encarar como para culminar este reto. A los *evaluadores externos* por sus valiosos e interesantes aportes que contribuyeron a enriquecer este trabajo. A *Manuel Alcántara Sáez*, porque su obra y proyecto académico en Salamanca han sido un fuente de inspiración para desarrollar la presente tesis. A mi querido *Enrique* por su paciencia, generosidad y sostén, y a mis pequeños *Greta* y *Pedrito* por el aliciente que su plenitud, alegría, frescura y pureza representan diariamente para mí. A mi *madre, padre y suegros* por su aliento e inapreciable ayuda. A los *funcionarios del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, por su amable atención y su auxilio para sortear las eventuales dificultades que emergían a raíz de la distancia. A *todos*, mi más profunda y sincera gratitud.

ÍNDICE GENERAL

I. RESUMEN.....	1
I.1. RESUMEN EN INGLÉS.....	1
I.2. RESUMEN EN ESPAÑOL.....	6
II. INTRODUCCIÓN.....	11
II.1. JUSTIFICACIÓN, TEMA, FINALIDAD E HIPÓTESIS.....	11
II.2. OBJETIVOS.....	14
II. 3. METODOLOGÍA.....	15
II.4. NOVEDAD Y RELEVANCIA.....	16
II.5. ESQUEMA DEL TRABAJO.....	18
III. CAPÍTULO 1. DISCUSIÓN SOBRE LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: PATRONAZGO Y BUROCRACIA UNA INTERACCIÓN INEXPLORADA....	20
III.1. RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN SOCIEDADES AVANZADAS.....	28
III.2. RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	34
III.3. CONCLUSIONES.....	40
IV. CAPÍTULO 2. EXPRESIONES COMUNES DEL PATRONAZGO: UN FENÓMENO SIN ÉPOCAS NI FRONTERAS.....	43
IV.1. PATRONAZGO: UN FENÓMENO EXTENDIDO.....	45
IV.1.A) Patronazgo en Estados Unidos en el SXIX e inicios del SXX..	45
IV.1.B) Patronazgo español del SXIX y comienzos del SXX.....	48
IV.1.C) Patronazgo en las democracias mediterráneas contemporáneas.....	48
IV.1.D) Patronazgo en las actuales democracias latinoamericanas.....	51
IV.2. PATRONES ESTRUCTURALES Y CONDUCTUALES ASOCIADOS A CONTEXTOS DE PATRONAZGO.....	59
IV.2.A) Lugares predilectos del patronazgo.....	59
IV.2.B) Brecha entre las normas y las prácticas.....	61

IV.2.C) Mecanismos de evasión.....	62
IV.2.D) Purgas políticas.....	64
IV.2.E) Blanqueo.....	66
IV.2.F) Penetración del patronazgo en la estructura de carrera.....	68
IV.2.G) Prorrateso y cooptación.....	70
IV.2.H) Patronazgo como fuente de financiamiento.....	71
IV.2.I) Patronazgo como seguro de desempleo.....	72
IV.2.J) Disparidades salariales.....	73
IV.3. CONCLUSIONES.....	75
V. CAPÍTULO 3. IMPACTO DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS MERITOCRÁTICAS SOBRE ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURALES DE LA VIDA POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LOS CASOS CONSIDERADOS.....	77
V.1. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y COMPETENCIA ELECTORAL.....	80
V.1.A) Antecedentes.....	81
V.1.B) Situación en América Latina.....	82
V.2. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO.....	91
V.2.A) Antecedentes.....	91
V.2.B) Situación en América Latina.....	91
V.3. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y TAMAÑO DEL APARATO ESTATAL.....	94
V.3.A) Antecedentes.....	94
V.3.B) Situación en América Latina.....	94
V.4. CONCLUSIONES.....	94
VI. CAPÍTULO 4. IMPACTO DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS SOBRE ASPECTOS DE LA CULTURA POLÍTICA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS CASOS CONSIDERADOS.....	99
VI. 1. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y DESIGUALDAD DE TRATO.....	99
VI.1.A) Antecedentes.....	100

VI.1.B) Situación en América Latina	101
VI. 2. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y CORRUPCIÓN.....	109
VI.2.A) Antecedentes	109
VI.2.B) Situación en América Latina	111
VI. 3. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	119
VI.3.A) Antecedentes	119
VI.3.B) Situación en América Latina	120
VI. 4. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL.....	123
VI.4.A) Antecedentes	123
VI.4.B) Situación en América Latina	124
VI.5. CONCLUSIONES.....	127
VII. CAPÍTULO 5. DEL PATRONAZGO AL MÉRITO: UN CAMINO ESCABROSO	128
VII. 1. CONDICIONANTES QUE FAVORECIERON EL PASO DE SISTEMAS DE BOTÍN A SISTEMAS DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA.....	133
VII.1.A) Explicaciones enfocadas en los actores no pertenecientes a las élites políticas	134
VII.1.B) Explicaciones centradas en las élites políticas	138
VII. 2. CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS MERITOCRÁTICAS EN AMÉRICA LATINA.....	143
VII.2.A) Explicaciones focalizadas en los actores no pertenecientes a las élites políticas	144
VII.2.B) Explicaciones que enfatizan el papel de las élites políticas	147
VII.3. NI ACTORES NI INSTITUCIONES: EL PESO DE LAS COYUNTURAS.....	152
VII.4. CONCLUSIONES.....	154
VIII. CAPÍTULO 6. MODELO SOBRE LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA	158

VIII.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y EL NIVEL DE IMPLANTACIÓN DE LAS BUROCRACIAS MERITOCRÁTICAS EN LOS CASOS DE ESTUDIO.....	164
VIII.1.1. Trayectoria histórica de las reformas en los casos de estudio	165
VIII. 2. LOS FACTORES DETONANTES: CRISIS Y LIDERAZGOS.....	178
VIII. 3. FACTORES CONDICIONANTES: PODERES DE PATRONAZGO, SISTEMA DE PARTIDOS Y ACTORES SOCIALES Y ESTATALES.....	182
VIII. 3.1. Los poderes de patronazgo	182
VIII.3.2. El sistema de partidos políticos	188
VIII.3.3. La participación de actores sociales y estatales	190
VIII. 4. RESULTADOS DE LA CONTRASTACIÓN DEL MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL.....	194
VIII.5. CONCLUSIONES.....	197
IX. CONCLUSIONES	199
IX. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS	210
X. ANEXOS	214
X.1. CUADRO N°1: ÍNDICE DE MÉRITO Y PBI PER CÁPITA (EN US\$ A PRECIOS ACTUALES)	214
X.2. CUADRO N°2: ÍNDICE DE MÉRITO Y PORCENTAJE QUE PIENSA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SON CORRUPTOS O EXTREMADAMENTE CORRUPTOS	215
XI. BIBLIOGRAFÍA	216

ÍNDICE DE CUADROS

1. ÍNDICE DE MÉRITO Y VULNERABILIDAD ELECTORAL DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO	86
2. ÍNDICE DE MÉRITO Y PERCEPCIONES SOBRE LA IGUALDAD DE CONDICIONES ELECTORALES PARA PARTIDOS Y CANDIDATOS.....	88
3. ÍNDICE DE MÉRITO Y PERCEPCIONES SOBRE PRÁCTICAS QUE AFECTAN LA EXISTENCIA DE ELECCIONES LIBRES, JUSTAS Y COMPETITIVAS.....	90
4. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL PORCENTAJE DE CARGOS DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE LA PEA.....	96
5. ÍNDICE DE MÉRITO E INFLUENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO.....	105
6. ÍNDICE DE MÉRITO Y PORCENTAJE QUE PIENSA QUE ES CORRECTO QUE UN FUNCIONARIO FAVOREZCA A LOS QUE APOYAN AL GOBIERNO.....	107
7. ÍNDICE DE MÉRITO E ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.	115
8. ÍNDICE DE MÉRITO Y OPINIÓN SOBRE LA CANTIDAD DE FUNCIONARIOS CORRUPTOS.....	118
9. ÍNDICE DE MÉRITO Y NIVEL DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	122
10. FACTORES QUE OPERAN A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROFESIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	153
11. FACTORES DETONANTES Y CONDICIONANTES QUE IMPACTAN SOBRE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN.....	160
12. NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS MERITOCRÁTICAS EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.....	165
13. FACTORES DETONANTES DE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.....	181
14. PODER DE PATRONAZGO EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.....	187
15. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.....	190

16. PARTICIPACIÓN ACTORES SOCIALES Y BUROCRÁTICOS EN EL PROCESO DE REFORMA EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.....	193
17. CONTRASTACIÓN EMPÍRICA MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL.....	196

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL PBI PER CÁPITA (EN US\$ A PRECIOS ACTUALES).....	93
2. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y LA NÓMINA SALARIAL DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE EL PBI.....	97
3. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL ÍNDICE DE IMPARCIALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	106
4. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	114
5. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y OPINIÓN SOBRE LA CANTIDAD DE FUNCIONARIOS CORRUPTOS.....	117
6. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y LA EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO.....	126
7. MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL.....	162

I. RESUMEN

I.1. RESUMEN EN INGLÉS

PUBLIC BUREAUCRACY AND POLITICAL SYSTEM IN LATIN AMERICA. FACTORS ASSOCIATED WITH THE POLITICIZATION OF EMPLOYMENT SYSTEMS IN THE REGION

Widespread patronage in Latin American countries has severely hampered the full institutionalization of career civil service systems based on merit. The long-standing informal practices of patronage, clientelism and politicization, dating back to the colonial period, have continued to defy and resist successive modernization attempts. Politicization has progressively undermined the scope of the reforms to the point of distorting, and even transgressing, regulations and practices related to new systems that were supposed to be based on merit.

However, despite the level of penetration and incidence of patronage in the public sphere, politics and administration have been two fields of research addressed mostly in isolation of each other by the literature on Latin America. On one hand, patronage has been commonly equated with other informal institutions of an eminently political nature, without a specific understanding of the ways in which patronage exists and develops in the public bureaucracy. On the other hand, systems of public administration tend to be analyzed in isolation from the political systems with which they interact. Hence the need for a systematic treatment of the relationship between politics and bureaucracy, and thus for a contribution to a field of research that is still only fragmentarily developed in the region.

The present dissertation moves forward in the direction described, through the recognition of the diversity of manifestations of patronage and administrative practices and structures and, more specifically, through the recognition and

analysis of possible aspects, especially elements of a politico-administrative nature, related to the degree of politicization of civil services in Latin America. In this sense, the dissertation examines, on the one hand, the degree of institutionalization of public bureaucracies and its impact on diverse aspects of the political system and of the political culture of the cases under study. On the other hand, the dissertation analyses the political conditions that influence the possible establishment of career civil services in the region, both at the beginning of civil service reforms and during their consolidation.

Other cases of "high intensity" patronage like the American and Spanish cases at the end of the XIX century, and the beginnings of the XX century, and contemporary Mediterranean cases, are used as a framework, both to identify behavioral patterns in highly politicized structural contexts, and to distinguish the various elements associated with the diverse degrees of penetration of patronage in Latin America. In turn, the analysis of the processes of professionalization in some of these countries sheds light on the possible circumstances that impact on the weak implementation of career civil services in the region.

The framework cases have been selected because of similarities they present with the realities of Latin American countries. First of all, in all these countries patronage has been a practice with a high level of generalization and naturalization. Secondly, unlike what happened in other developed democracies, in the framework cases the civil service had not been consolidated yet at the time of the emergence of mass democracies, a situation that had as a consequence the political colonization of the state apparatus by political parties. Thirdly, for the political forces in those countries, controlling public office represented a basic tool for mobilizing the vote and consolidating party organization. And fourthly, in none of these cases was it simple to implement meritocratic bureaucracies, because of the incessant pressures to politicize the system, and reintroduce clientelism, which happened constantly after the initial adoption of reforms.

From the comparison of the selected cases under study, and the framework cases, emerges a series of related behavioral and structural characteristics that reflect the deep level of politicization of the bureaucracies of these countries. The various exteriorizations of patronage have even been categorized under the same "labels", such as "caudillismo", despite the distance in terms of time and space separating all those situations.

In Latin America patronage is revealed in a variety of practices and structural characteristics, which are identified as:

- a) the extended use of political appointments in hierarchical positions;
- b) the dissonance between the regulations and the effective functioning of civil services;
- c) the avoidance of the career system through the use of alternative mechanisms such as temporary contract hiring or the creation of units outside civil service rules;
- d) dismissal, with divergent extension in numbers, for political reasons;
- e) the automatic and massive incorporation of political nominees to the career system without considerations of merit;
- f) political penetration of the civil service through various strategies of infiltration like exceptional or interim appointments, promotions based on criteria of political loyalty, or the adjustment of the skills required of candidates to an open position with some specific candidate already in mind;
- g) more or less organized apportionment of positions of patronage to guarantee political support;
- h) contribution of a proportion of the salaries of political appointees for party financing;

- i) remuneration inequalities associated to the politicization of salary decisions;
- j) the use of patronage as a mitigation of unemployment.

Furthermore, the analysis shows that the majority of the factors linked to the strong roots of patronage in the selected cases, mostly political and administrative in nature, are also related to the fragile institutionalization of meritocratic systems in Latin America. As shown in the reference cases, a higher degree of politicization of public bureaucracies impacts on diverse aspects of the political system, such as lower levels of transparency and impartiality, higher predominance of practices that jeopardize the conduct of free, fair and competitive elections, such as buying of votes or the granting of preferential access to media. Those systems of employment most penetrated by practices of patronage also negatively impact on economic development, government effectiveness, and on the size of the state apparatus in terms of personnel expenditure. Thus, patrimonial public administrations in Latin America tend to be more corrupt, arbitrary, ineffective and costly, limiting both electoral competition and economic development.

However, the empirical results show that, unlike in European and North American cases, the implementation of competitive systems in Latin America is not correlated with the level of confidence in the public administration systems, nevertheless, it is worth stressing that in the democracies that have the most politicized bureaucracies of the region, the image of the state apparatus is usually positioned below the Latin American average.

In addition to helping to identify the distinctive manifestations of patronage and several aspects associated with it, the framework study of American and Spanish experiences also allows for recognition of the conditions that favored the transitions of patronage systems to relatively meritocratic bureaucracies in these countries, and thereby to investigate the elements that hamper or foster the consolidation of civil services in Latin America. The research shows that, unlike in the Spanish and American cases, a solid institutional framework has

not been yet consolidated in Latin America, nor has a strong and sustained demand emerged for social and bureaucratic actors that favor a path of gradual steps towards the institutionalization of civil services.

Empirical testing

The present dissertation includes, in chapter six, an empirical test of the research hypotheses, which are presented as an spatial and analytical model of the conditions or factors that impact on the degree of institutionalization of meritocratic bureaucracies in Latin America. Each condition or factor is correlated empirically to the degree of institutionalization, an indicator extensively measured by the IDB (Inter American Development Bank). The main result of the empirical testing shows that the scope of presidential patronage has to be considered as the foremost condition with an impact on degrees of institutionalization. This result is taking into account for the policy recommendations formulated together with the conclusions.

I.2. RESUMEN EN ESPAÑOL

BUROCRACIA PÚBLICA Y SISTEMA POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA. FACTORES ASOCIADOS A LA POLITIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

El grado de enraizamiento y expansión del patronazgo en América Latina han dificultado la plena institucionalización de sistema de mérito en la mayoría de los países de la región. Esa longeva práctica informal, que se remonta al período colonial, no ha cesado de desafiar y resistir los sucesivos intentos modernizadores. La politización ha ido progresivamente socavando el alcance de las reformas hasta el punto de desvirtuar, e incluso transgredir, las regulaciones y prácticas vinculadas a los nuevos sistemas meritocráticos.

Pero a pesar del nivel de penetración e incidencia del patronazgo en la esfera pública, política y administración han sido dos campos de investigación abordados de forma aislada en Latinoamérica. Por un lado, el patronazgo ha sido comúnmente equiparado a otras instituciones informales de naturaleza eminentemente política, sin mayor reparo sobre la manera en la que ese fenómeno se filtra, expresa y subsiste en la burocracia pública. Y, por otro lado, las administraciones públicas tienden a ser analizadas descontextualizadas de los sistemas políticos con los que interactúan. De ahí, la necesidad de dar sistematicidad al tratamiento de las relaciones entre política y burocracia y así contribuir a una discusión aún fragmentada en la región.

El presente trabajo propone avanzar en esa dirección a través del reconocimiento de la diversidad de manifestaciones del patronazgo en las prácticas y estructuras administrativas y, principalmente, mediante el reconocimiento y análisis de los eventuales elementos, de naturaleza predominantemente político-administrativa, relacionados al grado de politización de los servicios civiles en América Latina. En este sentido, se

plantea, por una parte, examinar el impacto del nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas sobre diversos aspectos del sistema y cultura política y, por otra parte, evaluar los condicionantes políticos que influyen sobre la implantación de los servicios civiles en la región, tanto en la emergencia como en los procesos de consolidación de las reformas.

La experiencia de otros casos de patronazgo de “alta intensidad”, como el americano y español de fines del SXIX e inicios del SXX y los mediterráneos contemporáneos, se utiliza como marco de referencia tanto para identificar los patrones conductuales y estructurales propios de contextos altamente politizados como para distinguir los diversos elementos asociados a la variable arraigo del patronazgo en América Latina. A su vez, el análisis de los procesos de profesionalización en algunos de esos países arroja luz sobre los eventuales condicionantes que estarían operando en la débil institucionalización de los servicios civiles en la región.

Esos casos han sido seleccionados a raíz de las similitudes que presentan con las realidades latinoamericanas. En primer lugar, en todos esos países el patronazgo ha sido una práctica con un elevado nivel de generalización y naturalización. En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurrió en otras democracias desarrolladas, en la generalidad de esos casos el servicio civil no se había conformado al momento de la emergencia de los partidos de masas, situación que favoreció la colonización política del aparato estatal. En tercer lugar, para las fuerzas políticas de esos países el control de los cargos públicos representaba una herramienta elemental para la movilización del voto y la consolidación de la organización partidaria. Y, en cuarto lugar, en ninguno de esos casos fue sencilla la implementación de las burocracias meritocráticas a causa de las incesantes presiones por politizar el sistema y reintroducir el clientelismo que surgían con posterioridad a la adopción de las reformas.

De la contrastación de los casos escogidos emerge una serie de rasgos conductuales y estructurales afines que reflejan el profundo nivel de

politización de las burocracias de esos países. Las diversas exteriorizaciones del patronazgo han llegado incluso a ser categorizadas bajo las mismas “etiquetas” a pesar de la distancia en términos de tiempo y espacio que separan a los casos de referencia. Al igual que en los restantes países, en América Latina el patronazgo se revela en una diversidad de prácticas y características estructurales, entre las cuales se identifican:

- a) el uso extendido de las nominaciones políticas en los cargos jerárquicos;
- b) la disonancia entre las regulaciones y el funcionamiento efectivo de los servicios civiles;
- c) la elusión del sistema de carrera a través del uso de mecanismos alternativos como los regímenes de contrataciones temporarias o la creación de unidades por fuera de las reglas del servicio civil;
- d) las desvinculaciones, con divergente alcance, por razones políticas;
- e) la incorporación automática y masiva de nominados políticos al sistema de carrera sin consideraciones de mérito;
- f) la penetración política del servicio civil a través de diversas estrategias de filtración como los nombramientos excepcionales o provisorios, los ascensos en base a criterios de confianza o el ajuste del perfil del cargo al aspirante;
- g) el prorrateo, más o menos organizado, de puestos de patronazgo para garantizar apoyo político;
- h) la contribución de una proporción de los salarios de los agentes políticos para el financiamiento partidario,
- i) las inequidades remunerativas asociadas a la politización de las decisiones salariales;
- j) la utilización del patronazgo como atenuante del desempleo.

Asimismo, del análisis se desprende que gran parte de los factores vinculados al fuerte arraigo del patronazgo en los casos seleccionados, en su mayoría de naturaleza político-administrativa, están también relacionados a la frágil institucionalización de los sistemas meritocráticos en América Latina. A semejanza de los casos de referencia, las burocracias más politizadas favorecen menores niveles de transparencia e imparcialidad y el predominio de ciertas prácticas que atentan contra la celebración de elecciones libres, justas y competitivas, como la compra de votos o el acceso preferencial de los oficialismos a los medios de comunicación. Los sistemas de empleo más penetrados por prácticas de patronazgo también impactarían negativamente en el desarrollo económico, en la efectividad de gobierno y en el tamaño del aparato estatal en términos de gastos en personal. De este modo, las administraciones públicas patrimonializadas en América Latina tienden tanto a ser más corruptas, arbitrarias, ineficaces y costosas como a limitar la competencia electoral y el desarrollo económico.

En cambio, a diferencia de los pares europeos y norteamericanos escogidos, en los países latinoamericanos el grado de institucionalización de los servicios civiles no está correlacionado con el nivel de confianza en las administraciones públicas, no obstante, cabe destacar que en las democracias que cuentan con las burocracias más politizadas de la región la imagen del aparato estatal suele posicionarse por debajo de la media latinoamericana.

Además de contribuir a identificar las manifestaciones distintivas del patronazgo y los diversos aspectos vinculados a ese fenómeno, el estudio de las experiencias americana y española también permite reconocer los condicionantes que favorecieron las transiciones de sistemas de patronazgo a burocracias meritocráticas en esos países y de ese modo indagar sobre los elementos que estarían limitando o favoreciendo la consolidación de los servicios civiles en la región. De la revisión bibliográfica se desprende que, a diferencia de los casos español y americano, en América Latina no se ha configurado aún un andamiaje institucional ni ha emergido una fuerte y

sostenida demanda de los actores sociales y burocráticos que favorezcan una trayectoria de pasos graduales hacia la institucionalización de los servicios civiles en su plenitud.

Testeo empírico

La presente disertación incluye, en el capítulo 6, un test empírico de las hipótesis de investigación, que son presentadas como un modelo espacial y analítico sobre las condiciones o factores que impactan en el grado de institucionalización de los sistemas meritocráticos en América Latina. Cada condición o factor es correlacionado empíricamente con el nivel de institucionalización de la burocracia meritocrática, un indicador medido por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). El principal resultado de la contrastación empírica muestra que la intensidad del poder presidencial de patronazgo es el principal condicionante del grado de implantación de los sistemas meritocráticos. Este resultado es tenido en cuenta para recomendaciones de políticas formuladas en conjunto con las conclusiones.

BUROCRACIA PÚBLICA Y SISTEMA POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA. FACTORES ASOCIADOS A LA POLITIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

II. INTRODUCCIÓN

II.1. JUSTIFICACIÓN, TEMA, FINALIDAD E HIPÓTESIS

El nivel de penetración y extensión del patronazgo en América Latina ha limitado la plena institucionalización de las burocracias meritocráticas en gran parte de los países de la región. Esa longeva práctica informal, presente ya en el inicio de la vida independiente de los Estados latinoamericanos, ha desafiado y resistido persistentemente los esfuerzos modernizadores. La politización ha ido progresivamente erosionando las reformas hasta impregnar, e incluso violentar, las regulaciones y prácticas asociadas a los nuevos sistemas, dejándolos en muchos casos obsoletos.

Pero a pesar de la expansión e incidencia del patronazgo en la esfera administrativa, ambos aspectos han sido comúnmente abordados de manera aislada en América Latina. Por un lado, el patronazgo ha sido preponderantemente analizado en asociación a otras prácticas particularistas de naturaleza eminentemente política, como el clientelismo, sin mayor reparo en su interacción con el fenómeno específico de la burocracia pública. La manera en que este fenómeno se ramifica, manifiesta y pervive en la estructura estatal ha sido desatendida.

Y, por otro lado, los estudios de la burocracia pública en la región han solido realizarse sin consideraciones sobre sus interrelaciones con el sistema político-administrativo. En este sentido, poco se ha avanzado en la identificación de los

posibles factores de naturaleza político-administrativa asociados al elevado nivel de politización de los sistemas de empleo público latinoamericanos. Son escasos los estudios que han buscado analizar en qué medida los diversos modos de organización, actores y prácticas del sistema político-administrativo impactan sobre el grado de institucionalización de los servicios civiles, tanto en el punto de partida de las reformas como en los procesos de consolidación. Del mismo modo, se ha prestado relativamente poca atención al impacto que los niveles de patronazgo tienen sobre otros aspectos del sistema político, como son la competencia electoral o la confianza de los ciudadanos en la administración pública.

Por ello, el presente trabajo tiene por finalidad realizar un aporte a la discusión académica sobre la temática de las relaciones entre política y administración en América Latina a través del reconocimiento de la diversidad de expresiones del patronazgo en las prácticas y estructuras administrativas y, principalmente, mediante la exploración de los eventuales factores que impactan sobre el grado de desarrollo de los servicios civiles.

Las experiencias de otros casos de patronazgo masivo, como los de los Estados Unidos y España del siglo XIX y hasta inicios del siglo XX, se utilizarán como marco de referencia para analizar los patrones conductuales y estructurales característicos de contextos altamente politizados. Además, el análisis de los procesos de profesionalización en los casos seleccionados servirá de base para evaluar los condicionantes que estarían operando en la aún débil institucionalización de burocracias meritocráticas de un grupo de democracias de América Latina.

El análisis y discusión de los procesos de reforma administrativa se sintetizan en tres hipótesis, que se contrastarán en los capítulos tres, cuatro y seis. La primera hipótesis se refiere al impacto que el proceso de consolidación de un servicio civil profesional tiene sobre diversos aspectos de la vida política y económica de los casos considerados.

HIPÓTESIS 1: El grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas latinoamericanas nacionales contemporáneas impacta en la competencia electoral, el desarrollo económico, el tamaño del aparato estatal, la imparcialidad de la administración pública, el nivel corrupción, la confianza ciudadana en la administración pública y el desempeño gubernamental.

El impacto se define como una correlación empírica contrastable, de tipo directa o inversamente proporcional. Así por ejemplo, la mayor consolidación de sistemas de servicio civil, que medimos a través del grado de institucionalización como indicador empírico, se corresponde de manera directamente proporcional con la efectividad gubernamental, medida mediante de un indicador agregado. Como queda dicho, las correlaciones empíricas serán testeadas para todas las variables en el capítulo sexto.

Las siguientes dos hipótesis sintetizan y formulan los factores que impactan sobre el resultado de los procesos de reforma administrativa, medido nuevamente a través del grado de institucionalización, es decir que el grado de institucionalización es aquí la variable dependiente, el resultado para el cual queremos medir diversos factores que lo promueven o dificultan. Estas dos hipótesis serán contrastadas asimismo en el capítulo seis.

HIPÓTESIS 2: Dos factores impactan de manera positiva en el inicio de procesos de reforma administrativas, es decir que su presencia e intensidad permiten predecir el inicio de procesos de reforma de servicio civil. Los factores son: 1) situaciones de crisis política o económica en la percepción mayoritaria de los actores y 2) presencia y número de líderes de proyección nacional que promueven procesos de reforma administrativa.

HIPÓTESIS 3: Diversos factores impactan de manera positiva en la consolidación de procesos de reforma de servicio civil, es decir que la presencia e intensidad de dichos factores permite predecir la durabilidad y sostenibilidad de las reformas. Los factores son tres: 1) límites al poder presidencial de patronazgo, 2) carácter bipartidista del sistema político y 3) participación

activa de actores estatales y no estatales en apoyo al proceso de reforma administrativa.

La hipótesis dos incluye los factores que denominamos “detonantes” de los procesos de reforma administrativa, es decir los factores que permiten predecir o explicar la puesta en marcha de reformas. La hipótesis tres, en cambio, se refiere a factores “condicionantes” que impactan a largo plazo sobre la posible consolidación y profundización de tales reformas. La distinción entre factores detonantes y condicionantes está basada principalmente en los trabajos sobre cambio institucional de Mahoney y Thelen (2013) y Mahoney (2013; 2015).

II.2. OBJETIVOS

PRINCIPALES

- Analizar el impacto del nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas nacionales latinoamericanas sobre diversos aspectos ligados al sistema político administrativo
- Examinar los condicionantes del grado de profesionalización de las administraciones públicas nacionales latinoamericanas.
-

SECUNDARIOS

- Indagar sobre el estado de la cuestión del debate sobre política y administración en América Latina.

- Identificar las diversas manifestaciones conductuales y estructurales del patronazgo en América Latina a la luz de los casos español y americano de fines del SXIX y principios del SXX y de las democracias mediterráneas contemporáneas.
- Analizar estadísticamente el impacto que tiene el grado de politización de las burocracias públicas, en los casos de estudio empírico considerados y en referencia a casos comparados, sobre diversos aspectos de la vida política y económica de los países
- Reconocer los condicionantes de la implantación de burocracias profesionales en América Latina en base a los factores que operaron en los procesos de sustitución de los sistemas de patronazgo por sistemas meritocráticos en los casos español, americano y mediterráneos seleccionados y a otras circunstancias peculiares de la región.
- Examinar empíricamente la influencia de los condicionantes identificados sobre los variables niveles de institucionalización de las burocracias meritocráticas en una muestra de países de la región

II. 3. METODOLOGÍA

Los tipos de relevamiento empírico serán tanto cuantitativos como cualitativos. Para la contrastación de la primera hipótesis, relativa al impacto del nivel de institucionalización de los sistemas meritocráticos latinoamericanos sobre diversos factores del sistema político administrativo, se comprobarán las correlaciones empíricas postuladas por la hipótesis. Los datos correspondientes a los factores se recolectarán o estimarán a partir de bases de datos así como de fuentes secundarias en la literatura.

La segunda hipótesis, referente a los condicionantes de la implantación del sistema meritocrático en América Latina, se testeará mediante un modelo comparado aplicado a una muestra de casos. Los casos se han seleccionado buscando garantizar un amplio rango de variabilidad del nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas y en base a la disponibilidad de información sobre los distintos condicionantes analizados. Las fuentes de recolección en este caso también serán bases de datos y literatura empírica sobre los casos.

Asimismo, en las secciones más descriptivas del trabajo el lector podrá advertir que los casos se abordan con distintos niveles de profundidad. Además de la relevancia comparativa, la disponibilidad de información empírica también ha impuesto un disímil tratamiento de los casos. Por ejemplo, en ciertos apartados las democracias mediterráneas se analizan conjuntamente como producto del uso de trabajos comparativos sobre estos casos, mientras que en otros sólo se advertirán referencias relativas a la experiencia griega, sobre la cual pueden realizarse de manera más sistemática comparaciones puntuales en base a datos empíricos. O bien, en las secciones correspondientes al contexto latinoamericano, las referencias a Chile, Argentina y Brasil son más recurrentes porque se trata de casos mucho mejor cubiertos en la literatura secundaria para nuestra área de trabajo específico, así como por la diversidad y amplitud de las bases de datos disponibles.

II.4. NOVEDAD Y RELEVANCIA

El vínculo entre el campo de la Ciencia Política y de Ciencia de la Administración es aún muy débil en la América Latina. Los sistemas políticos suelen estudiarse con prescindencia de sus relaciones con la burocracia, a la vez que las administraciones públicas tienden a ser analizadas sin conexión con las

instituciones y procesos políticos. El patronazgo es normalmente equiparado a otras instituciones informales de naturaleza netamente política cuyo alcance se circunscribe a operaciones de mercadeo político, desestimando las filtraciones y expresiones del fenómeno en el ámbito de la burocracia pública. A su vez, la burocracia es frecuentemente abordada descontextualizada del sistema político en el que funciona, cuando las problemáticas que mayormente asedian a las administraciones públicas son de naturaleza política. De ahí, la necesidad de dar sistematicidad al tratamiento de las relaciones entre política y burocracia y, de ese modo, contribuir a una discusión que es aún incipiente en la región (Ferraro, 2009: 32-34).

Además, son escasos los estudios que se han interesado por las semejanzas que han presentado históricamente las prácticas políticas informales en los casos de referencia (Ferraro, 2010: 3). Pese a las distancias geográficas y temporales, las manifestaciones conductuales y estructurales del patronazgo han sido similares en el conjunto de esos casos. E incluso esos epifenómenos han llegado a ser rotulados del mismo modo en los distintos países. Por ello, la contrastación de esos casos puede contribuir a delinear ciertas regularidades del patronazgo en sociedades con elevados niveles de politización.

Asimismo, los estudios empíricos sobre los factores asociados al grado de penetración del patronazgo en los servicios civiles latinoamericanos son también exiguos y, de las pocas publicaciones existentes, la gran parte está desactualizada. Además de cubrir ese déficit en la investigación, el documento puede servir de base para futuros trabajos sobre los orígenes y consecuencias del patronazgo, aspectos que no han recibido suficiente atención académica en América Latina (Heredia, 2002: 15).

Igualmente, el estudio sobre los condicionantes que impactaron positivamente en la sustitución de enraizados sistemas de patronazgos por burocracias meritocráticas en los casos americano y español de fines de SXIX e inicios del SXX, resulta clave para el entendimiento de los aún incompletos procesos de

profesionalización en América Latina. A pesar de la relevancia que tiene este tipo de análisis para la comprensión de los elementos que podrían estar obstaculizando las reformas administrativas en la región, son realmente muy limitados los trabajos que han buscado contrastar esas experiencias.

II.5. ESQUEMA DEL TRABAJO

La estructura del trabajo consta de un núcleo de 5 capítulos. En el primer capítulo se analiza el estado del debate sobre las interacciones entre política y administración pública en América Latina. La discusión académica sobre las relaciones entre política y burocracia se ha centrado en las democracias avanzadas, mientras que el desarrollo de la temática es todavía embrionario en la región. Esas diferencias podrían estar asociadas a las variaciones en términos de penetración del patronazgo e institucionalización del servicio civil. A medida que aumenta el nivel de politización de las burocracias públicas, como sucede en la región, se advierte una tendencia a estudiar la dimensión política y administrativa de manera relativamente aislada.

El segundo capítulo se enfoca en el reconocimiento de las múltiples manifestaciones del patronazgo en las prácticas administrativas y estructuras estatales en América Latina en el marco de las experiencias de otros países que también han transitado por períodos de profunda politización. A partir de la contrastación de los casos español y americano de fines del SXIX y principios del SXX y de los casos latinoamericanos y mediterráneos se identifica una serie de patrones comunes que reflejan el profundo nivel de arraigo del patronazgo en esas sociedades.

Esos casos escogidos también son tomados como referencia en los capítulos 3 y 4 para la exploración de diversos aspectos vinculados a la frágil

institucionalización de las burocracias meritocráticas en América Latina. Del análisis se desprende que gran parte de los elementos relacionados al fuerte arraigo del patronazgo en los países seleccionados, en su mayoría de naturaleza político-administrativa, están asociados estadísticamente a las variaciones en el nivel de implantación de los sistemas competitivos en la región. A semejanza de los casos de seleccionados, las burocracias más politizadas en América Latina tienden a ser más corruptas, parciales, costosas e ineficaces y a impactar negativamente en la competencia electoral y en el nivel de desarrollo económico.

El Capítulo 5 analiza los condicionantes que favorecieron la transición de sistemas de patronazgo a burocracias meritocráticas en los casos español y estadounidense de finales del SXIX e inicios del SXX a los efectos de identificar los eventuales elementos que podrían estar operando en la débil implantación de los servicios civiles en la región. A diferencia de los casos español y americano, del análisis surge que en América Latina no se habría configurado aún un andamiaje institucional ni ha emergido una fuerte y sostenida demanda de los actores sociales y burocráticos que favorezca una trayectoria de pasos graduales hacia la institucionalización de los servicios civiles en su plenitud.

Por último, en el Capítulo 6 se aplica un modelo de cambio institucional para analizar los condicionantes que están operando sobre el nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas en un grupo de países de la región. La contrastación del modelo arroja que la consolidación de administraciones públicas profesionales está condicionada, de la manera mejor corroborada empíricamente, por el grado de concentración de los poderes de patronazgo en manos del presidente.

III. CAPÍTULO 1. DISCUSIÓN SOBRE LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: PATRONAZGO Y BUROCRACIA UNA INTERACCIÓN INEXPLORADA

Históricamente la burocracia ha sido concebida como un recurso político (Geddes, 1996:176) y, como tal, ha sido objeto de pugnas políticas. El patronazgo se ha constituido, durante siglos, en el instrumento a través del cual se ha intentado controlar el aparato administrativo.

La antigua institución del patronazgo ha funcionado como un mecanismo de poder para asegurar la lealtad a una amplia variedad de regímenes y servir a múltiples propósitos, perversos (de naturaleza auto-interesada), asociados a la corrupción, nepotismo, partidismo, favoritismo, incompetencia, inequidad, particularismo, o nobles (ligados al liderazgo político), vinculados a la introducción de *expertise*, estabilidad, entre otros aspectos. Así, su utilidad tanto para consolidar el poder político como para gestionar flexiblemente, contribuyen a comprender su carácter perdurable y persistente¹ (Grindle, 2012: 7, 31, 38-41, 23, 66-71, 241).

La práctica del patronazgo consiste, básicamente, en efectuar discrecionalmente² nombramientos en puestos no electivos para fines estrictamente personales o políticos y se configura en un sistema cuando se transforma en la principal vía de acceso a tales cargos. En este último caso, el patronazgo se institucionaliza, principalmente de manera informal, en la medida

¹ O'Donnell (1997: 323, 318-319) también señala que el particularismo, fenómeno que abarca al patronazgo y prácticas como el nepotismo, favoritismo, entre otras, es una regla resistente y duradera, especialmente por tratarse de una institución con profundas raíces históricas.

² Distintos autores plantean que la nota distintiva y, a su vez, la principal debilidad del patronazgo, es su carácter arbitrario y discrecional (Scherlis, 2009: 11; Grindle, 2012: 32).

en que se constituye en una forma convencional generalizada de nominación (Grindle, 2012: 18-19). Pero el patronazgo no sólo se reduce a la instancia de reclutamiento, sino que se extiende también a la retención, promoción, premiación y disciplinamiento de los agentes del servicio civil (Peters y Pierre, 2004: 2).

El patronazgo se asienta en una relación “contractual” o de intercambio diádica entre patrón-cliente cuyo lazo se “cementa”, según diversos enfoques, en normas morales de reciprocidad (Scott, 1986: 44) o en cálculos individuales de utilidad (Kitschelt y Wilkinson, 2007: 3-4), entre otros factores identificados por la literatura³. No existe un “patrón” prototípico, sino que el sistema puede ser dominado por una variedad de patrones, dada la versatilidad propia de esta institución y su relevancia en términos de construcción y afianzamiento del poder político. En este sentido, el sistema de patronazgo puede ser controlado preponderantemente por miembros del ejecutivo, la legislatura, los partidos políticos, los sindicatos o de las élites económicas y sociales (Grindle, 2012: 18).

Estos sistemas estaban profundamente arraigados en diversos países de Europa y Estados Unidos hacia fines del SXVIII e incluso hacia inicios del SXX en ciertos casos, período durante el cual comienzan a ser paulatinamente sustituidos por sistemas basados en el ingreso y progreso meritocrático, comúnmente denominados servicios civiles. Los servicios civiles emergen ante la necesidad de contar con una burocracia más experta y limitar la influencia directa y personal de los monarcas, presidentes, miembros de partidos políticos o parlamentarios sobre la administración (Grindle, 2012: 4, 72-103; Lee y Raadshhelders, 2008: 420). Estos nuevos sistemas surgen para asegurar competencia técnica y prevenir los abusos del patronazgo, es decir, como

³ Véase, por ej., Auyero (1996), quien pone énfasis en los esquemas mentales de percepción, apreciación, evaluación y acción como principios generadores de las prácticas particularistas.

“protecciones negativas” para evitar el control del servicio público por parte de los estamentos políticos y garantizar así la seguridad jurídica (Heclo, 1977: 22; Prats i Catalá, 2014: 2). El servicio civil se interpuso como un contrapeso efectivo en el marco de los esquemas de división de poderes existentes.

De este modo, los servicios civiles neutrales, que se conciben como componentes naturales de los sistemas políticos de las actuales democracias avanzadas, tienen escasos siglos de existencia, mientras que la longevidad de los sistemas sustentados en la lealtad política ha sido significativamente mayor (Peters, 1999: 339). Los servicios civiles han sido una especie de “invención social” (Heclo, 1977: 20) cuya implementación más que ser producto de un momento de legitimación único y definitivo, fue fruto de una institucionalización lenta, frágil y plagada de conflictos. La gravitación que históricamente ha tenido el patronazgo como instrumento de poder favoreció la progresiva erosión de las reformas orientadas a la adopción de servicios civiles⁴. Con posterioridad a la formalización de los sistemas meritocráticos no cesaba la presión por reintroducir las prácticas del patronazgo. Las reformas fueron resistidas, cuestionadas y sufrieron reveses, ante la persistencia del patronazgo (Grindle, 2012: 2; Geddes, 1996: 125).

El patronazgo nunca fue desterrado y ha coexistido con servicios civiles, aunque presenta niveles variables de enraizamiento. En prácticamente todos los sistemas políticos se reconocen cuotas de cargos de confianza en los segmentos directivos (Peters y Pierre, 2004: 2; Grindle, 2012:18). En un extremo se ubicarían democracias avanzadas en las que se ha institucionalizado el servicio civil y en donde sólo una pequeña cantidad de cargos jerárquicos es efectivamente ocupada en función a criterios políticos⁵. Y, en otro extremo, se

⁴ Peters (1999: 339) señala que el deseo por asegurar la lealtad es mucho más intenso que la voluntad de implementar un servicio civil imparcial.

⁵ En estos casos puede variar la amplitud del espacio reservado para nominaciones de posiciones directivas basadas en criterios políticos, pero el común denominador es el

posicionarían países, con un menor nivel de desarrollo en su mayoría, donde casi no hay distinción entre política y administración, aunque estos últimos casos no se hallarían en términos puros, salvo alguna excepción, en tanto se trata de antiguos sistemas comunistas, del *spoils system* Americano del SXIX y del sistema de cesantías español del SXIX⁶ (Meyer Sahling, 2010: 203; Ramió y Salvador, 2005: 131). A diferencia de las democracias desarrolladas, donde la idea de servicio civil de carrera es aceptada (Grindle, 2012: 128), en los sistemas políticos en los que ha prevalecido una fusión entre partido y estado, la neutralidad política no es ni aceptada y menos apreciada (Peters, 1999: 340). En medio de estos dos extremos, se identificaría un gran abanico de casos en los que han sido adoptados legalmente servicios civiles que admiten una baja o moderada proporción de puestos nominados políticamente, pero donde el patronazgo se extiende informalmente a posiciones escalafonarias. Esta situación, con todos sus marcados matices⁷, es la que predomina en Latinoamérica⁸.

predominio de criterios de validez profesional para el conjunto de empleados (Ramió y Salvador, 2005: 131). Por ej., la tasa de designaciones políticas en España es 0,07 %, mientras que en Estados Unidos, donde la proporción de cargos de confianza es mayor, alcanza el 0,25 % (Ferraro, 2010: 14).

⁶ El sistema de cesantías era una versión del *spoils system* que se extendió desde el 1812 hasta 1918 en España. Bajo este sistema, todos los empleados nominados por un determinado gobierno debían dejar su cargo con la entrada de la nueva gestión, sin que pudiera serles ofrecido un nuevo puesto en el sector público (Parrado Diez, 2000: 252).

⁷ La realidad de las administraciones públicas latinoamericanas es muy heterogénea. No se observan aparatos enteramente dominados por relaciones clientelares, ni tampoco se advierten administraciones íntegramente meritocráticas, sino que coexisten, en proporciones variables, tendencias de profesionalización y politización en todos los países (Iacoviello y Zuvanic 2009, cit. en Iacoviello y Strazza, 2011: 71).

⁸ La tasa de designaciones políticas promedio de Latinoamérica es 3%, cifra que se reduce al 1% si se excluyen los países en los que la proporción de puestos sujetos

En la mayoría de los países no han cesado los esfuerzos por expandir las oportunidades de patronazgo (Grindle, 2012: 18), pero en el marco de la realidad política latinoamericana, estas presiones han logrado impedir la plena institucionalización de los servicios civiles. Más allá de las previsiones legales, en estos sistemas políticos el patronazgo está profundamente enraizado (Grindle, 2012: 141), siendo la amplia brecha existente entre los servicios civiles adoptados normativamente y las prácticas informales una de sus notas distintivas así como también su principal debilidad (Grindle, 147-148; Longo, 2006: 576; Ramió y Salvador, 2005: 104; Oszlak, 1997: 1; Iacoviello, 2006: 542).

La histórica dependencia del patronazgo por parte de los partidos políticos latinoamericanos es comúnmente asociada al hecho de que la democracia de masas antecedió a la consolidación de los servicios civiles meritocráticos⁹. Desde sus orígenes, los partidos se replegaron en las frágiles estructuras estatales existentes para construir sus propias maquinarias (Grindle, 2012: 248-250; Leiras, 2007, cit. en Scherlis 2009), restringiendo así la implantación de los emergentes sistemas de carrera. E incluso, en el actual contexto de descrédito de los partidos políticos y de disminución del activismo voluntario, los partidos dependen de manera casi exclusiva de los recursos públicos,

legalmente a nominaciones de carácter político es alta, como Guatemala (17,76%), Brasil (9,52%) y Bolivia (9%). Pero el porcentaje de cargos de confianza reservados por ley puede diferir fuertemente de la cantidad de cargos efectivamente designados discrecionalmente. Además, los valores alcanzados son muy relativos. El caso de Brasil es muy emblemático en este sentido, dado que es uno de los países que deja librado al arbitrio político una mayor proporción de cargos, pero que, a su vez, cuenta con uno de los servicios más meritocráticos de la región y donde un gran porcentaje de los cargos políticos (63%) es efectivamente ocupado por funcionarios de carrera (Iacoviello, 2006: 542-543, 571-572).

⁹ Esta hipótesis ha sido esbozada por Martin Shefter ([1977], cit. en Grindle, 2012: 26-28 y en Scherlis, 2009: 27).

transformándose prácticamente en agencias estatales (Scherlis, 2009: 32-33). Este fenómeno ha favorecido que las democracias latinoamericanas no hayan experimentado el proceso de racionalización burocrática en su plenitud (Ferraro, 2010: 12).

Tal como se señalaba anteriormente, el fenómeno del patronazgo no se da en términos crudos en las democracias desarrolladas contemporáneas (Aberbach, Putman y Rockman, 1981: 249) ni presenta un predominio absoluto en sociedades menos desarrolladas como las latinoamericanas (Iacoviello y Strazza, 2011: 71). Pero si bien esta situación pone en evidencia que **el tema del patronazgo como modelo de reclutamiento generalizado está ciertamente muerto, subsiste en la traza de la línea divisoria entre nominaciones políticas y no políticas** (Grindle, 2012: 136).

Esto implica que en todos los países existen fronteras variables entre política y administración (Peters y Pierre, 2004: 11). Pero estos límites no siempre son precisos, nítidos ni estáticos y mucho menos se ajustan estrictamente a las previsiones formales, como se indicaba precedentemente. Su demarcación no necesariamente es uniforme en los distintos países, sino que oscila en función a la expansión de las prácticas informales. Mientras que en países europeos estas divisiones son más definidas, excepto en determinadas coyunturas¹⁰, en otras democracias desarrolladas como la norteamericana, se desdibujan en virtud de arreglos informales¹¹ (Heclo, 1977: 82; Aberbach, Putman y Rockman, 1981: 18). Esa borrosidad se amplifica aún más en las democracias latinoamericanas,

¹⁰ Grindle (2012: 136) señala que la línea se vuelve menos rígida en períodos de guerra, crisis económicas y políticas así como también durante la rápida expansión de responsabilidades estatales.

¹¹ Heclo (1977: 49-55, 82) identifica una serie de prácticas informales, tales como las desvinculaciones políticas, la designación política en puestos jerárquicos vacantes o en nuevos cargos, creando incluso burocracias paralelas, el sistema de *clearance*, excepciones especiales o referencias políticas.

donde las predominantes instituciones informales han corroído significativamente las regulaciones ligadas al servicio civil. Estas reglas que rigen al margen de las normas formales evidencian la influencia de la confianza y desconfianza, de las lealtades y de las redes personales (Hecló, 1977: 55).

A su vez, la separación entre la esfera política y administrativa refleja la tensión entre valores republicanos y democráticos. Por un lado, existen impulsos para instaurar un sistema de empleo público meritocrático a los fines de garantizar la imparcialidad y/o la eficiencia técnica y, por otro lado, surgen presiones para ampliar los cargos de confianza con el objeto de asegurar una burocracia *responsive* hacia el liderazgo político (Aberbach, Putman y Rockman, 1981: 3). El imperativo de establecer una esfera estable de neutralidad, autonomía y competencia técnica, cimentada en base al mérito, en ocasiones colisiona con el imperativo de resguardar la dirección política del servicio civil y, de ese modo, la correspondencia entre resultados electorales y políticas públicas (Peters, 2000, cit. en Peters y Pierre, 2004: 3), en aplicación al principio democrático de gobierno. La línea divisoria viene a cristalizar el equilibrio resultante de esas tendencias en tensión. Si la balanza se inclina a favor de un excesivo involucramiento burocrático en el proceso de políticas públicas se puede desencadenar una crisis de legitimidad, mientras que un esquema fundado en el dominio de los políticos puede conducir a una crisis de efectividad (Aberbach, Rockman y Putman, 1981: 255) o a la proliferación de prácticas particularistas.

El debate académico sobre la separación y las relaciones entre política y administración se ha desarrollado principalmente en las democracias avanzadas, mientras que en los países latinoamericanos esta discusión es muy incipiente, planteándose, básicamente, en las instancias de demarcación formal de las fronteras entre los cargos de confianza y las posiciones de carrera en el marco de las reformas administrativas. Los estudios sobre interacciones entre política y burocracia datan de hace más de un siglo en los países desarrollados, pero se intensificaron en la década del '70 a partir de la publicación del trabajo de

Aberbach, Rockman y Putman (1981), investigación que se constituyó en un hito en la materia.

Las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo de la discusión académica entre tales grupos de países podría interpretarse como el correlato de las variaciones existentes en términos de arraigo de patronazgo y, consecuentemente, de institucionalización del servicio civil. A mayor consolidación del servicio civil, el interés tiende a focalizarse en las relaciones entre política y administración al acotarse el alcance del patronazgo. Contrariamente, a menor afianzamiento del servicio civil y una mayor expansión del patronazgo, más escasos son los estudios relativos a las interacciones entre política y administración y cobran protagonismo los análisis sobre patronazgo y otras prácticas particularistas afines, como el clientelismo. A su vez, existen numerosos trabajos relativos a los servicios civiles de la región, pero éstos no suelen trascender la fase meramente descriptiva o analítica y son generalmente evaluados descontextualizados de sus respectivos sistemas políticos.

La evolución desigual del servicio civil marca entonces diferencias en cuanto al desarrollo del debate sobre relaciones entre política y administración, pudiendo identificarse distintos “estadios” de la discusión sobre diversas aristas del tema relativas a) al uso del patronazgo y las consecuentes variaciones en cuanto a la noción de politización, b) la autonomía y/o supremacía de la burocracia y c) la finalidad de la reforma administrativa.

III.1. RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN SOCIEDADES AVANZADAS

Durante el SXX las democracias avanzadas asistieron a un proceso de gradual y definitiva consolidación de los servicios civiles clásicos (Grindle, 2012: 128). Progresivamente se fue aceptando y afianzando el profesionalismo de la burocracia pese a los embates del patronazgo (Lee y Raadshhelders, 2008: 423). En Estados Unidos, por ejemplo, el movimiento hacia la profesionalización del servicio civil registró una fuerte tendencia ascendente en las décadas posteriores a la aprobación de la *Pendleton Act* en 1883, norma mediante la cual se instauró el servicio meritocrático en ese país (Ferraro, 2006: 177). En el período 1884-1940 la proporción de puestos clasificados sobre la totalidad de cargos civiles a nivel federal creció de manera incremental. A los dos años de adoptada tal reforma, sólo el 11,9 % del empleo público total formaba parte de una burocracia profesionalizada, mientras que ese porcentaje alcanzaba el 80% en 1921. Durante la década del '30 esa proporción disminuyó a causa de la expansión de los programas asociados al *New Deal*, implementados mayormente por empleados no incorporados mediante el nuevo sistema, pero hacia 1940 el peso del empleo meritocrático sobre el general retomó el curso creciente (Johnson y Libecap, 1994: 58-61).

Paralelamente a esta progresiva consolidación del Servicio Civil, la discusión sobre las relaciones entre política y administración evolucionó de un plano netamente normativo, con un foco en el grado de separación de ambas esferas o en la creciente burocratización y la preocupación centrada en el predominio del uso político de los cargos administrativos, hacia un plano empírico-descriptivo, enfocado en la dinámica de las interacciones entre políticos y funcionarios en el proceso de políticas públicas (Lee y Raadshhelders, 2008: 419) con una especial inquietud por la supremacía de la burocracia.

Los estudios iniciales sobre relaciones entre política y administración datan del SXIX y hasta la década de 1940 fueron abordados desde una perspectiva netamente normativa, siendo Frank Goodnow, Woodrow Wilson y Max Weber tres de los máximos exponentes en la materia. Los dos primeros señalaban la necesidad de separar política de la administración a los fines de evitar la corrupción (Goodnow 1900, 45, 82, cit. en Lee y Raadshhelders, 2008: 421) y garantizar eficiencia (Lee y Raadshhelders, 2008: 421). Para Wilson (1887: 210), en particular, la administración pública debía ser apartidaria, situarse fuera de la esfera política, aunque conectada a las directrices políticas.

Por su parte, a inicios del SXIX Max Weber (1974) planteaba que la estructura burocrática, un orden racional-legal, asentado en la sujeción a normas abstractas, el servicio a una finalidad impersonal y el saber profesional especializado, constituía un estadio evolutivo superior contrapuesto a otras estructuras preburocráticas no racionales, como el patrimonialismo, basadas en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal, que no exhibían garantías contra la arbitrariedad (Weber, 1974: 709; 718, 752-753; Suleinman, 2000: 11). Para el autor, esa creciente tendencia hacia la burocratización¹², a través de la cual ascendía un funcionariado especializado cuyo valor supremo era la integridad, se oponía a una propensión hacia la profesionalización de la política que implicaba el paulatino incremento de los activistas que vivían “de” la política y el consecuente recrudecimiento de la lucha por la distribución de cargos en el seno de los -en ese entonces- incipientes partidos políticos. Sin ese freno a la creciente apetencia por los cargos que representaba la consolidación de un cuerpo administrativo independiente, se caería en el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada. El *spoils system* americano del SXIX constituía un claro ejemplo de un aparato estatal administrado por

¹² Ferraro (2009: 174) cuestiona la asociación de Weber a su supuesta defensa de la separación entre política y administración. Para el autor, el sociólogo alemán postulaba que una adecuada relación de trabajo entre la burocracia y el parlamento sería el factor que contribuiría a resolver los límites de la eficiencia de la racionalización burocrática.

aficionados u hombres de partido, sin otras cualidades que el hecho de haber sido útiles a su propio partido, que había favorecido la corrupción y el despilfarro sin par. Y, justamente, la influencia de ese sistema se vio disminuida por la Reforma del Servicio Civil impulsada a fines del siglo XIX en ese país (Weber, 1967: 99-102,141).

Subyacía a los planteos de los citados autores su preocupación por el uso extensivo, por parte de los partidos, de los puestos públicos como recursos políticos para la construcción de maquinarias electorales y la edificación de los aparatos partidarios. La corrupción, la impericia, la parcialidad y la desmesura en los gastos eran algunos de los efectos adversos atribuidos a tales prácticas de patronazgo.

Con la expansión del servicio civil y la atenuación del patronazgo, durante la década de 1940 surgió el interés por la creciente influencia del servicio civil en el proceso de políticas públicas y comenzó a plantearse la necesidad de arrojar luz sobre la mecánica de las interacciones entre políticos y burócratas (Lee y Raadshhelders, 2008: 419). Recién a inicios de los 70, Aberbach, Rockman y Putman (1981: 3) impulsan el primer estudio empírico sistemático enfocado en los burócratas y políticos como *policymakers*¹³, que vino a constituirse en la línea de trabajo dominante en la materia. Estos autores se centraban en las percepciones que los políticos y los funcionarios públicos tenían sobre su papel y su actividad en el proceso de elaboración de políticas públicas (Peter y Pierre, 2000: 32). Su análisis se circunscribía a ciertos actores formales del sistema político, como ser a las élites políticas y administrativas, y buscaba responder, básicamente, en qué medida había supremacía de un estrato sobre otro o en qué grado los roles convergían en la formulación de las políticas públicas.

¹³ El trabajo fue publicado en el año 1981 bajo título *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*.

Otros estudios de la época también ponían de manifiesto la imperante preocupación por la incremental burocratización de la política¹⁴ (Peters, 1981: 56; Niskanen, 1974: 30). Estos trabajos asociaban la mayor autonomía de la burocracia y su creciente involucramiento en el liderazgo gubernamental a diferencias en términos de incentivos, disponibilidad de información (Niskanen, 1974: 30) y permanencia, como también al hecho de que los burócratas no eran meros ejecutores de políticas, sino que luchaban por sus propias concepciones sobre lo que consideraban buenas políticas (Peters, 1987: 157; Peters, 1981: 69; Peters, 1999: 367-371).

La teoría del *public choice*, en particular el estudio de Niskanen (1974), marcó un punto de inflexión en el proceso de progresivo aumento de la influencia burocrática en la dirección de los asuntos políticos. Para el autor, los burócratas buscaban satisfacer sus propios intereses en sus relaciones con los representantes elegidos. Básicamente, sostenía que los burócratas negociaban con el poder legislativo o con el ejecutivo para maximizar sus niveles de presupuesto. En un contexto en el que las restricciones presupuestarias constituían una fuerte preocupación, estas ideas inspiraron planteos a favor de una reafirmación de la supremacía de los políticos electos sobre los burócratas en relación al presupuesto y las políticas (Aucoin, 1990: 116-117; Niskanen, 1974: 28)

Tal teoría constituyó uno de los pilares en los que se asentaron las reformas neogerenciales impulsadas durante las décadas de los 80 y 90, focalizadas, entre otros aspectos, en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno

¹⁴ En contraposición a este tipo de hipótesis, por ejemplo, McCubbins y Schwartz (1984: 166, 176) señalaban que uno de los actores formales del sistema político, el poder legislativo, no había abandonado ni visto debilitada su responsabilidad en el control de la burocracia, sino que había desarrollado una nueva forma de controlar, no tan directa, centralizada y minuciosa, sino más indirecta y descentralizada, para la cual se valía del apoyo de organizaciones y de ciudadanos.

representativo sobre la burocracia (Aucoin, 1990: 115). Si bien diversos autores resaltaban la naturaleza contradictoria o paradójica de los resultados de las reformas o bien de las premisas sobre las que se basa la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que no sólo incentivaban un mayor control político sino también una invasión de la burocracia en el terreno de la política (Aucoin, 1990: 115, 126-127; Pollit y Bouckaert, 2010: 201; Peters y Pierre, 2004a), gran parte de ellos se inclinaba por reconocer que tales reformas contribuyeron a modificar la frontera en dirección a una mayor politización¹⁵ (Peters y Pierre 2004a: 288; Aberbach, 2003: 373, 389; Wilson, 2003: 370; Peters y Pierre, 2004: 130-132).

Pero el significado de politización en las democracias avanzadas varió sustancialmente a lo largo del proceso de expansión del servicio civil en paralelo a las modificaciones en cuanto al uso asignado a las designaciones políticas. Las prácticas de patronazgo adoptadas originalmente para la construcción de un aparato electoral y organizativo, progresivamente neutralizadas con el desarrollo del sistema de empleo meritocrático, fueron sustituidas por la utilización de las nominaciones de carácter político como recurso de gobierno, es decir, para dirigir el proceso de políticas públicas¹⁶. Con

¹⁵ Por su parte, Pollit y Bouckaert (2010: 199, 215) arriban a una conclusión distinta. Para tales autores, en forma simultánea la gestión adquiere un dominio creciente y se refuerza el control político sobre los funcionarios públicos.

¹⁶ Scherlis (2009: 45-52) clasifica las motivaciones del patronazgo en tres tipos: electoral, organizacional y gubernamental. En el caso del patronazgo electoral, las posiciones son ofrecidas para incentivar el voto por el partido o para premiar a los votantes leales en las elecciones generales o internas. El patronazgo organizacional tiene como finalidad asegurar la cohesión del partido, financiar sus actividades o mantener redes de activistas. Y, por último, el patronazgo gubernamental puede ser utilizado tanto para controlar áreas cruciales del gobierno a los efectos de garantizar la implementación de políticas afines al partido como para cooptar o construir coaliciones.

la consolidación de las burocracias meritocráticas no se erradicó completamente el patronazgo, sino que fue acotado su alcance y mutó su finalidad. Consecuentemente, en las democracias desarrolladas contemporáneas la politización es comúnmente asociada a los intentos por controlar la política y su implementación, más que sólo a la distribución de puestos entre miembros del partido o familiares¹⁷ (Peters y Pierre, 2004: 2).

Asimismo, ante la atenuación del patronazgo electoral y organizativo y la variación en cuanto a su finalidad, el interés académico se focalizó menos en este tipo de prácticas particularistas y más en las interacciones entre los actores políticos y administrativos formales en el proceso de elaboración de políticas públicas.

A su vez, la evolución del servicio civil fue acompañada por un sustancial giro en cuanto a las finalidades de las reformas administrativas impulsadas. Hacia fines del SXIX e inicios del SXX las reformas fueron diseñadas para garantizar la neutralidad y estabilidad frente a la discrecionalidad y flexibilidad predominantes. Pero a medida que los sistemas weberianos se iban afianzando, en las democracias industrializadas las bondades atribuidas a tal modelo se transformaron en objeto de críticas, mientras que los problemas que buscaba erradicar se convirtieron en soluciones. En esa dirección, los reformadores de fines del SXX cuestionan la excesiva autonomía de la burocracia, defecto ante

¹⁷ Peters y Pierre (2004: 287) destacan que si bien la politización ha sido principalmente una estrategia para incrementar el control de los políticos sobre la burocracia, en menor medida también ha sido un recurso para atraer a activistas. Ante el declive de la identificación ciudadano con los partidos políticos, éstos se han replegado cada vez más en las estructuras estatales para nutrirse de seguidores. En los países industrializados los partidos se han transformado en criaturas del estado (Katz y Mair, 1995, cit. en Peters y Pierre 2004: 287), dependiendo cada vez más de los cargos y recursos públicos para su subsistencia.

el cual defienden una mayor *responsiveness* al liderazgo político (Grindle, 2012: 6,12-14,104; Aberbach, 2003: 373-375).

III.2. RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En las democracias latinoamericanas, a diferencia de lo que sucede en las democracias avanzadas, en la mayoría de los casos el viejo sistema de patronazgo no ha sido reemplazado por un servicio civil de carrera. A pesar de que la gran parte de los países latinoamericanos dispone de las bases legales de un sistema de carrera, en muchos de ellos el uso extensivo del patronazgo no ha sido exitosamente socavado y continúa siendo la regla predominante (Grindle, 2012: 12, 143-148). En la mayoría de estos países las burocracias clásicas nunca fueron implementadas acabadamente, dado que sólo las normas y los procesos formales se han ajustado a los requisitos weberianos, mientras que los procesos reales y los valores han seguido siendo preburocráticos de naturaleza clientelar. En su lugar, se desarrollaron “buropatologías”, formato próximo al sistema mixto que Weber denominó “burocracias patrimoniales” (Oszlak, 2002; Prats i Catalá 2003, cit. en Iacoviello y Strazza, 2011: 64; Ramió y Salvador, 2005: 104)

En ese sentido, los resultados de un diagnóstico sobre la calidad de los servicios civiles en la región realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014) sugieren una baja institucionalización de criterios de mérito para la incorporación y desvinculación de funcionarios. Tal situación se evidencia en el hecho de que los servicios civiles de los países latinoamericanos alcanzan tan sólo un promedio de 42 puntos sobre 100 del índice de mérito medido por dicho organismo¹⁸, aunque existen casos excepcionales como el de Brasil con una valoración de 93 puntos (Zuñanic y Iacoviello, 2010: 16; Iacoviello y Strazza, 2014: 48).

¹⁸ El índice de mérito mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos y profesionales a efectos de reclutar, seleccionar a los empleados y desvincularlos de una organización (Zuñanic y Iacoviello, 2010: 15-16; Iacoviello y Strazza, 2014, Anexo 1).

Ante la débil implantación de las burocracias weberianas o frente a su desarrollo más reciente (Grindle, 2012: 12), la discusión sobre las relaciones entre política y administración en Latinoamérica presenta algunas semejanzas con las etapas iniciales de este debate en las democracias avanzadas. El desarrollo del tema en Latinoamérica, tal como se remarcó anteriormente, es aún muy fragmentario¹⁹ y la cuestión relativa a la separación de ambas esferas cobra mayor relevancia al momento de definir los marcos legales de los servicios civiles. Similarmente a los planteos originarios realizados en los países desarrollados, en las democracias latinoamericanas adquiere un gran protagonismo una de las caras de esta relación: la política. Así, la preocupación por la persistencia de las prácticas de patronazgo o de los fenómenos particularistas afines, como el clientelismo, alcanzan una centralidad inusual actualmente en las democracias desarrolladas. Si bien este tipo de prácticas no son exclusivas de los países en desarrollo, a partir de la literatura existente es posible concluir que el clientelismo y el patronazgo²⁰ son rasgos desproporcionadamente distintivos de los países menos avanzados²¹ (Stokes, 2007: 617- 618).

¹⁹ Véase, por ej.: EATON, Kent (2003). Can politicians Control Bureaucrats? Applying Theories of political Control to Argentina's Democracy. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, N°4: 33-62 (diciembre); FERRARO, Agustín (2006): Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 41, N°2 (junio): 165-182; THWAITES REY, Mabel (2001). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. Buenos Aires, *Revista Encrucijadas*, N°6 (abril); GRINDLE, Merilee (2012). Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective. Harvard University Press.

²⁰ Para la autora de referencia, Susan Stokes (2007: 606-607), el patronazgo es una subclase del clientelismo.

²¹ Véase, por ej.: AUYERO, Javier (1996). La doble vida del clientelismo político. *Sociedad*, N° 8 (abril): 31-56; BRUSCO, Valeria, NAZARENO, Marcelo y STOKES,

Ello no implica que no exista o sea escasa la literatura sobre servicios civiles en Latinoamérica, dado que ha sido muy prolífica. Lo que no se han desarrollado prácticamente han sido estudios específicos y con cierto grado de sistematicidad sobre la relación entre los segmentos políticos y administrativos, sino que se han abordado ambas esferas más bien como compartimentos estancos.

En las democracias latinoamericanas, las nominaciones políticas para fines electoralistas y organizativos prevalecen en un contexto de institucionalización parcial de las burocracias y fuerte arraigo del patronazgo. En muchos países los cargos públicos son preponderantemente utilizados para la movilización del voto y el sostenimiento de la organización partidaria, aunque en ocasiones estos usos coexisten con prácticas de patronazgo de carácter gubernamental, mediante las cuales se busca cooptar o introducir competencia para la implementación de políticas públicas específicas (Oszlak, 2009: 14; Grindle, 2012: 151-154; Geddes, 1996: 133-134; Loureiro et al., 1998; Pacheco, 2003; Nunes, 2001, cit. en Pacheco, 2008: 180). El patronazgo electoral funciona como un mecanismo de financiamiento inmoral e ilegal de los partidos políticos, a través de la recompensa mediante puestos públicos al personal que

Susan (2005). Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina. En AMARAL Samuel y STOKES, Susan (eds.). *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en Argentina*. Buenos Aires: Eduntref: 246-274; CALVO, Ernesto y MURILLO, Victoria (2009). Selecting Clients: Partisan Networks and the Electoral Benefits of Targeted Distribution. Paper preparado para ser presentado en Comparative Politics Workshop, Yale University, 11 de Noviembre; SCHEDLER, Andreas. 2004. El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66 (1), (enero-marzo): 57-97; SCHERLIS, Gerardo (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden; GRINDLE, Merilee (2012) Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective. Harvard University Press.

desempeña tareas partidarias. El patronazgo gubernamental, en cambio, antes que favorecer al partido mediante la recompensa a los asistentes y seguidores en campañas electorales, beneficia al líder que tiene una posición de poder ya consagrada en el gobierno y que nombra entonces a personas de su confianza para reforzar su liderazgo administrativo. De este modo, la politización en gran parte de las democracias menos desarrolladas implica distribución de cargos entre activistas para el sostenimiento de la estructura partidaria en mayor medida que esfuerzos por controlar el proceso de políticas públicas a través de nominaciones de seguidores de confianza en organizaciones estatales con el fin de garantizar la adhesión personal a los programas de gobierno (Peters y Pierre, 2004: 2)²².

En cualquier caso, ante la frágil implantación de un servicio civil de carrera en la mayoría de las democracias latinoamericanas, la preocupación por la supremacía burocrática, esto es, por un dominio ilegítimo de la burocracia en todas las decisiones de política pública, salvo algunas excepciones²³, ha estado ausente en estos países.

En lo relativo a la reforma administrativa, mientras en las democracias desarrolladas a medida que se consolidaban los servicios civiles emergían

²² Sin embargo, Scherlis señala que en Argentina un contexto de desinstitucionalización de los partidos políticos y de un presidente con poderes altamente concentrados, ha favorecido la preponderancia de un patronazgo de tipo gubernamental en detrimento del patronazgo organizativo y electoral en el orden nacional. En ese país, las nominaciones políticas han sido utilizadas como medio para controlar los recursos institucionales y económicos a los efectos asegurar la sumisión de la burocracia al proyecto presidencial y como instrumento de cooptación (Scherlis, 2009: 134- 165).

²³ Véase, por ej.: Heady, Ferrel ([1966] 2000). Administración Pública. Una Perspectiva Comparada. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México y O'Donnell (1973, cit. en Eaton, 2003: 34).

críticas hacia sus consecuencias adversas, como el inmovilismo, la falta de *responsiveness*, la ineficiencia y el formalismo, en Latinoamérica, hacia inicios del SXXI, los reformadores seguían exaltando las bondades del sistema weberiano. A diferencia de ciertos países desarrollados, donde en muchos de ellos los movimientos reformistas tienden a focalizarse más en la flexibilidad y en la discrecionalidad, gran parte de la literatura en los países latinoamericanos se inclina a centrarse en la neutralidad y estabilidad (Grindle, 2012: 104- 105, 13, 242), a semejanza de los planteos realizados en las fases iniciales del debate sobre las relaciones entre burocracia y administración. Incluso, diversos autores adhieren a la idea de que la reforma de la función pública tendría que implementarse siguiendo un orden secuencial, esto implicaría que primero deben completarse y consolidarse las burocracias meritocráticas de tipo weberianos para recién después impulsar reformas de signo flexibilizador; aunque otros referentes sostienen que ambas dimensiones deben desarrollarse paralelamente²⁴ (Longo, 2008: 47-51; Longo y Ramió, 2008: 21-22; Pacheco, 2008: 192; Parrado Diez, 2008: 220).

²⁴ Incluso esta postura ha sido plasmada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada el 26 y 27 de junio de 2003 en Bolivia.

III.3. CONCLUSIONES

El patronazgo ha sido una institución altamente resistente. Su tenacidad ha estado históricamente ligada a su utilidad como herramienta de poder tanto para garantizar la lealtad a una diversidad de regímenes como para servir a una variedad de fines.

Diversos estudios muestran que en gran parte de las actuales democracias avanzadas los sistemas de patronazgo estaban hondamente enraizados hacia fines del SXVIII e inicios del SXX, época durante la cual comenzaron a ser progresivamente reemplazados por sistemas meritocráticos con el objeto de introducir *expertise* y, principalmente, de evitar la intromisión de los segmentos políticos. Pero su implementación lejos de ser sencilla, fue producto de un lento, conflictivo y frágil proceso de institucionalización a raíz de las incesantes presiones por expandir las oportunidades de patronazgo.

Las prácticas de patronazgo nunca fueron plenamente suprimidas y hoy conviven con servicios civiles, aunque con niveles variables de penetración. En las sociedades contemporáneas, en un extremo se posicionan los países industrializados que cuentan con sistemas de carrera consolidados y donde se reserva sólo una pequeña proporción de cargos para designar en función a criterios políticos. En otro extremo, se identificarían países con menor nivel de desarrollo, como los latinoamericanos, que han aprobado legalmente servicios civiles que reconocen sólo una razonable cuota de puestos jerárquicos sujetos a nominaciones políticas, pero donde el patronazgo se expande informalmente hacia gran parte de las posiciones estatutarias. En estos países los sistemas meritocráticos formales han cedido ante las constantes presiones del patronazgo, institución con un profundo arraigo. La pronunciada brecha entre los servicios civiles formales y las prácticas efectivas representa su mayor debilidad.

Pero si bien el patronazgo no presenta una total hegemonía en prácticamente ningún país, es decir, no subsiste como un modelo de incorporación de personal generalizado, persiste como tema en la definición de la línea de separación entre estratos políticos y administrativos.

La discusión académica relativa a las relaciones entre política y burocracia se ha desarrollado durante más de un siglo en las democracias avanzadas, mientras que el debate es aún rudimentario en las democracias latinoamericanas. Estas diferencias podrían estar vinculadas a la desigual extensión del patronazgo e institucionalización del servicio civil. En la medida en que las prácticas de patronazgo estén menos enraizadas y el sistema de carrera más consolidado, el interés tiende a centrarse en las interacciones entre los actores formales de los segmentos políticos y administrativos. Mientras que a menor implantación del servicio civil y mayor penetración del patronazgo, el interés se focaliza más en análisis sobre fenómenos particularistas que en las interacciones entre política y administración. En estos casos, ambas dimensiones suelen ser abordadas de forma separada.

Con el afianzamiento del servicio civil y la progresiva disminución del reclutamiento de carácter político en las sociedades desarrolladas, la preocupación académica por las intensivas prácticas para fines partidarios y por la necesidad de establecer barreras a la arbitrariedad se trasladó hacia la dinámica de la interacción entre los segmentos políticos y administrativos formales y hacia un acotado patronazgo de carácter gubernamental.

En cambio, ante una menor institucionalización de los servicios civiles en América Latina y un mayor arraigo de las prácticas de patronazgo, la discusión académica presenta similitudes con los estadios iniciales del mismo debate en las democracias industrializadas. En estos países la preocupación se sigue enfocando en el uso extensivo del patronazgo y en su rol fundamental para el sostenimiento de las maquinarias partidarias. Esto no quita que existan numerosos estudios sobre servicios civiles, pero el abordaje tanto de la

dimensión administrativa como política se efectúa preponderantemente de manera aislada. Los trabajos sobre las burocracias latinoamericanas suelen realizarse al margen de los sistemas políticos o de la cultura política en los que están insertas.

Por ello, es necesario analizar la interacción entre política y administración. El estudio de la organización administrativa pública no puede desconocer la variedad de formas a través de las cuales el patronazgo se manifiesta en la esfera estatal. La extensión de esa institución informal se refleja en una diversidad de prácticas y rasgos estructurales que deben ser identificados. Igualmente, el sistema de empleo público no puede evaluarse sin consideración de los elementos del contexto político-administrativo en el que funciona. De ahí que resulte relevante, por un lado, analizar el impacto que tiene el nivel de desarrollo de los servicios civiles en la región o bien, el grado de politización de la burocracia, sobre diversos aspectos ligados a la vida y cultura política de esos países y, por otro lado, evaluar los condicionantes políticos que operan sobre el nivel de implantación de los servicios civiles latinoamericanos.

En las próximas secciones se propone entonces reconocer esas múltiples expresiones conductuales y estructurales del patronazgo en la órbita administrativa y examinar la incidencia de las variaciones en términos de institucionalización del mérito o de arraigo del patronazgo en distintos elementos de naturaleza preponderantemente político-administrativa en América Latina, todo ello a la luz de la experiencia de otros países de referencia. Asimismo, se plantea indagar sobre los condicionantes de carácter eminentemente política que influyen en la emergencia y consolidación de los servicios civiles regionales en el marco también de otros casos de transición de sistemas de patronazgo a sistemas basados en el mérito.

IV. CAPÍTULO 2. EXPRESIONES COMUNES DEL PATRONAZGO: UN FENÓMENO SIN ÉPOCAS NI FRONTERAS

El patronazgo es un fenómeno persistente que se manifiesta en una variedad de características estructurales y prácticas que trascienden diversas épocas y latitudes. En sociedades en las que en distintos períodos ha predominado el patronazgo, es posible identificar patrones estructurales y de comportamiento comunes que han llegado a ser catalogados, incluso, bajo similares “etiquetas” a pesar de las distancias geográficas y temporales que los separan.

A raíz de las similitudes que presentan, el caso americano y el español de fines del SXIX e inicios del SXX, así como también los casos mediterráneos y latinoamericanos contemporáneos, proporcionan un adecuado marco de referencia para analizar y reconocer ciertas pautas afines que evidencian el arraigo del patronazgo. Si bien en los dos primeros casos el sistema de patronazgo se hallaba prácticamente en su máxima “pureza”, mientras que los restantes presentan dosis variables de patronazgo y profesionalización (Iacoviello y Zuvanic, 2008: 5), en todos los casos los impulsos hacia la politización, al menos, han sido predominantes (Longo y Ramió, 2008: 10).

El profundo enraizamiento del patronazgo y su naturalización es un rasgo común de los casos seleccionados. A esto se suma el hecho de que esta convención informal ha sido usualmente acompañada de otras prácticas particularistas como el caciquismo o bossismo, el amiguismo, el nepotismo o el favoritismo, entre otras.

Asimismo, en la generalidad de los casos el patronazgo ha sido utilizado preponderantemente para la movilización electoral y como recurso para apuntalar la maquinaria partidaria, aunque también la clase política ha usado las nominaciones políticas como mecanismo de cooptación y en menor medida ha recurrido a las mismas para asegurar ciertos niveles de competencia técnica.

Además, en los casos analizados los procesos de universalización del voto y de emergencia de los partidos políticos de masas fueron previos a la consolidación de servicios civiles de carrera, favoreciendo la captura política de los cargos públicos. A su vez, los casos escogidos han sido testigos de la manera en la que la extensión y penetración del patronazgo han limitado la adopción y el impacto de las reformas meritocráticas. En contextos en los que el patronazgo ha estado fuertemente institucionalizado, un torrente de presiones políticas ha emergido con posterioridad al impulso de las innovaciones administrativas, desvirtuando o incluso evaporando los esfuerzos reformistas.

Otro punto en común es que esos contextos de patronazgo expandido han estado frecuentemente asociados a entornos de baja industrialización o, actualmente, a prácticas ligadas a lo que se denomina “capitalismo de amigos”.

Estos casos de patronazgo de “alta intensidad” constituyen adecuados parámetros para reconocer características estructurales y conductuales propias de entornos hondamente politizados. Pero antes de avanzar en la identificación de los patrones compartidos, se describirán más detalladamente los casos escogidos.

IV.1. PATRONAZGO: UN FENÓMENO EXTENDIDO

IV.1.A) Patronazgo en Estados Unidos en el SXIX e inicios del SXX

El patronazgo era una nota distintiva del sistema político americano en la mayor parte del SXIX y en las primeras décadas del SXX. Su institucionalización era tal, que llegó a ser concebido como una convención natural y legítima (Gringle, 2012: 107). El origen del sistema suele ser atribuido a la victoria del Presidente Jackson en 1828, cuya campaña giró en torno a la necesidad de dar representatividad al gobierno y hacer accesibles los puestos públicos al hombre común (Prats i Catalá, 2014: 6; Johnson y Libecap, 1994: 14) ante el predominio de una élite patricia de alto estatus social (Skowronek, 1982: 31). La doctrina jacksoniana se asentaba en tres argumentos. El primero consistía en que la ocupación de un cargo público por un extenso plazo corrompía. Sin la periodicidad de las elecciones, la virtud del agente se vería superada por las tentaciones del poder. El segundo planteaba que el ejercicio de un puesto público era un derecho cívico. El tercero se basaba en la concepción del empleado público como realizador de tareas superficiales, de la cual se derivaba la idea de que cualquier hombre podría desempeñar fácilmente las simples tareas del estado (Carpenter, 2001: 44). Básicamente, el patronazgo era visto como un instrumento para democratizar el gobierno (Johnson y Libecap, 1994: 4).

La distribución de puestos era un elemento central de la estructura de los partidos políticos. Bajo el sistema de patronazgo, los puestos federales se distribuían a los seguidores locales como premio a su compromiso durante la campaña electoral. Los puestos de patronazgo eran temporarios y la permanencia en el cargo dependía del activismo político de sus ocupantes a

favor de sus benefactores y de la contribución de una proporción de su salario al sostenimiento del partido (Johnson y Libecap, 1994: 12, 15). Así, un cambio de administración presidencial implicaba una rotación masiva de los empleados (Carpenter, 2001: 41).

En un esquema de partidos orientados a lo local (Johnson y Libecap, 1994: 15), los legisladores jugaban un rol de intermediarios en la distribución de cargos federales (Grindle, 2012: 92) entre las maquinarias partidarias locales y sus “*bosses*”, de cuyo respaldo dependía su candidatura, y el presidente, quien en ejercicio de su poder constitucional de nominación en la rama ejecutiva, negociaba las posiciones de patronazgo a cambio de promesas de apoyo a leyes y políticas o a su reelección. De este modo, el patronazgo era funcional a la obtención de votos como también a la construcción de apoyo a las políticas del gobierno (Johnson y Libecap, 1994: 12, 15, 4)

El patronazgo era tan medular en la vida partidaria, que los partidos se constituían en ejércitos políticos en competencia por el reparto del botín del gobierno federal (Skowronek, 1982: 39), de ahí su clásica denominación como *spoils system*. Su subsistencia dependía más de la obtención de puestos, contratos y favores para sus miembros que de la promoción y defensa de asuntos de estado (White, 1954, cit. en Johnson y Libecap, 1994: 15). La naturalización del patronazgo alcanzaba tal punto que los dirigentes partidarios y congresistas consideraban como un “derecho” el acceso a los puestos públicos (Johnson y Libecap, 1994: 16-17).

Además de moldear a los partidos políticos, el patronazgo modeló al estado nacional (Carpenter, 2001: 41). El desarrollo de las organizaciones de masas fue previo a la emergencia de una burocracia meritocrática (Skowronek, 40-41; Hecla, 1977: 22), secuencia que contribuyó a la captura política del aparato administrativo y a su adaptación a las necesidades partidarias.

La institución del patronazgo gozó de cierta popularidad, hasta transcurrida la segunda mitad del SXIX, por su contribución a la movilidad social, a la

integración de los inmigrantes a la vida política y a la promoción de los ideales de equidad (Jonhnsón y Libecap, 1994: 16; Prats i Catalá, 2014: 6). La Guerra Civil marcó un punto de inflexión, a partir del cual comenzó la degradación del sistema de patronazgo a raíz de la expansión de conductas oportunistas y la consecuente proliferación de cuestionamientos hacia la incompetencia, ineficiencia, mala reputación de las agencias y la propagación de prácticas corruptas (Prats i Catalá, 2014: 6; Jonhnsón y Libecap, 1994: 14, 23; Mosher, 1968, cit. en Aberbach, 2003: 374; Grindle, 2012: 92; Carpenter, 2001: 56). Los empleados de patronazgo comenzaron a ser percibidos socialmente como una nueva élite partidocrática incompetente, carente de principios y nada sensible a las demandas ciudadanas (Skowronek, 1982: 43; Prats i Catalá, 2014: 8). Las críticas hacia los partidos mayoritarios eran implacables, los cuales eran considerados como “instituciones controladas (...) por gente que hace de la política un negocio” y como “(...) dos grandes bandas de especuladores políticos, que alternativamente toman posesión del poder estatal y lo explotan a través de los medios más corruptos y para los fines más corruptos (...)” (Engels, 1891, cit. en Skowronek, 1982: 40).

Después de varios intentos fallidos de reforma (Grindle, 2012: 93-94), en 1883 el Congreso aprobó la *Pendleton Act*, norma que autorizó la contratación basada en el mérito sólo para una pequeña proporción de cargos federales (Jonhnsón y Libecap, 1994: 4). Esta iniciativa se dirigía, básicamente, a desintegrar la hegemonía alcanzada por los partidos a lo largo del siglo (Skowronek, 1982: 41). El sistema de mérito se extendió gradualmente, coexistiendo con las prácticas de patronazgo, y recién fue completado con posterioridad al *New Deal* (Geddes, 1996: 117; Carpenter, 2001: 46). La transición no fue sencilla. Ante el fuerte enraizamiento del patronazgo en la vida política americana, el servicio civil de carrera fue sometido a constantes esfuerzos por limitar su alcance (Grindle, 2012: 107). Además, la nueva ley dejaba amplios márgenes para la manipulación política de los trabajadores federales ante la falta de garantías contra el despido arbitrario y la ausencia de requerimientos vinculados a la

neutralidad política (Johnson y Libecap, 1994: 72). En ese contexto, los políticos encontraron una gran cantidad de alternativas para continuar utilizando el patronazgo (Grindle, 2012: 111).

Este proceso de consolidación del servicio civil meritocrático fue en cierta forma previo (Hecló, 1977: 22) o, al menos, concomitante a la era de la industrialización. Con posterioridad a la Guerra Civil, la economía rural devino más industrializada, y la emergente sociedad empresarial comenzó a reclamar por mayor seguridad jurídica y eficacia gubernamental. Estas demandas requerían la construcción de nuevas capacidades administrativas que implicaban la reorganización estatal bajo un formato distinto al del patronazgo que garantizara la imparcialidad y la provisión de mejores servicios (Skowronek, 1982: 4, 13; Prats i Catalá, 2014: 8-9; Johnson y Libecap, 1994: 22-23).

IV.1.B) Patronazgo español del SXIX y comienzos del SXX

El sistema de las expandidas “cesantías” acompañó a la democracia española desde que fuera sancionada la Constitución de 1812 y se extendió a bastante más de la mitad de los puestos públicos hasta 1918 (Grindle, 2012: 59; Ferraro, 2010: 1, 2; Parrado Diez, 2000: 252), alcanzando su máximo apogeo durante el régimen de la Restauración (Cazorla 1992). En esa etapa, la vida política en prácticamente toda España estaba moldeada por prácticas clientelares, el reemplazo de empleados públicos por motivos políticos era masivo con cada cambio de gobierno (Moreno Luzón, 1995: 193).

Bajo el sistema de patronazgo, los empleados públicos debían dejar su puesto ante un recambio de gobierno y, a su vez, no se les podía ofrecer un cargo en ninguna otra dependencia estatal, pautas que se traducían en remociones y

contrataciones masivas ante la asunción de cada nuevo gobierno. Con el tiempo, comenzó a otorgarse una pensión a los agentes que eran removidos de sus puestos, surgiendo así la figura del “cesante” que habría de convertirse en todo un tipo social, incluso en la literatura (Ferraro, 2010: 17, 22; Parrado Diez, 2000: 52).

Durante la etapa restauracionista, signada por el abstencionismo y la desmovilización política, se estableció constitucionalmente (1876) un mecanismo de alternancia en el poder entre dos partidos políticos al que se lo denominó sistema de turnos (Grindle, 2012: 59; Varela Ortega, 2001: 151-152). La rotación de los dos partidos -liberales y conservadores- no se realizaba mediante procedimientos de votación competitivos (Romero Maura, 1977: 53), los resultados electorales eran más bien producto de pactos electorales previos, basados en un entramado de complejas negociaciones entre los candidatos y el gobierno, entre éste y los caciques; entre los diferentes caciques y facciones; y entre los diferentes partidos. Los resultados acordados se materializaban mediante el “encasillado”, práctica consistente en la asignación anticipada de escaños a los candidatos oficiales y opositores que el gobierno había decidido apadrinar o tolerar (Varela Ortega, 2001: 498). Los acuerdos entre los caciques y las élites partidarias o gubernamentales nacionales, se sellaban a través de la distribución de puestos públicos y otros beneficios (Grindle, 2012: 111).

Los caciques desempeñaban un rol clave en la instrumentación de las elecciones convenidas, por el cual exigían parte del botín administrativo para conformar a sus clientelas (Varela Ortega, 2001: 498, 509; Gutiérrez y Zurita, 2001: 312-314). Los jefes políticos locales ofrecían votos a las élites políticas nacionales a cambio de puestos públicos y otros beneficios para sus seguidores. Los cargos se otorgaban no sólo en base a los servicios políticos brindados durante las campañas sino también en función a las futuras contribuciones en su condición de agentes electorales. Los servidores civiles estaban habilitados para votar y su participación electoral podía resultar desequilibrante. Por ello, el personal era coaccionado a sufragar por los candidatos oficiales mediante la

aplicación de distintos mecanismos de monitoreo, como la utilización de uniformes decorados o la entrega directa de sobres con marcas²⁵, que aseguraban su respaldo. Esta estrategia de fraude electoral, junto a otras, eran conocidas como “pucherazo” (Varela Ortega, 2001: 467, 478-483; Grindle, 2012: 59; Parrado Diez, 2000: 52).

De este modo, el sistema de turno, en su conjunto, se basaba en el reparto alternado y ordenado de cargos legislativos y administrativos, además de otros beneficios. La relevancia del patronazgo en ese contexto era tal, que las crisis internas del gobierno se disparaban, en gran medida, no por desavenencias programáticas, sino por los desacuerdos en cuanto a la asignación de puestos (Moreno Luzón 2014: 12; Grindle, 2012: 97; Varela Ortega, 2001: 514).

Al igual que en Estados Unidos, en España el aparato administrativo se amoldó al patronazgo político. El surgimiento de los partidos políticos y la universalización del voto con antelación a la consolidación de un servicio civil de carrera (Ferraro, 2010: 15-16), contribuyeron al control político del aparato

²⁵ Un informe elaborado por Ramanones (1896) describe con gran detalle este fenómeno: “el estudio del censo hace ver la fuerza grande que el elemento oficial tiene. Hace ocho días que he pedido a los Ministros una relación de todo el personal a sus órdenes, con sus domicilios, para ver en el censo en qué secciones y en qué distrito tienen que votar y enviar con anticipación a los Ministerios las candidaturas, dentro ya de los respectivos sobres, a fin de que fueran entregadas en la forma más eficaz posible. Estas candidaturas irán contrarreseñadas y en cada sección se llevará nota de los empleados que voten y de la candidatura que emiten. Yo considero que la influencia oficial debe extenderse no sólo a los empleados de todos y cada uno de los Ministerios, sino también a todos los organismos y servicios que de ellos dependen (...). Respecto a los empleados, cada ministro empleará el procedimiento que estime más discreto, pero haciéndoles entender que (...) no podrán aspirar a la (benevolencia de sus jefes) los que hayan hecho uso de su voto con olvido de las indicaciones del Gobierno” (Varela Ortega: 481-482).

administrativo y en cierta medida, a la naturalización del patronazgo. En un plano macro, la burocracia reflejaba la alternancia de los partidos de turno en el poder (Grindle, 2012: 60) y, en un plano micro, evidenciaba su feudalización por parte de los caciques (Varela Ortega, 2001: 509). Las sucesivas rotaciones de personal le imprimían así un carácter efímero a la administración pública (Varela Ortega, 2001: 150).

Las prácticas de patronazgo proliferaban en un marco de una economía eminentemente agrícola y de baja industrialización. Asimismo, el capitalismo de amigos era otra de las notas propias de ese contexto de alta politización y escaso desarrollo económico (Cazorla, 1992; Ferraro, 2010: 2).

Durante ese período afloraron los cuestionamientos hacia la hegemonía de los caciques y de la oligarquía política sobre la provisión de empleos así como también hacia el uso que hacían de los cargos públicos para la manipulación de los resultados electorales (Ferraro, 2010, 25; Moreno Luzón, 2006: 10-11). Las críticas no se restringían a los usos y abusos de los puestos públicos, también se dirigían al usufructo por parte de los partidos de “todo” lo que había de instrumento del Estado (Ortega y Gasset, 1961: 274). Para los detractores, imperaba la arbitrariedad particularista de las élites políticas, reinando por todas partes el favor (Moreno Luzón 1995: 192). En general, la actividad política era asociada a la búsqueda de la satisfacción de los intereses personales (González Seara, 1966, cit. en Romero Maura, 1977: 54), hasta incluso era mayoritariamente asumido que el cargo público, especialmente a nivel local, servía para que el ocupante y su entorno se enriquecieran ilícitamente (Moreno Luzón 2014: 3).

La penetración del patronazgo limitó el avance de la reforma administrativa. El servicio civil español evolucionó a través de un proceso incremental que se extendió a lo largo de muchos años. Durante el SXIX hubo dos intentos de reforma orientados, básicamente, a establecer la inamovilidad en el cargo, pero sus efectos fueron sólo nominales (Parrado, 2000: 250, 252). De hecho,

crónicas de la época evidenciaban la remoción diaria de una gran cantidad de funcionarios a pesar de las regulaciones que establecían su estabilidad (Varela Ortega, 2001: 150). Recién en 1918 se aprobó el Estatuto de Funcionarios en el que se establecía la estabilidad en el cargo y la aplicación de exámenes competitivos para el ingreso a la administración pública. Si bien esta reforma tuvo efectos reales, significando el fin de las cesantías, los gobernantes siguieron disponiendo de un amplio margen de acción para nominar a sus seguidores. Incluso, el sistema de patronazgo resurgió durante los gobiernos dictatoriales de Rivera (1923-1931) y Franco (1939-1975), períodos en los que se produjeron purgas (Parrado 200: 253; Moreno Luzón, 2014: 29; Grindle, 2012: 99).

IV.1.C) Patronazgo en las democracias mediterráneas contemporáneas

El patronazgo en las democracias mediterráneas²⁶ europeas ha sido un fenómeno duradero y de profundo arraigo. A lo largo del S. XX la distribución de puestos públicos entre los partidos era habitual en los países del sur de Europa, práctica que se intensificó entre las décadas del '70 y '80. La amplitud de las nominaciones políticas en las administraciones públicas mediterráneas es muy extendida, a tal punto que, en el caso griego, la literatura especializada ha

²⁶ Si bien en algunos trabajos citados en este apartado, como el de Sotiropoulos (2009) y de Ongaro (2010), incluyen a España en sus análisis comparativos, no se incorporará al servicio civil español contemporáneo por considerar que su grado de politización es significativamente bajo en relación a sus pares mediterráneos. Ante los recambios gubernamentales de 1982 y 1996 no se realizaron más de 250 reemplazos en cargos de confianza, mientras que el ingreso en base a criterios políticos en Grecia ha sido masivo, tal como se verá en el presente sección (Parrado, 2004: 227).

aludido a la sobrepolitización de la burocracia (Ongaro, 2010: 176-177; Sotiropoulos, 2009: 409-411; Sotiropoulos, 2004a: 257, 279). El patronazgo alcanzaba una gran magnitud hacia fines de los '80 en Grecia; se calculaba que durante los ocho años del gobierno socialista habrían ingresado unos 300 mil empleados sobre una base provisional con el fin de satisfacer a las redes clientelares del partido. Además, ese alto grado de imbricación entre la administración y el partido en Grecia se ponía de manifiesto en el hecho de que el 89% de los miembros activos del partido ocupaba un puesto público (Papadopoulos, cit. en Cazorla, 1992)²⁷.

Una noción similar a la jacksoniana de garantizar el acceso popular a los cargos públicos que forma parte del imaginario colectivo griego, también podría servir de motor al patronazgo. En este sentido, en amplios sectores de la sociedad prevalece el ideal igualitario de que las posiciones estatales deben abrirse a la totalidad de candidatos sin prácticamente distinción de credenciales (Sotiropoulos, 2004a: 279).

El patronazgo en los países mediterráneos ha sido utilizado, básicamente, como herramienta para premiar a los seguidores partidarios y atraer votos. En el caso particular de Grecia, comúnmente se señala que el manejo político de los cargos públicos ha estado más ligado a la necesidad de generar votos que a la de implementar políticas públicas. Asimismo, en ese país se ha consolidado, recientemente, una tendencia hacia el clientelismo interpartidario o, en otras palabras, hacia el uso del patronazgo como mecanismo de cooptación (Ongaro, 2010: 177; Sotiropoulos, 2009: 411; Sotiropoulos, 2004a: 257, 270, 279).

Al igual que en Estados Unidos y España, en Grecia la democratización previa al proceso de modernización favoreció la proliferación de las prácticas de

²⁷ Sotiropoulos (2004: 260) proporciona otro dato que evidencia la penetración de los partidos en las estructuras estatales griegas: casi el 50% de los servidores civiles de 19 Ministerios habrían sido reclutados mediante patronazgo en 1995.

patronazgo. En el caso griego, el voto universal y la consecuente emergencia de la competencia partidaria y el faccionalismo, fueron anteriores a la construcción de un servicio civil meritocrático, con lo cual, las débiles estructuras burocráticas emergentes fueron incapaces de sobreponerse a los designios políticos. De hecho, en esos países nunca logró conformarse una élite administrativa (Sotiropoulos, 2004a: 265-266; Sotiropoulos, 2009: 405).

En las democracias mediterráneas los altos niveles de politización han tendido a mantenerse y la extensión de las prácticas informales ha restringido el pleno desarrollo de burocracias meritocráticas (Ongaro, 2010: 177; Sotiropoulos, 2009: 407, 415-416). En el caso específico de Grecia, el servicio civil de carrera está débilmente institucionalizado. Las prácticas informales han carcomido el sistema meritocrático formalmente adoptado, coexistiendo elementos propios de un modelo weberiano y de una burocracia patrimonialista (Sotiropoulos, 2004a: 260, 265).

En algunos de estos países, como en el caso griego, durante el SXIX e inicios del SXX el patronazgo estuvo asociado a contextos de economías agrarias predominantes y de escasos enclaves industriales (Sotiropoulos, 2004a: 265). Y, el patronazgo en las democracias contemporáneas del sur europeo, está ligado a un capitalismo asistido, en el que ciertas empresas e instituciones financieras se han visto beneficiadas a partir de la distribución particularista o personalista de contratos, subsidios, transferencias y otro tipo de protecciones gubernamentales. Fruto de estas prácticas ha sido la conformación de una constelación de empresas periféricas al estado acostumbradas a depender de los recursos públicos para su enriquecimiento (Sotiropoulos, 2009: 407-408).

IV.1.D) Patronazgo en las actuales democracias latinoamericanas

El patronazgo es una institución hondamente arraigada y duradera en el contexto latinoamericano (Longo, 2006: 601; Nef, 2003: 526). Sus orígenes se remontan a la época de la colonia, período durante el cual el reclutamiento en sector público se organizaba en torno al favor real y a la venta de puestos. La discrecionalidad en el acceso a los cargos públicos siguió siendo dominante con posterioridad a la emergencia de los estados independientes en el SXIX y, con el desarrollo de los partidos políticos de masas en los albores del SXX, el patronazgo comenzó a focalizarse en las lealtades hacia el partido o hacia individuos tales como caudillos o caciques (Grindle, 2012: 157-160).

El profundo enraizamiento del patronazgo en América Latina también está estrictamente asociado a otro legado colonial, el principio de “acato pero no cumplo”, tradición que dejó librado un amplio espacio para la discrecionalidad (Painter y Peters, 2010: 23). De tal precepto decantaba un orden político patrimonialista en su esencia y sólo superficialmente legal racional que ha favorecido una frágil institucionalización del servicio civil de carrera en la región (Nef, 2003: 524). Los países latinoamericanos han adoptado formalmente meritocracias, pero la transición de un sistema de patronazgo a una burocracia de carrera no se ha completado en la región, siendo aún predominante la politización de la mayoría de los sistemas de gestión de personal (Ferraro, 2010: 14; Heredia, 2002: 15; Grindle, 2012: 154-155). Ese disfraz legal de una realidad sustancialmente particularista ha generado una combinación perversa entre arbitrariedad clientelar y rigidez (Iacoviello y Strazza, 2011: 53).

En la región no existen casos de extrema politización o de extrema meritocracia, sino más bien se da un abanico de situaciones intermedias que presentan proporciones alternativas de tendencias hacia el patronazgo o profesionalización, con una inclinación dominante hacia el manejo político del

aparato administrativo (Iacoviello y Strazza, 2011: 71; Ramió y Salvador, 2005: 35). Un dato indicativo de tal propensión lo constituye el hecho de que 11 de 16 países incluidos el índice de mérito medido por el BID (2014) (ver Cap. 1), se ubican por debajo del promedio regional (42/100) (Strazza y Iacoviello, 2014: 47-48)²⁸. Esa construcción parcial de los servicios civiles weberianos en Latinoamérica también ha contribuido a la coexistencia de distintos tipos de burocracias al interior de cada país, que incluyen desde burocracias clientelares, paralelas, administrativas clásicas hasta meritocráticas (Echebarría, 2008: 37-38; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 37).

A semejanza del caso americano, en países como Brasil, el patronazgo en todos los niveles ha llegado a ser justificado como una característica de los sistemas democráticos (Grindle, 2012: 206). Pero más allá de la recurrencia eventual a esa pantalla, el uso del patronazgo en América Latina ha respondido preponderantemente a la necesidad de afianzar o ampliar las bases electorales y de consolidar las maquinarias partidarias o personales. Esa funcionalidad comúnmente asignada al patronazgo está estrictamente ligada al rol protagónico que desempeñan los dirigentes locales en la movilización territorial del voto, quienes establecen un vínculo crucial entre políticos y votantes. Si bien el patronazgo electoral y organizativo tiende a ser dominante, el manejo político de las posiciones públicas también ha perseguido otros fines como la incorporación de personal capacitado o la cooptación política (Grindle, 2012: 151, 190, 208; Geddes, 1994: 149; Heredia, 2002: 16).

²⁸ El índice de mérito también permite advertir la variabilidad de los servicios civiles latinoamericanos, registrándose un amplio rango de dispersión que abarca desde casos como el de Brasil (93/100 puntos) que dispone de una burocracia de carrera casi plenamente institucionalizada hasta casos como los de Bolivia (7/100 puntos) u Honduras (7/100 puntos) que sugieren elevados niveles de politización (Iacoviello y Strazza, 2014: 47-48).

En algunas democracias latinoamericanas, el patronazgo ha definido las bases para la formación de los partidos políticos e incluso se ha llegado a constituir en el principal mecanismo para el sostenimiento de la maquinaria partidaria. La construcción de partidos desde el estado y la captura partidaria de la burocracia ha sido una práctica recurrente en Latinoamérica (Grindle, 2012: 162; Scherlis, 2012: 48, 73). En ese contexto, el control del empleo público es concebido como un recurso de poder irrenunciable (Longo, 2008: 62).

Además de incidir en la conformación de los partidos, el patronazgo condicionó la configuración de los servicios civiles. En América Latina, tal como se señaló en el Cap. 1, la emergencia de los servicios civiles con posterioridad a la consolidación de partidos políticos habituados a la colonización del aparato administrativo, dificultó la construcción de una burocracia autónoma (Grindle, 2012: 248-249). La fuerte politización de la burocracia se refleja en las distintas “capas geológicas” de funcionarios ingresantes que se van sedimentando a medida que se suceden los distintos gobiernos. Debido a este fenómeno, en algunos países se puede predecir la afiliación partidaria de los agentes en función al año en el que fueron incorporados (Oszlak, 2001; Geddes, 1994: 178; Iacoviello, 2006: 544).

La profunda penetración política en las estructuras estatales ha dificultado la institucionalización de servicios de carrera. La incorporación del mérito no sólo ha ocupado un lugar central en las agendas de reforma contemporáneas, sino que también ha sido el aspecto más elaborado desde el punto de vista normativo. Ante el dominante patronazgo, la profesionalización ha llegado a transformarse en el lema o la receta para contrarrestar la politización (Gaetani y Heredia, 2002, cit. en Painter y Peters, 2010: 24; Iacoviello, 2006: 542; Longo 2006: 601; Pacheco, 2008: 182). Sin embargo, la brecha entre el volumen de las reformas legales promulgadas y los cambios efectivos es amplia. El modelo weberiano sigue sin desarrollarse plenamente en la región y, en su lugar, en muchos países sólo se han configurado bolsones tecnocráticos de excelencia (Longo, 2006: 600; Zuvanic y Iacoviello, 2010:37; Painter y Peters, 2010: 24).

También se han impulsado en las últimas décadas algunas reformas de signo flexibilizador vinculadas a la Nueva Gestión Pública que más que contribuir a mejorar el desempeño de los aparatos burocráticos, han favorecido el resurgimiento de patronazgo (Nef, 2003: 531; Ramió y Salvador, 2005: 32).

Las burocracias latinoamericanas han estado fuertemente moldeadas por infructuosos intentos de modernización. Estos sucesivos fracasos han convertido a los aparatos estatales en auténticos “cementeros de proyectos” (Nef, 2003: 532; Oszlak, 2009: 10). Las reformas cobran un vigoroso impulso inicial, pero pronto se disipan o desvirtúan porque no suelen ser acompañadas de incrementos adicionales de reforma a raíz de las intensas presiones políticas a las que están sometidos los nuevos sistemas administrativos. En un entorno altamente politizado como el latinoamericano, las reformas han sido frecuentemente minadas con posterioridad a su implementación (Geddes, 1994: 117; Grindle, 2012: 204).

El patronazgo ha estado inserto en contextos de bajo desarrollo económico en los que el capitalismo de amigos o de cuates -como comúnmente se lo ha denominado- constituye una nota distintiva. El prebendalismo ha sido de los pilares del accionar gubernamental (O'Donnell, 1993: 70), no sólo en sus relaciones con los partidos políticos, sino también con sectores del empresariado. Paralelamente a partidos clientelistas, en América Latina ha operado una amplia red de empresarios dependientes de los favores, protecciones y concesiones gubernamentales (Dresser Guerra, 2013: 57; Del Percio, 2005: 190; Bunel y Prévôt Schapira, 1995: 227).

IV.2. PATRONES ESTRUCTURALES Y CONDUCTUALES ASOCIADOS A CONTEXTOS DE PATRONAZGO

Los casos analizados proporcionan un marco adecuado para identificar una serie de pautas estructurales y de comportamientos característicos de entornos altamente politizados. A pesar de que los casos seleccionados se han presentado en épocas y latitudes distintas, es posible reconocer ciertos patrones comunes asociados a escenarios en los que las prácticas de patronazgo han estado profundamente enraizadas. En este apartado se pasará revista a tales fenómenos.

IV.2.A) Lugares predilectos del patronazgo

El extensivo uso del patronazgo en las altas posiciones y una menor permeabilidad política en los puestos de bajo nivel merced a las protecciones legales, constituyen notas comunes de los casos analizados.

En Estados Unidos, la *Pendleton Act* se focalizó, inicialmente, en las posiciones administrativas y técnicas, mientras que los cargos jerárquicos quedaban librados a la discrecionalidad de la élite partidaria y ciertas posiciones bajas - como puestos de menor escala en el Correo- se reservaban para satisfacer las apetencias políticas de las maquinarias locales (Skowronek, 1982: 69-72, 81-82; Gringle, 2012: 96, 108).

En las democracias del sur de Europa la colonización política de los niveles jerárquicos es amplia. El segmento de cargos de confianza es significativamente mayor en comparación a otros países occidentales. El uso político de puestos de baja categoría como premio para los dirigentes partidarios, es una práctica que sigue vigente, aunque con una menor regularidad por la contracción del empleo público (Ongaro, 2010:177; Sotiropoulos, 2004: 34-35) y, seguramente, debido

a la barrera de contención que representa la estabilidad laboral frente las presiones partidistas a ese nivel.

En América Latina se identifica una tendencia hacia una elevada rotación en los niveles superiores, e incluso medios, y hacia una mayor permanencia en los escalones bajos (Grindle, 2012: 151; Heredia, 2002: 16). Un caso excepcional es el de Chile, país que desde inicios del 2000 ha ido progresivamente extendiendo la cobertura de cargos de confianza mediante mecanismos de selección competitivos a través de un innovador sistema denominado Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). La cantidad de cargos provistos bajo este nuevo sistema ha incrementado en un 170% desde su adopción y, como reflejo de ese fenómeno, la tasa de designaciones políticas ha disminuido de 1,34 en el 2004 a 0,55 en el 2013 (Iacoviello, 2006a: 162; Llano, 2014: 18, 49; Iturburu y Iacoviello, 2010:14).

Pero más allá de esa tendencia general, el alcance del patronazgo es variable al interior de cada país. En el caso de Argentina, las nominaciones políticas son dominantes en prácticamente todas las altas posiciones, pero la gravitación del patronazgo diverge en los distintos sectores que integran el estado nacional. Los Ministerios se posicionan como el locus del patronazgo, donde las designaciones de carácter político abarcan desde los cargos jerárquicos hasta los puestos de rango medio y bajo, siendo los partidos responsables de la mitad o de dos tercios de las plazas. En cambio, los organismos descentralizados cuentan con burocracias más autónomas y estables (Scherlis, 2009: 102, 107, 112, 114).

IV.2.B) Brecha entre las normas y las prácticas

La débil implantación de los servicios civiles formalmente adoptados, combinada, paradójicamente, con una regulación pormenorizada y desmedida del accionar administrativo, constituye un rasgo característico de la mayoría de sistemas burocráticos analizados. En estos casos, las prácticas particularistas han tendido a aflorar ante la adopción de instituciones formales, en ocasiones importadas, generando un fuerte desajuste entre las regulaciones y las prácticas.

Distintos autores remarcan el limitado cumplimiento inicial de las normas ligadas al servicio civil americano (Skowronek, 1982: 83) y el efecto meramente nominal de las reformas administrativas impulsadas en España en la primer mitad del SXIX (Parrado Diez, 2000: 52).

En las democracias mediterráneas también convive un excesivo formalismo con un expandido clientelismo (Painter y Peters, 2010: 22). La discrepancia entre las provisiones legales y el funcionamiento efectivo del servicio civil es muy pronunciada en esa región, debido, en parte, a la superposición de modernas instituciones administrativas a sociedades premodernas en las que el particularismo ha sido predominante. Incluso, pese a la erosión y al desgaste de los arreglos formales, proliferan las regulaciones administrativas. En esos países existe una tendencia a abordar todas las problemáticas a través la aprobación o modificación de leyes, favoreciendo una sobreproducción normativa (Sotiropoulos, 2009: 415).

Asimismo, la frágil institucionalización de las burocracias meritocráticas es la patología común de las democracias latinoamericanas (Ramió y Salvador, 2005: 24). En ámbito administrativo no está exento, tal como se indicó anteriormente, de la brecha entre el *pays réel* y el *pays légal* que históricamente ha caracterizado a los países de la región (O'Donnell, 1997: 323). Las organizaciones públicas incorporan los atributos formales de un sistema de

carrera, pero la observancia práctica de esas reglas es muy baja (Nef, 2003: 532; Heredia, 2002: 15). Las persistentes prácticas particularistas corroen las instituciones formales, muchas veces inspiradas en modelos foráneos, produciendo un desacople entre las normas legales y su funcionamiento efectivo (Ramió y Salvador, 2005: 81). Se ha llegado incluso a señalar que la formalidad del modelo legal racional frecuentemente enmascara una parodia de burocracia (Gouldner, 1954, cit. en Nef, 2003: 532).

Esa precariedad del servicio civil va comúnmente acompañada de una profusión de normas que ha favorecido la fragmentación y dispersión de los servicios civiles al interior de los países (Longo, 2006: 599-600). Ese excesivo legalismo, mezclado con un penetrante patronazgo, configura un escenario de sobreburocratización formal y una infraburocratización real (Echebarría, 2008: 27-28).

IV.2.C) Mecanismos de evasión

La utilización de instrumentos alternativos para evadir los esquemas de carrera ha sido una práctica recurrente en los casos analizados. La creación de nuevas unidades administrativas no sujetas a regulaciones de personal y el reclutamiento de agentes por la vía de diversas modalidades de contrataciones transitorias han sido los dispositivos de fuga de mayor aplicación (Gringle, 2012: 150,154-155; Oszlak, 2009: 8-9), aunque en las democracias contemporáneas también se ha hecho uso de “contrataciones satélites” en instituciones tales como fundaciones o universidades e inclusive de incorporaciones indirectas en empresas concesionarias o prestatarias de servicios públicos- práctica de difícil constatación-.

El empleo de estas válvulas de escape suele justificarse en la necesidad de incorporar a personal experto, de implementar una agenda de políticas o de evitar las rigideces atribuidas al sistema de carrera, sin embargo, la funcionalidad política de estos mecanismos tiende a ser central ante la desconfianza en el personal heredado y la voluntad de los políticos de traer a su gente (Gringle, 2012: 150; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 32; Zuvanic y Tommasi, 2003: 13-14).

En el caso americano, en el marco de los programas del *New Deal* se crearon agencias que fueron exceptuadas, en su mayoría, de las regulaciones de mérito. Las nuevas incorporaciones que se realizaban bajo ese estado de excepcionalidad, se fundamentaban en la necesidad de implementar rápidamente los programas y de construir apoyo a las políticas presidenciales (Johnson y Libecap, 1994: 60). Pero estos subterfugios han sido utilizados incluso con posterioridad a la consolidación del servicio civil americano. En ciertas épocas el patronazgo sobrevivió a través del uso de posiciones temporarias o de la creación de puestos que llegaron a configurar una burocracia en las sombras que “bypaseaba” el sistema de carrera (Gringle, 2012: 114; Hecló, 1977: 49-50).

El caso griego, e incluso en la burocracia española contemporánea, la duplicación de estructuras y la creación de cargos políticos han formado parte del paisaje de las prácticas administrativas (Sotiropoulos, 2004a: 258; Parrado, 2004: 230).

Las democracias latinoamericanas se han transformado en un laboratorio de estos mecanismos elusivos. La fragmentación del sistema de mérito a través de la diversificación contractual y la conformación de instancias de gestión ad hoc por fuera de las regulaciones del sistema de carrera, han favorecido la instalación de burocracias paralelas en ciertos países de la región (Oszlak, 2009: 9-10; Longo, 2008: 54; Iacoviello, 2006: 535).

Pero además de esas clásicas prácticas, el patronazgo ha ido encontrando nuevas vertientes en la región. La tercerización en universidades y fundaciones se ha transformado en uno de los nuevos caminos para saltar el sistema de carrera, al que se agrega la colocación de personal afín en empresas concesionarias de servicios. Las privatizaciones y otras modalidades de externalización de servicios públicos se han constituido en un vehículo indirecto de favores de empleo (Iacoviello y Pando, 2015; Echabarría, 2008: 42).

Las presiones por expandir las oportunidades de patronazgo se han encauzado a través de estos mecanismos evasivos que han contribuido a desarrollar verdaderos apéndices burocráticos de las estructuras de carrera, limitando significativamente el alcance de los sistemas meritocráticos (Grindle, 2012:150, 215-216).

IV.2.D) Purgas políticas

La remoción por motivos políticos ha sido una de las notas clásicas del patronazgo. Las desvinculaciones de carácter discrecional, en mayor o menor medida, están presentes en todos los casos, e incluso, en algunos de ellos su alcance ha llegado a ser generalizado.

La rotación era la regla en el gobierno americano del SXIX. La permanencia en el cargo se extendía mientras perduraba la lealtad y el compromiso hacia los benefactores políticos. Bajo esta convención, el recambio de una administración presidencial implicaba un reemplazo integral de los ocupantes de los puestos públicos (Grindle, 2012: 107; Carpenter, 2001: 39, 41). Incluso, esta práctica no fue abolida mediante la *Pendleton Act* debido a la ausencia de previsiones legales en materia de estabilidad, omisión ligada al deseo de los legisladores de

evitar la formación de una élite administrativa. En tales circunstancias, se les seguía exigiendo compromiso político a los empleados clasificados bajo amenaza de despido. La garantía de estabilidad no se concretó hasta después de 1897 (Johnson y Libecap, 1994: 49, 51, 61).

En España del SXIX e inicios del SXX, las purgas masivas por motivos políticos eran sistemáticas. Estas prácticas, fuertemente institucionalizadas, representaban una completa sustitución de los agentes públicos ante la asunción de un nuevo gobierno (Ferraro, 2010: 2, 17). En las democracias contemporáneas del sur de Europa, la rotación es elevada en las posiciones directivas, pero es variable la vulnerabilidad de los agentes de carrera al despido político frente a cambios de gestión (Ongaro, 2011: 178), seguramente a raíz de las protecciones legales relacionadas al principio de estabilidad en el sector público.

En algunos países latinoamericanos se han dado remociones masivas con cada cambio de gobierno, mientras que en otras democracias de la región se presenta la paradoja de una excesiva flexibilidad en la instancia de reclutamiento acompañada de una extrema rigidez en los mecanismos de desvinculación de los cargos de carrera²⁹ (Iacoviello, 2006: 542; Oszlak, 2009: 9; Longo 2006: 605; Longo y Echabarría, 2008: 64). Se combina una elevada rotación en los estratos administrativos altos con esquemas de estabilidad fuertemente rígidos para las posiciones de base. La inamovilidad en esos puestos es tal que la literatura ha llegado a catalogarlos como empleos vitalicios (Heredia, 2002: 16). Pero más allá a la tendencia, de unas mediciones realizadas por BID en el 2006

²⁹ La remoción de agentes de carrera no es común en gran parte de los países latinoamericanos más allá de las jubilaciones, las renuncias o los programas de retiro voluntario. La desvinculación prácticamente no opera por mal desempeño, problemas disciplinarios e incluso por casos de corrupción (Iacoviello, 2006, 542; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 17).

se desprende la existencia generalizada en la región de remociones por motivos de cambios de signo político de los gobiernos³⁰.

IV.2.E) Blanqueo

La regularización o blanqueo de los nominados políticos ha sido una nota distintiva de los casos analizados. En el *spoils system* americano esta práctica fue frecuentemente utilizada con el fin tanto de proteger a los seguidores ante una eventual derrota electoral del partido en el gobierno como de bloquear posiciones de patronazgo a sus competidores³¹. Durante los treinta años posteriores a la reforma, las formalizaciones basadas en criterios estrictamente políticos representaron aproximadamente el 20% del crecimiento total del

³⁰ En el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina (2006) uno de los aspectos que se mide es el referente a la inexistencia de despidos o rescisiones de empleo relacionados a meras razones de cambio del color político de los gobiernos, punto que alcanzó una valoración promedio regional de 1,61 de una escala de 0 a 5, donde 0 implica que la realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición y 5 entraña una correspondencia íntegra o en un grado muy alto entre la proposición y la realidad evaluada (elaboración propia en base a datos de páginas 521 y 525).

³¹ En contraposición a esa visión, Johnson y Libecap (1994: 61) sostienen que al ser reconocida la estabilidad recién en 1897, el blanqueo no representaba para los empleados beneficiados una garantía de largo plazo en tanto los agentes podían ser desclasificados y despedidos por el gobierno entrante. Incluso los autores remarcan que originalmente el blanqueo no fue una práctica sencilla, dado que en los primeros años de aplicación de la *Pendleton Act* a los ocupantes temporales de los cargos se les requería la aprobación de un examen especial para ser traspasados al sistema de mérito. Pero dicha exigencia fue suprimida en el año 1888, facilitando la regularización masiva de los leales partidarios.

empleo clasificado. Si bien se señala que el blanqueo sirvió para extender la cobertura del sistema de mérito, creaba una atmósfera de sospecha al desconfiar las nuevas administraciones de los empleados heredados bajo este procedimiento (Johnson y Libecap, 1994: 60, 63; Hecló, 1977: 41,44; Skowronek, 1982: 73; Peters, 2004: 125).

En las democracias mediterráneas la incorporación de personal a la planta estable a través de procedimientos extraordinarios es una práctica habitual comúnmente denominada titularización. En algunos países, como Italia, el blanqueo ha llegado a ser la forma dominante de acceso al sistema de carrera. De hecho, a cientos de miles de agentes que fueron reclutados entre 1973-1990 sin exámenes de ingreso en ese país, les fue concedida la estabilidad a través de leyes especiales (Sotiropoulos, 2004: 36).

El pase masivo de empleados a la planta estable de carrera es también una práctica recurrente en América Latina. Por ej., las Constituciones de Brasil de 1946 y 1988 contemplaban la conversión en funcionarios permanentes de todos los agentes que en ese momento trabajaban en el sector público, independientemente de la modalidad de ingreso (Pacheco, 2008: 180). La contracara de este tipo de incorporaciones ha sido la generación de un clima de desconfianza hacia la burocracia heredada que conduce a la contratación de un nuevo séquito de agentes leales, quienes seguramente pasarán a formar parte del personal estable antes de concluir la gestión del gobierno con el que accedieron al cargo. De este modo, en el largo plazo se reproduce un incesante círculo vicioso de blanqueo-incorporación de personal de confianza- blanqueo (Ozslak, 2009: 9; Scherlis, 2009: 138; Llano, 2010³²) que en muchos casos ha favorecido el incremento del tamaño de la administración pública.

³² Así se describe en el artículo titulado “Meritocracia”, de Mercedes Llano, publicado en el Diario Los Andes el día 02/12/10: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2010/12/2/meritocracia-530695.asp>.

IV.2.F) Penetración del patronazgo en la estructura de carrera

En los casos de estudio el patronazgo ha avanzado sobre el esquema de carrera a través de distintas prácticas formales o informales que han llegado a contrariar las previsiones normativas. La variación de la línea divisoria entre política y administración, la desclasificación, las nominaciones provisorias y la politización de los ascensos, son algunas de esas estrategias de filtración política en el servicio civil.

En Estados Unidos, una vez puesto en marcha la *Pendleton Act*, afloraron las discusiones por el trazado la línea de separación entre los segmentos políticos y administrativos³³. Las incesantes presiones por expandir el patronazgo a las que estaban sujetos los dirigentes políticos, se traducían en decisiones presidenciales de desclasificación de los cargos estatuarios o en la exceptuación a empleados de los procedimientos meritocráticos por parte del Congreso (Skowronek, 1982: 69, 74; Johnson y Libecap, 1994: 49)³⁴. Además de esa intromisión legal, otros arreglos informales como el uso de recomendaciones presidenciales o la manipulación política del órgano rector del servicio civil americano, reflejaban el influjo político en el sistema meritocrático (Carpenter, 2001: 43; Skowronek, 1982: 202).

En los países mediterráneos las prácticas informales también contribuyen a perforar la burocracia de carrera. El patronazgo se torna evidente en muchos

³³ Incluso un siglo después de la adopción de la *Pendleton Act*, durante la gestión de Reagan, resurgió el planteo por redefinir la barrera que separaba a los cargos de confianza y administrativo (Grindle, 2012: 233).

³⁴ Esta práctica se extendió con posterioridad a la plena institucionalización del servicio civil americano. Hecló (1977: 92) señala que en la década del '70 existía un *Plumbook*, preparado a pedido del Congreso después de cada elección presidencial, en el que se presentaba una lista de cargos políticos exceptuados del sistema de servicio civil.

arreglos de contratación y promoción, instancias en las que tiende a ser dominante la aplicación de criterios políticos más allá de las prescripciones normativas. En tal sentido, la transformación de puestos estables en vacantes para efectuar nominaciones transitorias de carácter político, el uso de recomendaciones, al igual que la politización de los ascensos son prácticas recurrentes en la región (Ongaro, 2010: 177; Sotiropoulos, 2009: 410-411; Stirling, 1968, cit. en Zuckerman 1977: 65; Sotiropoulos, 2004a: 258).

A semejanza del caso americano, en algunos países latinoamericanos, una vez implementado el servicio civil, surgió la puja por bajar la línea de división entre cargos políticos y administrativos a los fines de extender el patronazgo (Grindle, 2012: 223, 233). Pero la recurrencia a instrumentos formales para ampliar el campo del patronazgo ha sido incluso menos frecuente que la adopción de prácticas informales. El patronazgo ha dado batalla al sistema de carrera, principalmente, en el plano de la informalidad. Este fenómeno se cristaliza en la amplia divergencia entre las designaciones políticas autorizadas por ley y las nominaciones discrecionales efectivas. Los nombramientos en niveles reservados a funcionarios de carrera se politizan a través de incorporaciones provisorias o por la vía de la excepción o bien, mediante la alteración de las garantías de autonomía de los órganos de selección o el ajuste del perfil del puesto al candidato, entre otras prácticas (Iacoviello, 2006: 542, 545; Iacoviello, Tommassi y Zuvanic, 2003: 17).

Además de ser poco frecuente la aplicación sistemática de criterios meritocráticos para incorporar a personal, es también baja su utilización en las decisiones en materia de promoción. En muchos países de la región, los ascensos están fuertemente afectados por criterios de confianza política (Zuvanic y Iacoviello, 2010: 16; Longo, 2006: 606; Iacoviello, 2006: 555; Iacoviello y Strazza, 2014: 40).

IV.2.G) Prorrateso y cooptación

La distribución, más o menos sistematizada, de cargos de patronazgo para construir apoyo político era una práctica asidua en gran parte de los casos analizados. En el *spoils system* americano del SXIX, la colocación de seguidores en puestos de patronazgo era asumido, por parte de la dirigencia local, los funcionarios y los legisladores, como un derecho adquirido (Johnson y Libecap, 1994: 16). En ese marco, el prorrateso de puestos entre los miembros del Congreso era un arreglo informal altamente enraizado que era utilizado para garantizar el respaldo legislativo a las políticas presidenciales (Carpenter, 2001: 43; Prats i Catalá, 2014: 5). El grado de instalación de esa convención era tal, que, por ejemplo, llegaron a existir lotes proporcionales de puestos postales pertenecientes a cada legislador del partido oficial (Skowronek, 1982: 72). Y, en algunos países mediterráneos, como en Grecia, el clientelismo interpartidario es identificado como una tendencia que se va consolidando (Sotiropoulos, 2004a: 279).

En Latinoamérica los presidentes han utilizado el patronazgo, de una manera más organizada o más coyuntural, para asegurar mayorías legislativas o para sostenerse en el poder (Geddes, 1994: 136-137). En Brasil³⁵ y en Chile³⁶ se

³⁵ En un presidencialismo de coalición como el brasilero, en el que ningún partido logra acceder a la presidencia ni formar mayoría legislativa en soledad, el apoyo se construye a través de la negociación de cargos ejecutivos con otros partidos. De hecho, se ha constatado una correspondencia entre el tamaño de los bloques y el número de ministerios destinados a cada partido de la coalición de gobierno, tendencia que se revirtió durante el gobierno de Lula Da Silva, en el que hubo una sobrerrepresentación ministerial del *Partido dos Trabalhadores* (PT) (D'Araujo, 2009: 105, 107).

³⁶ En el año 2003, a partir de la aprobación de la Ley de Nuevo Trato, Chile comenzó a transitar de un sistema signado por el cuoteo político en los niveles jerárquicos hacia un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), orientado a regular la incorporación,

estructuraron sistemas de cuoteo para garantizar el sustento de las coaliciones parlamentarias (Grindle, 2012: 174-177; D'Araujo, 2009: 105; Ferraro, 2008: 118-119), mientras en otros países de la región el patronazgo como medio de cooptación ha sido utilizado de una manera más desarticulada y circunstancial, sin que ello implique una menor extensión de la práctica. En un contexto de alta fragmentación y devaluación de los partidos, las designaciones políticas han sido frecuentemente utilizadas para captar el apoyo de actores de la oposición³⁷ (Scherlis, 2009: 144-147).

IV.2.H) Patronazgo como fuente de financiamiento

Los aportes partidarios de los trabajadores de patronazgo también jugaron un importante rol en el financiamiento de los partidos políticos. En Estados Unidos, las contribuciones salariales de los seguidores representaban una importante fuente para el costeo de las campañas electorales en el SXIX. Cada agente debía destinar entre el 2% y el 10% de su salario a la organización partidaria. Pero la gravitación de esos recursos declinaba en la medida en que las campañas comenzaron a modernizarse y a tornarse cada vez más costosas y los partidos fortalecieron sus relaciones con la industria y los grandes empresarios. El financiamiento de las actividades partidarias, que antes

movilidad y desvinculación de los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen cargos directivos. Este nuevo sistema prevé el ingreso de altos funcionarios a través de mecanismos de selección abiertos (Llano, 2014: 44; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012: 6), como se remarcó en este capítulo.

³⁷ Scherlis (2009: 144-147) señala que en el marco de un proceso de desinstitucionalización de los partidos argentinos, la cooptación de dirigentes de otros partidos a través de los nombramientos se ha transformado en el principal motor a través del cual el oficialismo ha conformado el *staff* gubernamental y partidario.

descansaba en los aportes de los miembros partidarios, empezó a apoyarse en los empresarios, produciéndose la fusión entre partidos y los negocios en la política americana (Jonhson y Libecap, 1994: 15, 23-24; Skowronek, 1982: 74-75).

La entrega de una proporción del salario a favor del partido que nomina es una práctica habitual en el sector público en países latinoamericanos como Argentina³⁸. Pero progresivamente estas contribuciones han ido teniendo menos relevancia en el financiamiento directo de la organización partidaria en la medida en que el presupuesto público se ha transformado en la principal fuente para solventar las actividades de los partidos. Existe una especie de acuerdo tácito entre los actores de habilitar el uso político de los recursos públicos a quien eventualmente controle una agencia (Scherlis, 155; De Luca et al, 2006 y Leiras, 2007, cit. en Scherlis, 155-157). Así, bajo esta nueva modalidad, la ocupación de un puesto público -especialmente aquéllos que permitan el acceso a los fondos estatales-, es indirectamente funcional a los fines del sostenimiento económico del partido.

IV.2.I) Patronazgo como seguro de desempleo

El patronazgo ha funcionado también como paliativo ante contextos de desempleo. En Estados Unidos, durante la Depresión, la expansión del patronazgo se asociaba también a la emergencia de las presiones de los

³⁸ De una muestra de 18 cartas orgánicas de partidos políticos provinciales argentinos con representación en el Congreso de la Nación en el período 2003-2005, se desprende que el 72,2% de las normas partidarias establecen como obligación del afiliado que ejerza cargos públicos la contribución de una proporción de su salario a la formación del patrimonio de la institución (Llano, 2006: 4, 17).

votantes locales para conseguir un puesto en el sector público (Johnson y Libecap, 1994: 70). Las democracias mediterráneas tampoco estuvieron exentas de la utilización del empleo público como un “depósito laboral” (Sotiropoulos, 2004a: 271). Y, del mismo modo, en América Latina el patronazgo ha desempeñado una función central en contextos de elevada desocupación, región donde el rol de empleador ha llegado a ser concebido como uno de los principales papeles del estado (Grindle, 2012: 161; Pacheco, 2008: 179).

IV.2.J) **Disparidades salariales**

Un indicador del grado de politización de un servicio civil es la existencia de inequidades salariales externas e internas al servicio civil. En el caso americano la *Pendleton Act* establecía algunos criterios para la definición de las estructuras salariales, sin embargo, existía un margen de discrecionalidad que permitía que se fijaran remuneraciones variables de manera ad hoc, lo que favorecía la falta de correspondencia entre retribución y responsabilidad. Por ejemplo, los empleados que ingresaban bajo el *spoils system* realizaban las mismas tareas que los agentes incorporados a través del sistema meritocrático, pero los sueldos de los servidores de patronazgo eran inferiores. Incluso, se efectuaban designaciones políticas en puestos no clasificados de menor rango para desempeñar funciones correspondientes a un cargo clasificado de mayor jerarquía (Skowronek, 1982: 80; Grindle, 2012: 92).

Las decisiones salariales en las democracias latinoamericanas también reflejan un alto predominio de la aplicación de criterios políticos. Existen fuertes asimetrías remunerativas en el seno de una misma entidad, entre jurisdicciones o entre diferentes modalidades de contratación (personal de planta o contratados). La multiplicidad de adicionales y su asignación discrecional en muchos casos, contribuyen a introducir desigualdades. A esto se suma la

inequidad de las retribuciones del sector público en relación a los sueldos en puestos equivalentes en el sector privado, especialmente en segmentos de nivel medio o bajo. En la región, el salario promedio en el ámbito público ha tendido a duplicar a las remuneración media del mercado (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi: 2003: 14, 18; Iacoviello y Strazza, 2014: 37-38; Iacoviello, 2006: 50-52; Echebarría, 2008: 31; Iacoviello e Iturburu: 2010: 10).

IV.3. CONCLUSIONES

En las sociedades en las que el patronazgo ha sido dominante, es posible reconocer una serie de patrones estructurales y conductuales que reflejan el grado de penetración de esa institución informal. La experiencia de algunos países que atravesaron períodos de elevada politización sirve como marco de referencia para reconocer esas pautas comunes.

Tanto en el caso americano y español de fines del SXIX y principios del SXX como en los casos mediterráneos y latinoamericanos contemporáneos, el patronazgo era una práctica plenamente expandida y naturalizada. A diferencia de lo que ocurrió en otras democracias desarrolladas, en todos esos casos el servicio civil no se había conformado al momento de la emergencia de los partidos de masas, situación que favoreció la colonización del aparato estatal por parte de esas entidades políticas que usaban los cargos para fines electorales y organizativos. Ese elevado nivel de enraizamiento y propagación del patronazgo operó en detrimento de la implementación de reformas administrativas orientadas a introducir el mérito. Las iniciativas eran objeto de fuertes presiones políticas que terminaban erosionando, distorsionando e incluso revirtiendo los intentos reformistas.

A partir del análisis es posible reconocer un conjunto de características estructurales y de prácticas propias de escenarios altamente politizados que han llegado, incluso, a rotularse de manera semejante, a pesar de las separaciones en términos de espacio y tiempo. Entre esas peculiaridades se encuentran:

- la amplia utilización de los cargos superiores
- el cumplimiento parcial de las reglas del servicio civil

- la proliferación de dispositivos alternativos para evadir los sistemas de carrera, como las figuras contractuales temporales o la creación de unidades al margen de las regulaciones del sistema de mérito
- las destituciones, más o menos extendidas, en base a criterios políticos
- la formalización o el blanqueo masivo de los nominados políticos sin consideración alguna sobre su idoneidad para el ejercicio los cargos públicos
- la filtración del patronazgo en el esquema de carrera mediante nombramientos provisorios o excepcionales o la politización de las promociones
- la distribución, más o menos articulada, de cargos para la obtención de apoyo político
- la deducción de una proporción de los salarios de los agentes de patronazgo para el financiamiento partidario
- las desigualdades remunerativas vinculadas a la preponderancia de criterios políticos en las decisiones salariales
- el uso de los cargos públicos para afrontar escenarios de desempleo

Una vez identificadas estas peculiaridades de los contextos de patronazgo de alta intensidad, el próximo capítulo se enfocará en el reconocimiento y análisis de los eventuales aspectos sobre los que incide el nivel de desarrollo de los sistemas de mérito en la región, tomando como parámetro, nuevamente, las experiencias de los casos escogidos en esta sección.

V. CAPÍTULO 3. IMPACTO DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS MERITOCRÁTICAS SOBRE ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURALES DE LA VIDA POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LOS CASOS CONSIDERADOS

Después de haber reconocido comportamientos y prácticas características de contextos altamente politizados en las secciones anteriores, se avanzará aquí en la identificación y análisis de diversos aspectos sobre los que influye el grado de desarrollo de los sistemas de empleo público. Nuevamente, los casos americano y español de fines del SXIX y de albores del SXX así como también la experiencia de las democracias del sur europeo, sirven como marco de referencia para examinar eventuales elementos que podrían estar ligados al arraigo de prácticas de patronazgo en el sector público en Latinoamérica. Una vez detectadas las variables vinculadas a la institucionalización del patronazgo en los casos seleccionados, se procederá a realizar una contrastación a fin de constatar si el nivel de desarrollo de las burocracias está empíricamente correlacionado en América Latina con los aspectos del sistema político y económico que se describen en la hipótesis.

Si bien prácticamente no se registran antecedentes de mediciones específicas sobre el grado de institucionalización del patronazgo³⁹, es posible examinar este fenómeno a partir de las evaluaciones sobre el nivel de implantación de burocracias meritocráticas que han sido incorporadas en estudios como el ya citado trabajo del BID (2014) (Ver Cap. 1). En el diagnóstico sobre la calidad de los servicios civiles latinoamericanos -en el orden nacional- elaborado por dicho organismo, se incluye, entre otros aspectos, un índice de mérito a través del cual se mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de

³⁹ Una excepción a esta tendencia lo constituye el estudio de Gerardo Scherlis (2009), en el que el autor mide el alcance del patronazgo en la administración pública nacional en Argentina.

búsqueda de beneficios privados. De una escala de 1 a 100, los valores bajos indican una fuerte politización de las decisiones de selección y despido de personal; mientras que los valores altos reflejan la aceptación generalizada de criterios de mérito en los procesos de incorporación y desvinculación de agentes (Iacoviello y Strazza, 2014: 47; Zuvanic y Iacoviello, 2010: 15-18).

Por otra parte, a partir de una revisión bibliográfica es posible identificar una serie de situaciones y aspectos, en su mayoría relacionados al sistema político-administrativo, sobre los que puede repercutir el grado de institucionalización de los servicios civiles en los casos seleccionados. Esas situaciones y aspectos pueden clasificarse en dos grandes grupos, por un lado, aquéllos de naturaleza institucional y estructural y, por otro lado, aquéllos ligados a la cultura política y al funcionamiento de las administraciones públicas. En el primero se encuentran el sistema electoral y, específicamente, la competencia electoral, el tamaño de la burocracia y el desempeño económico. Y, el segundo, abarca el nivel de confianza en la administración pública, las percepciones sobre la corrupción, la imparcialidad del aparato estatal y el grado de efectividad del gobierno.

A continuación se formulará la hipótesis que será contrastada empíricamente en los próximos dos capítulos:

HIPÓTESIS 1: El grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas latinoamericanas nacionales contemporáneas impacta en la competencia electoral, el desarrollo económico, el tamaño del aparato estatal, la imparcialidad de la administración pública, el nivel corrupción, la confianza ciudadana en la administración pública y el desempeño gubernamental.

El análisis sobre la incidencia del grado de desarrollo de las burocracias latinoamericanas sobre tales aspectos se esquematizará en dos capítulos. En el presente (Capítulo 3) se indagará sobre la incidencia del nivel de desarrollo de administraciones públicas meritocráticas sobre las variables de carácter institucional y estructural, mientras que el próximo capítulo (4) se focalizará en

su influencia sobre las variables relativas a la cultura política y al funcionamiento del aparato administrativo. Las secciones incluirán, sistemáticamente, una descripción de los factores normalmente vinculados al patronazgo en los casos de referencia, para luego describir la situación en América Latina a la luz de las tendencias identificadas y de ahí avanzar en el análisis de las correlaciones estadísticas entre la implantación de las burocracias basadas en el mérito y dichas variables a fin de constatar si tales elementos están efectivamente relacionados en la región.

V.1. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y COMPETENCIA ELECTORAL

Al patronazgo se le ha solido consignar una estrecha relación con la competencia electoral. El manejo patrimonialista y hegemónico, por parte del oficialismo, del empleo público y de los demás recursos estatales a los que indirectamente se accede mediante los cargos gubernamentales⁴⁰, no crearían las condiciones necesarias para asegurar elecciones competitivas. El monopolio o cuasi monopolio de los bienes públicos por parte de los detentores del poder impondría una barrera de entrada a los contrincantes (Medina y Stokes, 2007). En ocasiones a esto se agrega las prácticas de fraude o manipulación electoral que han contribuido a acentuar la baja competencia en los comicios. El caso español analizado justamente ejemplifica el impacto negativo que genera el patronazgo sobre la competencia electoral⁴¹.

⁴⁰ Geddes (1994: 40) señala que la habilidad de los políticos para distribuir beneficios depende de la medida en que los miembros de su partido ocupen posiciones en la burocracia.

⁴¹ La politización de la burocracia ha sido también señalada como una consecuencia de la alta competencia electoral en contextos en los que el escaso margen de apoyo del que disponen las fuerzas partidarias ha operado como motor del patronazgo o, al menos, como limitante para su reversión. En el caso específico de Estados Unidos, hacia fines del SXIX, época de amplia expansión del patronazgo, los partidos estaban sumidos en una intensa competencia electoral, organizando y movilizand a sus maquinarias políticas. La división partidaria y la rotación en el poder eran notablemente altas. Entre 1875 y 1896, los partidos intercambiaban el control de una de las cámaras del Congreso cada dos años o mantenían el control dividido (Skowronek, 1982: 167). Los virtuales empates electorales que caracterizaron a ese período, hacían muy difícil y costoso eludir los arreglos de patronazgo establecidos. Los riesgos de renunciar al patronazgo eran muy elevados ante la escasa distancia

V.1.A) Antecedentes

En España de la Restauración, el grado de competitividad y el nivel de fraude electoral se mantenían lejos del ideal democrático. Todos los gobiernos de turno intervenían sistemáticamente en las elecciones durante el período, poniendo el aparato administrativo local y judicial al servicio de la manipulación de las votaciones. Los agentes de patronazgo desempeñaban un rol directo e indirecto sumamente relevante en el proceso electoral. Directo, por la gravitación que tenían los empleados en los resultados electorales, quienes eran coaccionados a participar en los comicios⁴² e, indirecto, por los abusos que cometían los designados políticos en sus cargos en aras de torcer los destinos electorales⁴³. Desde el gobierno se orquestaba todo tipo de fraude electoral⁴⁴ que afectaba la competitividad de las elecciones⁴⁵. En la generalidad

electoral entre las dos grandes fuerzas partidarias (Grindle, 2012:16; Skowronek, 1982: 167-169, 39-40).

⁴² Por ejemplo, en 1881 en Valladolid un gran número de empleados y dependientes del Ayuntamiento iba a votar por pelotones con sus jefes y directores y con sus candidaturas oficiales en el bolsillo (Castelar, 1881, cit. en Varela Ortega, 2001: 483).

⁴³ Se utilizaban, por ejemplo, traslados, destituciones y nominaciones de jueces para garantizar la impunidad de quienes adulteraban las elecciones (Varela Ortega, 2001: 471).

⁴⁴ Varela Ortega (2001: 478-479) identifica una serie de prácticas de corrupción electoral características de esa época, entre ellas, rotura de urnas, escamoteo de papeletas de adversarios e introducción de boletas favorables (“embuchado o bolilleo”), intervención de mesas, falsificación de documentos públicos o votación de difuntos (“votos de crucificados o lázaros”).

⁴⁵ Tusell señala que en zonas como Andalucía, donde el caudillismo estaba muy arraigado, durante el período 1890-1931, sólo fueron elegidos trece candidatos de la oposición sobre casi un millar de escaños a cubrir (cit. en Cazorla, 1992).

de los comicios vencía el partido gobernante que los convocaba. Estas prácticas no eran exclusivas de una única fuerza política, todos los partidos eran responsables del fraude en el poder y víctimas en la oposición (Moreno Luzón, 2014: 26-27; Varela Ortega, 2001: 470-472, 480-483; Cazorla, 1992).

V.1.B) Situación en América Latina

En los casos latinoamericanos, Geddes (1994) remarca que los contextos en los que el peso electoral de un partido político es dominante están comúnmente asociados a la persistencia de prácticas de patronazgo. En países como Argentina, principalmente en el orden subnacional, el abrumador control del aparato estatal es señalado como un factor que aumenta las chances de los oficialismos de permanecer en el poder frente a las fuerzas opositoras⁴⁶. El dominio sobre los cargos públicos y la capacidad de distribuir clientelamente los bienes estatales desde esos puestos, favorece la hegemonía de un partido en detrimento de sus contendientes. La impotencia que sienten los endeblados adversarios ante esta lógica de acaparamiento de oportunidades se refleja claramente en la frase comúnmente citada de una referente de la política argentina: “recibí con una mano y voté con la otra” (Iazzeta, 2011: 107; Pousadela, 2004; Auyero, 2004; Stokes: 2007).

Pero no siempre los contextos de patronazgo extensivo acompañan escenarios de baja competencia, la literatura también identifica democracias, como la de Chile, en donde las burocracias politizadas han estado, históricamente,

⁴⁶ En este sentido, Iazzeta (2011: 107) afirma que un tercio de los 24 distritos electorales de Argentina no ha registrado ninguna alternancia desde el advenimiento de la democracia en 1983.

enmarcadas en sistemas altamente competitivos⁴⁷, en los que ningún partido estaría dispuesto a renunciar al patronazgo si esa decisión favoreciera a la oposición (Rehren 2000, cit. en Grindle, 2012: 174).

Algunos indicadores permiten indagar sobre la incidencia de la politización de la burocracia en el grado de competencia electoral en América Latina. Una forma de medir la expansión del patronazgo, tal como se ha hecho en otras secciones de este capítulo, es a través del Índice de Mérito, mientras que el grado de competitividad es posible analizarlo desde distintos ángulos. Bartolini (1999, cit. en Anduiza y Bosch, 2004: 97-99) identifica diversas dimensiones dentro del concepto de competición electoral, entre ellas, la vulnerabilidad del partido en el gobierno y la celebración de elecciones libres, justas y competitivas, uno de los atributos característicos de las poliarquías, según Dahl (1989, cit. en O'Donnell, 1997b: 143).

La primer dimensión de la competitividad electoral entraña la posibilidad de alternancia política. Para que unas elecciones sean competitivas debe percibirse que es probable una eventual derrota del gobierno de turno o que el resultado de las votaciones es incierto. Una forma de medir la competitividad es a partir de la diferencia en el porcentaje de sufragios entre los dos partidos más votados (Anduiza y Bosch, 2004: 99). Una distancia pronunciada puede estar indicando una baja competencia, mientras que un resto menor da indicios de una alta competencia. En el presente estudio se propone trabajar con la diferencia promedio de las últimas tres elecciones presidenciales a los efectos de evaluar si las abultadas o acotadas distancias marcan tendencia o si sólo se trata de

⁴⁷ El patronazgo en Chile ha comenzado a ser revertido, como se verá en el último capítulo, a través de un proceso continuo de reforma que cobró un fuerte impulso en el año 2003. Estos cambios implicaron la progresiva instauración de criterios meritocráticos para la incorporación de altos directivos y, recientemente, el desarrollo de instrumentos de selección competitivos para el reclutamiento de empleados a “contrata” (Llano, 2014: 17-18).

fenómenos coyunturales. Además, el análisis no puede quedar circunscripto a las diferencias de votos, sino que debe precisarse, en cada caso, si el resultado implicó o no alternancia del partido y/o de la persona en el poder. Expresarán una competitividad menor aquellos contextos de mayor brecha entre los dos partidos más votados y sin alternancia ni de partido ni de persona. Inversamente, una estrecha distancia y alternancia pondrán de manifiesto escenarios de alta competitividad.

La segunda dimensión de la competencia electoral, la existencia de elecciones libres, justas y competitivas, significa que los candidatos deben tener acceso equitativo a los recursos; que los funcionarios oficialistas no deben hacer campaña para sí mismos y sus candidatos con los recursos del Estado que controlan; que no es posible que haya candidatos y/o partidos proscritos o caciques locales que manipulen a autoridades u organismos electorales, amañen o condicionen la libertad de expresión de otros ciudadanos y/o periodistas que se autocensuren, entre otras implicancias (Freidenberg, 2013: 2)⁴⁸. Para medir esta dimensión, se analizarán las percepciones sobre cuán

⁴⁸ En este sentido, la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154° reunión celebrada en París el 26 de marzo de 1994, establece que para que los comicios reúnan tales características deben cumplir las siguientes pautas, entre otras: a) todo individuo tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país y a presentar, en condiciones de igualdad, su candidatura en las elecciones; b) todo individuo, solo o en asociación con otro, tiene derecho a realizar una campaña electoral en las mismas condiciones que los demás partidos políticos, incluido el partido que forma el gobierno existente, c) todo candidato a las elecciones y todo partido político tendrán iguales oportunidades de acceso a los medios informativos; d) los estados deben asegurar la separación del partido y el Estado y establecer las condiciones equitativas de competencia en las elecciones; e) los estados deben establecer un mecanismo neutro e imparcial de administración de las elecciones y f) las autoridades estatales deben conseguir que el escrutinio se organice de modo que se evite el fraude o cualquier otra ilegalidad y la integridad del proceso (Goodwin-Gill, 2005: VII-XI).

justas son las elecciones tanto para partidos como para candidatos, indicador incluido en Latinobarómetro 2007. Además de esa mirada sobre la “justicia” en general del proceso electoral, se evaluarán las opiniones relativas a prácticas puntuales que podrían atentar contra la existencia de elecciones libres, justas y competitivas. Específicamente, se examinarán las percepciones sobre manipulaciones directas, como las restricciones a la participación de candidatos opositores o la compra de votos, e indirectas, como el acceso exclusivo del oficialismo a los medios de comunicación, variables medidas por la *World Values Survey* 2010-2014⁴⁹.

A partir del análisis de datos, se advierte que no existe correlación entre mérito y competitividad en términos de diferencia de votos entre los dos partidos más sufragados. No es posible, entonces, reconocer una relación entre burocracias politizadas y amplios o ajustados márgenes de diferencia entre las fuerzas políticas más votadas, tal como la literatura analizada lo sugiere. No se identifica un patrón común, hay países con servicios civiles consolidados en los que las diferencias son acotadas, pero donde no ha habido alternancia de partidos y/o personas, como ocurre en los casos de Brasil y Uruguay. O países con burocracias meritocráticas más endebles en los que la competencia es elevada y tanto partidos como personas han rotado en el poder, como Guatemala. El caso que más se condice con la teoría es el de Bolivia, país con la burocracia más politizada de la región, donde no ha habido alternancia ni de partido ni de persona y en el que la posibilidad de derrota del partido gobernante ha sido sumamente baja (Cuadro N°1).

⁴⁹ La *World Values Survey* 2010-2014 incluye únicamente a 6 democracias latinoamericanas.

CUADRO N°1: ÍNDICE DE MÉRITO Y VULNERABILIDAD ELECTORAL DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013	VULNERABILIDAD ELECTORAL DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO		
	Valoración	Promedio diferencia entre 1° y 2° partido en últimas 3 elecciones presidenciales- Primera vuelta (%)	Alternancia penúltima elección presidencial	Alternancia última elección presidencial
Bolivia	7	33,09		
Honduras	7	10,26		
Guatemala	20	8,50		
Panamá	20	13,07		
Ecuador	27	20,75		
Rep. Domin.	27	13,69		
El Salvador	33	9,42		
Venezuela	34*	15,65**		
Nicaragua	40	18,39		
México	40	3,60		
Paraguay	40	11,09		
Perú	40	8,39		
Argentina	47*	20,51		
Chile	67	18,90		
Colombia	67	23,49		
Costa Rica	73	7,97		
Uruguay	73	14,43		
Brasil	93	9,77		

Referencias

Hay alternancia de persona y partido

Hay alternancia de persona y no de partido

No hay alternancia ni de persona ni de partido

Fuentes: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Base de Datos Políticos de las Américas de Georgetown University; Observatorio Electoral Iberoamericano, Tribunal Supremo Electoral El Salvador; Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2011); Instituto Nacional Electoral de México; Tribunal Supremo Electoral de Honduras; <http://www.eleicoes2014.com.br/>; Servicio Electoral de Chile; Registraduría General del Estado Civil de Colombia; Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica; Tribunal Electoral de Panamá; Tribunal Superior

de Justicia Electoral de Paraguay; Corte Electoral de Uruguay, Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

** En el caso de Venezuela se promedian las últimas 4 elecciones, ante la convocatoria anticipada por el fallecimiento del Presidente Chávez en el 2013.

*** Correlación índice de mérito y diferencia promedio entre el 1° y 2° partido: p-valor= 0,555.

Tampoco hay correlación entre mérito y las percepciones sobre la igualdad de condiciones electorales generales para partidos y candidatos (Cuadro N° 2). Incluso, contrariamente a lo esperado, en la mayoría de los países con elevados niveles de politización, a excepción de Guatemala, la proporción de ciudadanos que considera que en los procesos electorales rigen las mismas condiciones para partidos y candidatos, supera la media regional (47,3%). El único caso que más se acerca a lo planteado por la literatura, es el de Uruguay, donde una burocracia altamente meritocrática se combina con un escenario en el que el 74,2% de los ciudadanos considera que partidos y candidatos gozan de igualdad de oportunidades para participar en las elecciones.

CUADRO N° 2: ÍNDICE DE MÉRITO Y PERCEPCIONES SOBRE LA IGUALDAD DE CONDICIONES ELECTORALES PARA PARTIDOS Y CANDIDATOS

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013	¿CUÁN JUSTAS FUERON LAS CONDICIONES PARA PARTIDOS Y CANDIDATOS?
	Valoraciones	Muy justas + algo justas (%)
Bolivia	7	58,8
Honduras	7	53,0
Guatemala	20	39,8
Panamá	20	56,0
Ecuador	27	52,2
Rep. Domin.	27	56,6
El Salvador	33	32,5
Venezuela	34*	50,2
México	40	46,5
Nicaragua	40	57,4
Paraguay	40	29,9
Perú	40	39,6
Argentina	47*	30,5
Chile	67	42,2
Colombia	67	39,6
Costa Rica	73	52,4
Uruguay	73	74,2
Brasil	93	39,3
Promedio	41,9	47,3

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Latinobarómetro 2007, pregunta: ¿cuán justas fueron las condiciones para partidos y candidatos?

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

** Correlación índice de mérito y percepciones sobre condiciones igualitarias para partidos y candidatos: p-valor= 0,664.

En cuanto a la relación entre patronazgo y prácticas puntuales que afectan la celebración de elecciones libres, justas y competitivas, sólo en algunos casos es posible advertir una tendencia más clara⁵⁰. De los datos contenidos en el Cuadro N°3 se desprende que el grado de desarrollo de los sistemas de gestión de recursos humanos no está asociado a las percepciones sobre restricciones a la

⁵⁰ En relación a este punto no se ha analizado la existencia de correlación estadística entre las variables en cuestión por contar con escasos casos.

presentación de candidatos opositores, mientras que estaría más vinculado a prácticas como la cobertura mediática a favor del oficialismo o a la compra de votos. Salvo Ecuador, en los países con burocracias más filtradas por el patronazgo, es elevado el porcentaje de ciudadanos que considera que la prensa es condescendiente con el gobierno, según se advierte en los casos de México (40/62,6%) y Perú (40/63,4%). Esa proporción desciende, a excepción de Colombia, en los países con sistemas meritocráticos más institucionalizados, como Chile (67/35%) y Uruguay (73/32,7%). Igualmente, en los sistemas de empleo público con un mayor grado de politización, entre el 40% y el 70% de los ciudadanos, aproximadamente, cree que es frecuente la compra de votos, mientras que esa proporción, a excepción de Colombia, es significativamente menor en los países con burocracias meritocráticas más arraigadas, donde no más del 13% piensa que es usual la cooptación de voluntades en las elecciones.

CUADRO N°3: ÍNDICE DE MÉRITO Y PERCEPCIONES SOBRE PRÁCTICAS QUE AFECTAN LA EXISTENCIA DE ELECCIONES LIBRES, JUSTAS Y COMPETITIVAS

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/13	LIMITACIONES A LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATOS DE LA OPOSICIÓN	LAS NOTICIAS TELEVISIVAS FAVORECEN AL PARTIDO EN EL GOBIERNO	LOS VOTANTES SON SOBORNADOS
	Valoración	Muy frecuente + algo frecuente (%)	Muy frecuente + algo frecuente (%)	Muy frecuente + algo frecuente (%)
Ecuador	27	33,4	44,7	39,9
México	40	47,4	62,6	72,7
Perú	40	29,2	63,4	41,8
Colombia	67	37,9	56,4	68,6
Chile	67	16,6	35,0	13,1
Uruguay	73	46,7	32,7	11,6
Promedio		35,2	49,1	41,3

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y *World Values Survey* 2010-14, pregunta: según su punto de vista, ¿qué tan frecuentemente ocurren las siguientes cosas en las elecciones de este país? a) se impide que se postulen candidatos de oposición, b) las noticias televisivas favorecen al partido gobernante, c) los votantes son sobornados.

En definitiva, el nivel de desarrollo de las meritocracias, al menos en el orden nacional, no incide en el grado de competitividad en lo referente la alternancia de los partidos en el poder. Tampoco afecta las percepciones generales sobre la “justicia” de los comicios, aunque sí favorece la existencia de prácticas concretas que quebrantan la celebración de elecciones libres, justas y competitivas. Burocracias más patrimonializadas suelen combinarse con contextos en los que una gran proporción de los ciudadanos considera que prevalece la compra de votos o en donde los oficialismos gozan del favor de los medios de comunicación.

V.2. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Con frecuencia también se asocia la vigencia de burocracias meritocráticas y desarrollo económico. La existencia de sistemas de empleo público basados en el mérito es presentada como una precondition para el bienestar económico y, contrariamente, el patronazgo es señalado como un factor que desalienta el crecimiento.

V.2.A) Antecedentes

Se ha resaltado que en Estados Unidos la emergencia de un servicio civil de carrera fue previa al proceso de industrialización (Hecló, 1977: 22), fenómeno que entonces contribuyó al desarrollo económico de ese país. En el caso del período restauracionista español, el subdesarrollo económico era asociado a la falta de una élite pública competente (Ferraro, 2010: 1). Y, en los países del sur de Europa, usualmente se relaciona el patronazgo a contextos en los que ha predominado un capitalismo asistido (Sotiropoulos, 2009: 407-408).

V.2.B) Situación en América

En América Latina el patronazgo es normalmente señalado como un impedimento para el desarrollo económico. Sin embargo, autores como Grindle, sostienen que, a pesar de las opiniones académicas imperantes, las burocracias politizadas no necesariamente han operado en detrimento del bienestar económico en las democracias de la región. Para esta referente, la estructura de

los servicios civiles no ha determinado la trayectoria del desarrollo económico en Latinoamérica (Villoria, 2008: 124; Grindle, 2012: 30-33).

Desde inicios de los noventa distintos estudios han destacado la asociación existente entre la estructura burocrática y el crecimiento económico⁵¹. En particular, los trabajos de Rauch y Evans (1999) y de Carlson y Payne (2002) han constatado la existencia de una relación positiva entre burocracias basadas en el mérito y desarrollo económico en un grupo de 35 países en desarrollo, en el primer caso, y en países latinoamericanos y del Caribe, en el segundo caso⁵². Además de utilizar mediciones distintas a las aplicadas en los citados documentos⁵³, se propone analizar si dicha relación se mantiene en la actualidad en América Latina. El grado de consolidación de un sistema meritocrático se analizará mediante del Índice de Mérito del BID (2014) y el nivel de desarrollo económico será evaluado a partir del PBI per cápita⁵⁴.

⁵¹ En el año 1993 un informe elaborado por el Banco Mundial resaltaba el rol positivo de las burocracias meritocráticas en el desarrollo económico en el Este asiático (Prats i Catalá, 2014: 1; Rauch y Evans, 1999: 750). Posteriormente, Knack y Keefer (1995) corroboraron la relación directa entre índices internacionales que incluían, entre otras dimensiones, la calidad de la burocracia y el crecimiento económico.

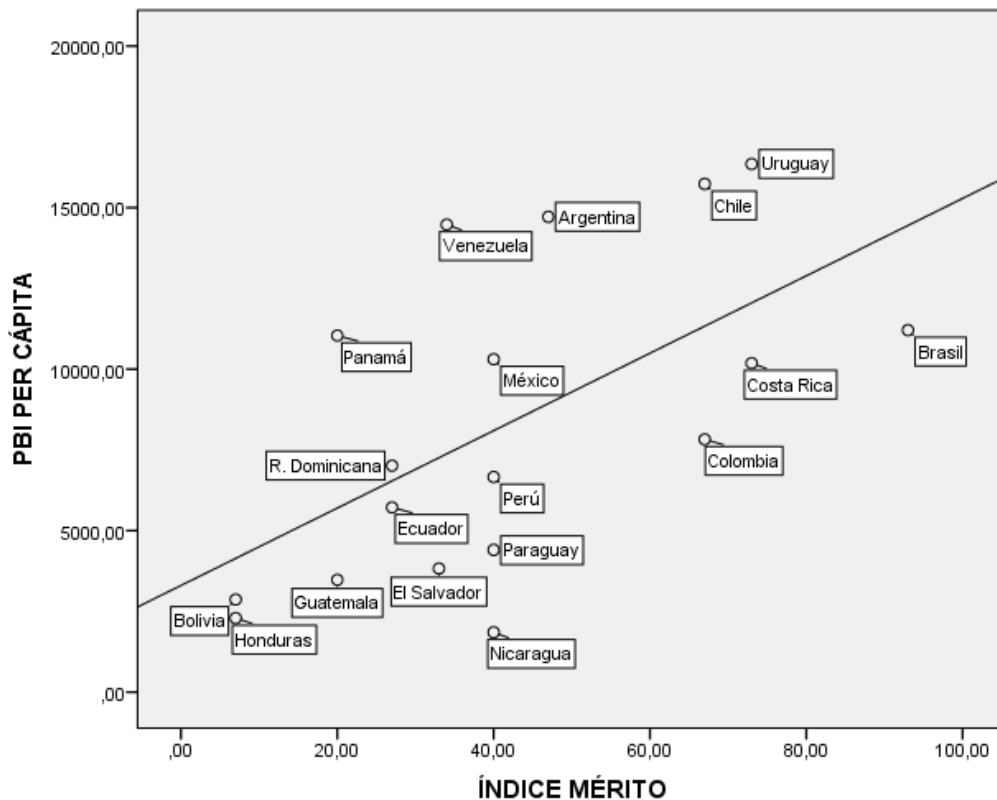
⁵² Pese a los antecedentes reseñados, la mayoría de los estudios que evalúan la relación entre calidad institucional y crecimiento económico han tendido a enfocarse más en la calidad de las instituciones democráticas y menos en el desempeño de la burocracia (Van de Walle, 2005: 11).

⁵³ Para medir el grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas en ambos estudios se trabajó con un índice o escala de mérito y, para analizar el desarrollo económico, se utilizó el Índice de Competitividad del Crecimiento (ICC) elaborado por el Foro Económico Mundial, en el caso de Carlson y Payne (2002), y el crecimiento del PBI per cápita, en el caso de Rauch y Evans (1999).

⁵⁴ En general, se reconoce que la productividad es el principal indicador del nivel de desarrollo económico. Pero ante la complejidad de calcular la productividad, comúnmente se recurre al PBI per cápita como medida aproximada de ese indicador.

La tendencia identificada por los trabajos antes mencionados aún se sostiene en Latinoamérica. Según puede observarse en el Gráfico N°1, existe una correlación positiva entre el grado de institucionalización de una meritocracia y el PBI per cápita. Salvo algunas excepciones, niveles más elevados de desarrollo de las burocracias meritocráticas se corresponden con valores del PBI per cápita más altos y a la inversa⁵⁵.

GRÁFICO N°1: RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL PBI PER CÁPITA (EN US\$ A PRECIOS ACTUALES)



Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Banco Mundial.
* Correlación de Pearson 0,594 y p-valor= 0,009.

Así se describe en el Cap. II de libro Beyond Economic Growth (<http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/chapter2.html>) de dic. del 2014.

⁵⁵ Ver Cuadro N°1 del Anexo N°1 en el que figuran los valores que sirvieron de base para la elaboración de este gráfico.

V.3. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y TAMAÑO DEL APARATO ESTATAL

El uso político de los cargos públicos ha sido señalado como un factor que contribuye a la expansión del tamaño de la burocracia. Contextos con prácticas de patronazgo hondamente arraigadas estarían vinculados a elevados volúmenes de empleo público, mientras que las dimensiones de los aparatos administrativos con elementos meritocráticos más afianzados tenderían a ser más reducidas.

V.3.A) Antecedentes

En el caso de Estados Unidos del SXIX, con posterioridad a la Guerra Civil, la fuerza laboral del sector público aumentó en pleno esplendor de las prácticas de patronazgo (Prats i Catalá, 2014, 6-7; Johnson y Libecap, 1994: 7, 17). Igualmente, en las democracias del sur europeo el patronazgo ha estado relacionado, al menos, a un crecimiento desproporcionado de ciertas áreas políticas en detrimento de otras más técnicas (Sotiropoulos, 2009: 413-414).

V.3.B) Situación en América Latina

En lo que respecta a Latinoamérica, autores como Geddes (1994: 176) han señalado que la utilización política de los cargos públicos ha conducido a un sobredimensionamiento extraordinario de la burocracia. Asimismo, usualmente se remarca que el incremento del tamaño del aparato administrativo en varios países de la región responde a la recurrente utilización política de

contrataciones temporarias al margen de la planta estable (Grindle, 2012: 173, 215).

Para analizar la incidencia del grado de implantación de la burocracia meritocrática sobre la dimensión de la administración pública se usará el Índice de Mérito del BID (2014) y otros dos indicadores que miden el tamaño del aparato estatal en términos de cantidad de empleados y de costes. El porcentaje de cargos del gobierno central sobre la población económicamente (PEA) activa y el peso de la nómina salarial sobre el PBI serán los indicadores que permitirán evaluar ambos aspectos.

Según el Cuadro N° 5, el volumen de empleo público en relación a la PEA alcanza una media regional de 5,3%, con un amplio rango de variación que abarca desde Colombia (0,6), en el extremo inferior, hasta Uruguay (14,6), en el extremo superior. De los datos se desprende la ausencia de relación estadísticamente significativa entre el nivel de desarrollo de los elementos meritocráticos de las administraciones públicas latinoamericanas y la cantidad de empleados sobre la PEA. Incluso, esa inexistencia de asociación estadística se reitera si se toma en consideración sólo a los países unitarios, excluyendo a los países con regímenes federales a los fines de evitar el sesgo que la forma de estado introduce en la distribución del empleo entre los distintos niveles de gobierno.

CUADRO N°4: RELACIÓN ENTRE ÍNDICE DE MÉRITO Y EL PORCENTAJE DE CARGOS DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE LA PEA

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/13 Valoración	% DE CARGOS DEL GOB. CENTRAL/PEA (%)	FORMA DE ESTADO Unitario/federal
Bolivia	7	S/D	UNITARIO
Honduras	7	2,6	UNITARIO
Guatemala	20	4,2	UNITARIO
Panamá	20	10,7	UNITARIO
Ecuador	27	5,6	UNITARIO
Rep. Domin.	27	8,2	UNITARIO
El Salvador	33	4,2	UNITARIO
Venezuela	34*	7,4	FEDERAL
México	40	1,3	FEDERAL
Nicaragua	40	4,2	UNITARIO
Paraguay	40	8,8	UNITARIO
Perú	40	3,6	UNITARIO
Argentina	47*	1,7	FEDERAL
Chile	67	2,2	UNITARIO
Colombia	67	0,6	UNITARIO
Costa Rica	73	8,7	UNITARIO
Uruguay	73	14,6	UNITARIO
Brasil	93	1,2	FEDERAL
Promedio	41,9	5,3	

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48), DATAGOV (2010) y IAEP (2005).

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

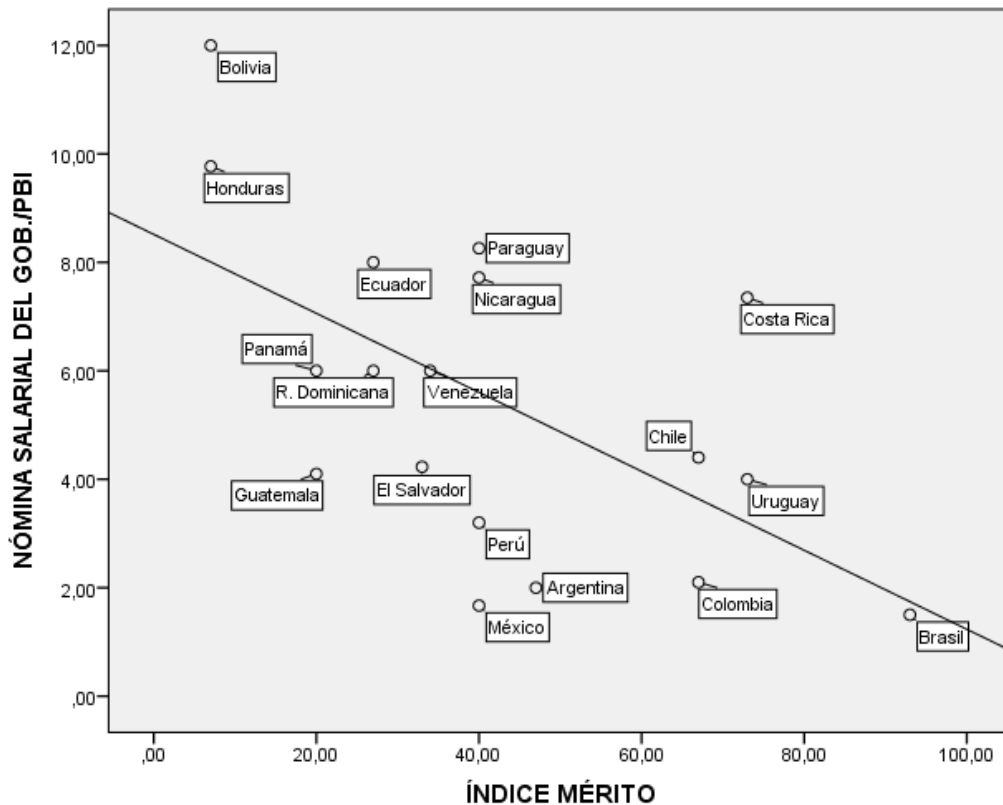
** Correlación entre el índice de mérito y % de cargos del gob. central sobre PEA (países unitarios y federales): p-valor=0,840.

*** Correlación entre el índice de mérito y % de cargos del gob. central sobre PEA (sin países federales): p-valor=de 0,602.

Distinto es el resultado que arroja la relación entre el grado de institucionalización de la burocracia meritocrática y el tamaño de las administraciones públicas medido en términos de gasto en personal sobre el PBI (Gráfico N°2). En este caso, se corrobora la existencia de una asociación indirecta entre nivel de implantación de la burocracia y el peso de la nómina salarial del gobierno central sobre el PBI. Salvo Costa Rica, las

administraciones públicas con un mayor arraigo de elementos meritocráticos tienden a presentar un menor porcentaje de erogaciones en personal sobre el PBI en la región, relación que inclusive se replica si se apartan del análisis los países federales. Y, contrariamente, aparatos estatales con una mayor penetración de prácticas de patronazgo, registran una facturación de personal sobre el PBI más elevada.

GRÁFICO N°2: RELACION ENTRE ÍNDICE DE MÉRITO Y LA NÓMINA SALARIAL DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE EL PBI



Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y DATAGOV (2010), Iturburu (2014), Strazza (2014), Strazza (2014a), Llano (2014), Llano (2014a), Iacoviello (2014), Strazza (2012), Strazza (2012a), Iturburu (2012), Iturburu (2012a), Iturburu (2012b).

*Correlación entre Índice de Mérito y nómina salarial del gobierno central sobre el PBI (países unitarios y federales) = Pearson -0,589 y p-valor 0,010.

**Correlación entre Índice de Mérito y nómina salarial del gobierno central sobre el PBI (sin países federales)= Pearson -0,556 y p-valor 0,039.

V.4. CONCLUSIONES

Del análisis sobre el impacto del nivel de desarrollo de las burocracias meritocráticas regionales en los diversos aspectos institucionales y estructurales identificados, se desprende que el grado de implantación de la meritocracia influye en variables tales como el desarrollo económico y el tamaño del aparato administrativo medido en términos de gastos en personal sobre el PBI. Esto implica que administraciones públicas organizadas en base al mérito estarían vinculadas a mayores niveles de desarrollo económico y a plantas de personal menos costosas. Opuestamente, burocracias más penetradas por prácticas de patronazgo se combinarían con niveles más bajos de desarrollo económico y con volúmenes de gasto en personal más altos. Además de estos elementos vinculados al desarrollo de las burocracias, el patronazgo parece coexistir con acciones puntuales que violentan la celebración de elecciones libres, justas y competitivas, como la compra de votos o el acceso privilegiado a los medios de comunicación por parte de los partidos en el gobierno.

En cambio, el nivel de arraigo de las administraciones públicas basadas en el mérito no incide en el tamaño de la burocracia en términos de cantidad de empleados. Asimismo, diferentes aspectos ligados a la competencia electoral no están atados a las variaciones en cuanto al grado de desarrollo de las burocracias latinoamericanas. Concretamente, un mayor arraigo del patronazgo no estaría asociado a contextos ni de baja ni de alta competitividad electoral desde el punto de vista de la posibilidad de alternancia del partido en el poder.

VI. CAPÍTULO 4. IMPACTO DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS SOBRE ASPECTOS DE LA CULTURA POLÍTICA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS CASOS CONSIDERADOS

En el presente capítulo, tal como se adelantó anteriormente, se examinará el impacto de distintos aspectos relacionados a la cultura política y al accionar de las burocracias sobre el grado de desarrollo de las administraciones públicas en la región. Concretamente, se examinará la conexión entre mérito y variables como la confianza en el aparato estatal, el nivel corrupción percibida, la imparcialidad de la burocracia y la efectividad del gobierno.

VI. 1. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y DESIGUALDAD DE TRATO

Uno de los fenómenos comúnmente asociados al patronazgo es la baja penetración territorial del sistema legal⁵⁶ y la consecuente existencia de zonas periféricas en las que la presencia de la legalidad estatal tiende a ser muy tenue. En tales áreas, la vigencia de un estado de derecho “truncado” es el resultado de la aplicación intermitente y diferencial de las normas formales. El accionar administrativo se privatiza y los agentes se extralimitan de sus funciones, imperando el arbitrio, la discriminación y el abuso del poder, en detrimento de

⁵⁶ Mann concibe al poder autónomo infraestructural estatal como la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad civil y de implementar logísticamente decisiones a lo largo del territorio. El poder autónomo del Estado deriva de su carácter centralizado y territorial e irradia de un centro hasta límites territoriales definidos (Mann, 1992: X, 3, 5, 15-16,19). A estos postulados O'Donnell agrega que un medio de poder político para afirmar una voluntad central uniforme en el conjunto de la comunidad es la legalización. Para el autor, el Estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales (O'Donnell, 2004: 15, 17).

los grupos más excluidos y en beneficio de los sectores más privilegiados (O'Donnell, 2008: 4, 8,10; O'Donnell, 2007: 160-164).

VI.1.A) **Antecedentes**

En Estados Unidos de fines del SXIX, la captura local de determinadas dependencias, como sucedió en el caso de la *General Land Office* (Oficina General de Tierras), se tradujo en la divergente interpretación de las regulaciones en materia de venta de tierras públicas a lo largo de las localidades. A los colonos de escasos recursos les era sistemáticamente negado el acceso a los terrenos públicos, mientras que las mejores superficies eran monopolizadas por intereses especulativos (Carpenter, 2001: 57).

Asimismo, el débil poder infraestructural del estado en el territorio español durante la Restauración en España, favoreció la emergencia de núcleos locales de poder. La autoridad central delegaba sus funciones en élites locales que ponían su influencia al servicio del estado a cambio de la concesión exclusiva de la distribución de los recursos públicos (Moreno Luzón, 2014: 17-18). La consolidación del poder caciquil descansaba no sólo en el reparto particularista de bienes materiales sino también en el otorgamiento parcializado de decisiones administrativas, tales como autorizaciones, certificados, sentencias o excepciones. Los jefes locales aprovechaban su posición privilegiada para torcer la ley a favor suyo y de sus amigos. La ocupación política de los cargos se transformaba en la llave de acceso al manejo discrecional y antojadizo de los instrumentos legales y administrativos. El control político de los puestos públicos permitía brindar un trato privilegiado a la red clientelar a través de un accionar al margen de la ley o apoyado en el abuso del poder⁵⁷⁵⁸ (Romero Maura, 1977: 56-57; Moreno Luzón, 2014: 2; Cazorla, 1992).

⁵⁷ Este accionar por fuera o contrario a la normativa les valió a los caciques el mote de “enemigos del derecho” (Moreno Luzón, 2006: 12).

Las democracias mediterráneas tampoco están exentas de la existencia de grupos locales o regionales que gozan de privilegios y de un acceso exclusivo al gobierno. La politización de la burocracia conduce a una aplicación fragmentada de la normativa a favor de los sectores cercanos al poder. Decretos y leyes se acomodan a los intereses corporativos, favoreciendo un tratamiento desigual (Sotiropoulos, 2009: 415).

VI.1.B) Situación en América Latina

En las democracias latinoamericanas se tiende a remarcar la vigencia dispar y heterogénea del sistema legal en el territorio nacional y en los distintos estratos sociales (Iazzeta, 2011: 90). La contracara de esa escasa y sesgada penetración de las normas formales es la proliferación de áreas periféricas que están sujetas a sistemas de poder local de carácter patrimonialista o personalista, en los que impera el arbitrio y la discrecionalidad (O'Donnell, 2008: 4; O'Donnell, 2000, cit. en Ferraro, 2010: 4). Allí existe una fachada formalista y pública para los outsiders y una zona privada de excepcionalidad para los *insiders* (Riggs, 1967, cit. en Nef, 2003: 526).

La colonización política de los cargos públicos se transforma en un aspecto clave para deparar un trato preferencial a los grupos afines al poder. Desde el puesto, la gestión faccional y particularista de las decisiones públicas (Iazzeta, 2011:94) permite sostener o edificar la red de apoyo político al gobierno de

⁵⁸ Incluso, en la España contemporánea, la ciudadanía tiende a percibir que las clases altas reciben un mejor tratamiento, mientras que grupos más vulnerables, como pobres, analfabetos y gitanos, consideran que son más relegados. La persistente parcialidad administrativa se refleja en el hecho de que tener un amigo en la burocracia sigue siendo concebido como una garantía de resolución de los problemas de índole pública (Parrado, 2000: 268).

turno. Los agentes de patronazgo se exceden de los límites impuestos a sus funciones, aplicando arbitrariamente la normativa o usando abusivamente las ventajas del cargo (O'Donnell, 2008: 10).

Ese manejo patrimonialista de las decisiones administrativas tiende a ser concebido como un recurso legítimo de grupos políticos que acceden al poder. La gestión discrecional de los instrumentos públicos por parte de los eventuales ocupantes de los cargos es una regla informal prácticamente institucionalizada. La parcialidad está tan arraigada que la condena social hacia ese tipo de conductas particularistas tiende a ser baja. Los criterios de impropiedad de los roles de los funcionarios públicos suelen ser laxos e incluso llegan a ser admitidas violaciones normativas si se trata del beneficio de tal persona o grupo frente al Estado (O'Donnell, 2008: 9-10).

Esos funcionarios que brindan un trato extraordinario, exclusivo y reverencial a los amigos del poder, suelen actuar de manera distante, indiferente e incluso hostil con los sectores más marginados y carentes de influencia política. Consecuentemente, la vigencia del estado de derecho en esas burocracias altamente politizadas si no se evapora, es sumamente precaria (O'Donnell, 2008: 8; Heredia, 2003: 18).

Habría que indagar entonces si el patronazgo está ligado a la prestación de un trato diferencial hacia los individuos o grupos cercanos al poder y a la consecuente aplicación parcializada de la ley. A su vez, cabría evaluar si el arraigo de esas prácticas ha contribuido a la instalación de un clima de tolerancia social hacia esa perversa privatización del estado (O'Donnell, 2008: 10).

A los efectos de analizar el influjo del patronazgo sobre la igualdad de trato, se utilizará el Índice de Mérito del BID (2014) e indicadores que miden, directa o indirectamente, las percepciones sobre la influencia de grupos o individuos ligados al oficialismo, la imparcialidad de la administración pública y el nivel de tolerancia ciudadana al tratamiento preferencial y arbitrario hacia ciertos individuos o grupos afines al gobierno y/o al partido en el poder. La influencia

será examinada a partir de medidas sobre el uso de los contactos personales en el sector público y la captura estatal por parte de grupos de interés, relevadas en el Barómetro Global de la Corrupción 2003 de *Transparency Internacional*⁵⁹. Para evaluar la neutralidad de la burocracia se recurrirá al Índice de Imparcialidad de la Administración, relativo al grado de igualdad ante la ley, calculado por Teorell, Dahlström y Dahlberg (2011). Este indicador agregado valora hasta qué punto los agentes públicos implementan las leyes y políticas sin más consideraciones sobre el ciudadano o caso que las estipuladas en las normas o en las políticas⁶⁰ (Rothstein and Teorell 2008, cit. en QGI, 2014). Finalmente, la tolerancia hacia el tratamiento discriminatorio se analizará sobre la base de las opiniones relativas a si es correcto que un funcionario favorezca a los que apoyan al gobierno, ponderadas en Latinobarómetro 2006.

En relación a la influencia de individuos en la esfera estatal, es alto el reconocimiento en cuanto al uso de los contactos personales en el ámbito público (Cuadro N°6). En promedio, más del 70% de los ciudadanos latinoamericanos le atribuye importancia a los vínculos personales para realizar gestiones en el estado. Sin embargo, la utilización de los contactos personales no está asociada estadísticamente al grado de implantación de los sistemas meritocráticos. Es decir, las variaciones en las opiniones sobre el uso de los contactos personales son independientes de las variaciones en cuanto al nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas. No obstante, es posible resaltar que el país latinoamericano más meritocrático, Brasil (93), es el que registra una de las menores proporciones de ciudadanos que asigna relevancia al uso de los contactos personales (54%).

⁵⁹ Esta medición sólo abarca a 11 democracias latinoamericanas.

⁶⁰ El Índice de Imparcialidad de la burocracia se construye a partir de distintas dimensiones, entre las cuales incluye las percepciones sobre la conducta imparcial de los empleados públicos, la prevalencia del trato injusto de los agentes estatales hacia ciertos grupos sociales o el favoritismo hacia determinadas firmas con quienes los servidores tienen fuertes vínculos (Teorell, 2009:13-14).

También es alto el porcentaje de ciudadanos que cree que el estado es permeable a la influencia de los grupos de interés. Más de la mitad de los latinoamericanos, en promedio, considera que el gobierno está dirigido por corporaciones. Pero esta variable tampoco está relacionada estadísticamente con el nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas en la región, aunque cabe remarcar que las democracias con los sistemas más avanzados son las que presentan los porcentajes más bajos de personas que opinan que el estado está capturado por grupos de interés, como ocurre en los casos de Brasil (93/41%) y Uruguay (73/34%).

CUADRO N°5: ÍNDICE DE MÉRITO E INFLUENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

País	MÉRITO	INFLUENCIA	
	Índice de Mérito 2011/2013	Importancia de los contactos personales en el sector público	Captura del estado por grupos de interés
	Valoraciones	Muy importante + importante (%)	Enteramente + en gran medida (%)
Bolivia	7	76	60
El Salvador	33	60	50
Venezuela	34*	64	47
México	40	78	62
Paraguay	40	88	69
Perú	40	63	41
Argentina	47*	79	64
Chile	67	79	63
Colombia	67	66	59
Uruguay	73	70	34
Brasil	93	54	41
Promedio		71	54

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Barómetro Global de la Corrupción, *Transparency Internacional*, preguntas: 1) en sus relaciones con el sector público, ¿qué tan importantes son los contactos personales para que se logren hacer las cosas?, 2) ¿hasta qué punto el gobierno de este país es dirigido por un número reducido de grandes entidades que actúan para su propio interés?

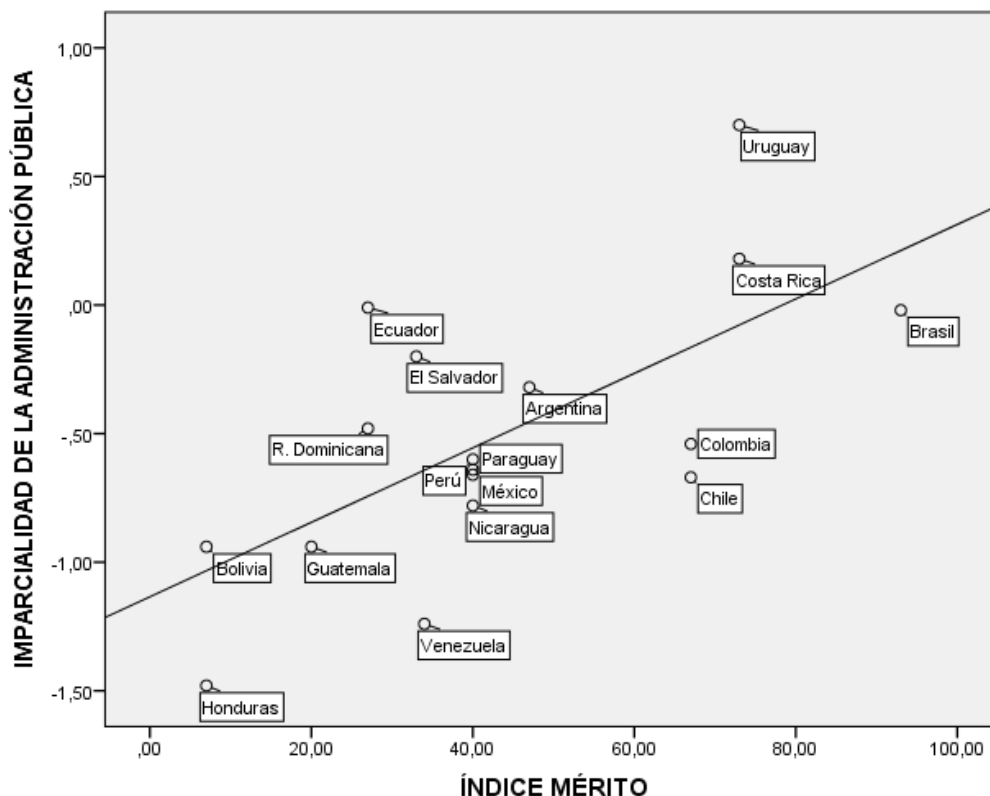
* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

** Correlación entre el índice de mérito y relevancia de contactos personales: p-valor=0,317.

*** Correlación entre el índice de mérito y captura del estado por grupos de interés: p-valor=0,275.

A diferencia de las mediciones anteriores, el índice de mérito sí está directamente relacionado con el índice de imparcialidad de la administración pública, según puede observarse en el Gráfico N°3. A medida que incrementa el nivel de desarrollo de las burocracias sujetas a criterios meritocráticos, ascienden los valores del índice de imparcialidad del aparato estatal. Y, contrariamente, burocracias con un mayor grado de politización tienden a ser menos imparciales.

GRÁFICO N°3: RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL ÍNDICE DE IMPARCIALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y a Teorell, Dahlström y Dahlberg (2011) en *The Quality of Government Institute* (QGI, 2014).

* Correlación de Pearson 0,655 y p-valor=0,004.

Por otro lado, gran parte de los latinoamericanos se manifiesta tolerante hacia el favoritismo en el estado. La media latinoamericana de ciudadanos que considera que es correcto o incorrecto pero comprensible que un funcionario beneficie a quienes apoyan al gobierno supera el 50%. Si bien no hay correlación estadística entre nivel de desarrollo de los servicios civiles y grado de tolerancia hacia el favoritismo, en las democracias con burocracias más politizadas el porcentaje de ciudadanos que consiente el accionar discrecional de los funcionarios se posiciona por encima del promedio regional, salvo Bolivia y Ecuador. Un caso emblemático es el de República Dominicana, país

donde un servicio civil politizado (27) se inserta en un contexto en el que impera una elevada tolerancia hacia el arbitrio administrativo (81,8%) (Cuadro N°7).

CUADRO N°6: ÍNDICE DE MÉRITO Y PORCENTAJE QUE PIENSA QUE ES CORRECTO QUE UN FUNCIONARIO FAVOREZCA A LOS QUE APOYAN AL GOBIERNO

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013	% QUE PIENSA QUE ES CORRECTO QUE UN FUNCIONARIO FAVOREZCA A LOS QUE APOYAN AL GOBIERNO
	Valoraciones	Correcto + Incorrecto pero comprensible (%)
Bolivia	7	49,1
Honduras	7	69,1
Guatemala	20	61,2
Panamá	20	67,7
Ecuador	27	39,9
Rep. Domin.	27	81,8
El Salvador	33	51,4
Venezuela	34*	60,7
México	40	45,0
Nicaragua	40	60,5
Paraguay	40	57,8
Perú	40	39,8
Argentina	47*	49,3
Chile	67	50,0
Colombia	67	66,5
Costa Rica	73	51,3
Uruguay	73	57,0
Brasil	93	46,2
Promedio	41,94	55,8

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Latinobarómetro 2006, pregunta: ¿es correcto que un funcionario favorezca a los que apoyan al gobierno?

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

** Correlación índice de mérito y favoritismo: p-valor=0,276.

En definitiva, a nivel regional la mayoría de los ciudadanos considera que el estado está penetrado por intereses individuales o corporativos, además de mostrarse complaciente hacia el favoritismo en el sector público, pero ninguna de estas variables está asociada estadísticamente al grado de desarrollo de los sistemas de empleo basados en el mérito. Más allá de esta generalidad, del análisis de los casos puntuales se desprende que algunos de los países con burocracias meritocráticas más consolidadas son menos permeables a las influencias externas. Incluso, en varios países donde la politización de las administraciones públicas es más elevada, el trato parcializado es más tolerado. Sólo el índice de imparcialidad de la administración pública está correlacionado positivamente con el nivel de desarrollo de una burocracia.

VI. 2. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y CORRUPCIÓN

Los agentes de patronazgo no sólo suelen actuar en los contornos de los límites que marcan sus funciones, sino que muchas veces trascienden esas barreras hasta caer en el campo de la ilicitud. La utilidad política y personal prima sobre las restricciones impuestas por ley. El acceso a los cargos de patronazgo es concebido, prácticamente, como una habilitación para manejar discrecionalmente los recursos públicos en beneficio individual o partidista, máxime si estas prácticas se insertan en un marco en el que impera la impunidad.

De ahí, la dimensión inusitada que suele atribuírsele a la corrupción en contextos en los que predomina el patronazgo. Es común incluso señalar que la corrupción, en entornos altamente politizados, alcanza ribetes sistémicos, afectando desde las altas esferas del poder hasta el nivel de la ‘*street-level bureaucracy*’ (Sotiropoulos, 2004: 51).

VI.2.A) Antecedentes

En Estados Unidos, el crecimiento de la fuerza laboral de patronazgo durante la segunda mitad del SXIX fue acompañado de una fuerte expansión de la corrupción (Jonhson y Libecap; 1994: 4; Prats i Catalá, 2014: 6-8; Mosher, 1968, cit. en Aberbach, 2003: 374). El *spoils system* era intensamente cuestionado por contribuir a la corrupción (Gringle, 2012: 92) y, tal como se remarcó anteriormente, los partidos políticos eran concebidos como los responsables de explotar al aparato gubernamental para los más ilegales fines (Engels, 1891, cit. en Skowronek, 1982: 40).

Del mismo modo, la corrupción estaba muy propagada en la España restauracionista. La corrupción y el desmanejo eran vistos como fenómenos endémicos y se los asociaba al uso político de los cargos públicos (Ferraro, 2010: 1-2). El *spoils system* era considerado como la “manivela” de la corrupción y los gobernantes eran percibidos como una clase corrompida (Ortega y Gasset, 1961: 283; Ortega y Gasset, 1962: 97). Los caciques actuaban al margen de la ley con absoluta naturalidad sin más castigo que la desaprobación social. La utilidad política de esos jefes locales les brindaba una protección tal que les permitía incumplir las normas y resultar indemnes. Era asumido que el cargo público no sólo servía para manipular las decisiones administrativas, sino también para que quienes ocuparan el puesto se llenaran su bolsillo y el de su séquito (Moreno Luzón, 2014: 3).

Igualmente, las burocracias del sur europeo son comúnmente asociadas a escenarios de extendida corrupción (Sotiropoulos, 2009: 406). El nivel de corrupción percibido en estas democracias mediterráneas tiende a ser mayor que el registrado en otros países de la región. Según el Índice de Percepción de Corrupción que mide *Transparency International* 2013, de una escala de 0 a 100, en la que 0 significa que un país es percibido como altamente corrupto y 100 implica que es percibido como transparente, Portugal, Italia y Grecia obtuvieron 62, 43 y 40 puntos respectivamente, valoraciones que se ubican por debajo de la media de los países de las democracias de Europa del Oeste (76) y a una gran distancia del promedio alcanzado por los países del norte de Europa (89). Una peculiaridad de la corrupción en esos países es que no sólo afecta a los altos niveles políticos y administrativos de gobierno, sino que está muy expandida en los puestos de menor jerarquía (Sotiropoulos, 2009: 406; Sotiropoulos, 2004: 52).

VI.2.B) Situación en América Latina

La corrupción es sistémica en gran parte de las democracias latinoamericanas (Nef, 2003: 532; Villoria, 2008: 102). Si se toma como parámetro al Índice de Percepción de la Corrupción antes citado, el promedio latinoamericano (38) es menor que la media global (43) y significativamente más bajo que la puntuación obtenida por los países miembros de la Unión Europea y del Oeste de Europa (65). Además de su amplia propagación, en la región prevalece una mirada pesimista en cuanto a las acciones del gobierno orientadas a la lucha contra la corrupción (Villoria, 2008: 105). De una escala de 1 a 7, donde uno 1 significa que el gobierno no combate nada la corrupción y donde 7 implica que da mucha batalla a la corrupción, los países latinoamericanos en promedio obtuvieron sólo 3,7 puntos⁶¹.

La débil institucionalización de los sistemas administrativos es señalada como uno de los factores asociados a los altos niveles de corrupción que registra la mayoría de los países de la región (Ramió y Salvador, 2005: 24). Sin embargo, autores como Grindle (2012: 23, 261), remarcan que patronazgo no es necesariamente sinónimo de corrupción, como normalmente se plantea. Si bien el uso político de la burocracia podría claramente contribuir a la corrupción, los sistemas de patronazgo también pueden ser utilizados para incorporar competencia en la administración pública. Por lo tanto, para el autor patronazgo y corrupción no están inevitablemente asociados.

Existen al menos dos antecedentes de estudios que han indagado sobre la relación empírica entre burocracias meritocráticas y la corrupción en América Latina: el trabajo de Carlson y Payne (2002) y el de Villoria (2008: 122). Sobre

⁶¹ Promedio calculado en base a los resultados de la pregunta “¿hasta qué punto diría que el gobierno actual combate la corrupción en el gobierno?”, incluida en el Barómetro de las Américas 2010.

la base de distintos indicadores, en ambos trabajos se concluye que las democracias latinoamericanas con sistemas meritocráticos más consolidados presentan menores niveles de corrupción, a excepción de Brasil, país donde se combina un servicio civil altamente desarrollado y una elevada corrupción⁶². Pero estos trabajos se encuentran desactualizados⁶³, por ello, se propone analizar nuevamente la conexión entre mérito y corrupción a partir de utilización del Índice de Mérito elaborado por el BID (2014) y, por otro lado, del ya citado Índice de Percepción de la Corrupción 2013 (CPI 2013), medido por *Transparency International*⁶⁴, y de la cantidad de funcionarios corruptos percibida, indicador incluido en Latinobarómetro 2008⁶⁵.

⁶² En el estudio de Dahlström, Victor Lapuente y Jan Teorell (2009) también se corrobora que el reclutamiento basado en el mérito contribuye a la reducción de la corrupción, pero este trabajo se extiende a una muestra más amplia de países.

⁶³ Villoria (2008: 123-124) también analiza la relación entre mérito y corrupción usando el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* y el Índice de Mérito del BID, pero las mediciones corresponden al año 2006. Y, por su parte, Carlson y Payne realizan su estudio a inicios del milenio, recurriendo, incluso, a mediciones distintas a las propuestas en el presente trabajo. Los autores construyen su propio Índice de Mérito, además de aplicar el Índice de corrupción de Kaufmann y colaboradores (2002).

⁶⁴ El CPI rankea a los países y territorios de acuerdo al nivel percibido de corrupción en el sector público, aplicando una escala de 0 a 100, en la que 0 significa que el país es concebido como altamente corrupto y 100 implica que el país es considerado como muy limpio. Se trata de un índice compuesto construido a partir de los resultados de encuestas contestadas por observadores, incluidos expertos, de los 177 países relevados.

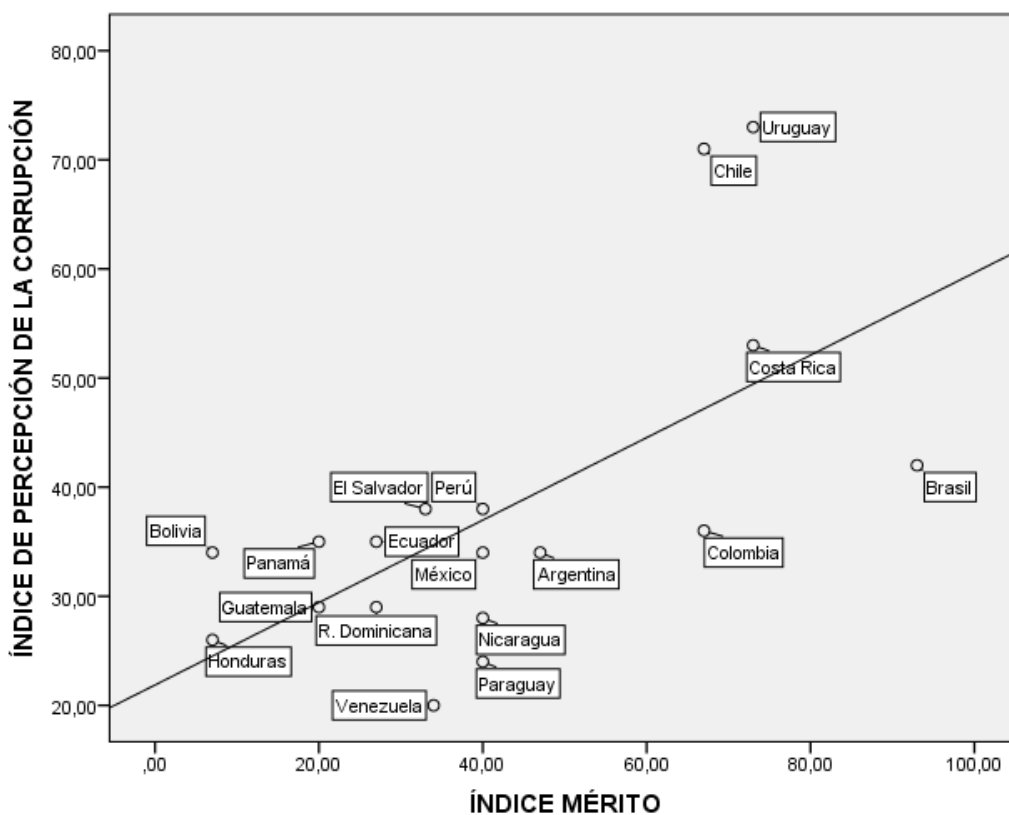
⁶⁵ Latinobarómetro 2008 midió la cantidad de funcionarios corruptos percibida a partir de la pregunta: Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueron 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud.?. La pregunta incluye la categoría ninguno y distintos rangos que abarcan desde 1-10, 11-25, 26-50, 52-75 hasta 76-100. Se trabaja con los dos últimos rangos para

A partir del análisis de la relación entre el grado de consolidación de las burocracias meritocráticas y los niveles de corrupción percibidos en la región, se corroboran similares tendencias a las identificadas en los estudios de referencia y opuestas a las planteadas por Grindle (2012). En este sentido, en el Gráfico N°4 es posible advertir una correlación positiva entre el Índice de Mérito 2014 y el CPI 2013 en los países latinoamericanos. Esto implica que a mayor consolidación de las burocracias meritocráticas, aumenta el nivel de transparencia percibida en el sector público o, lo que es lo mismo, disminuye el grado de corrupción. A excepción de Colombia y Brasil, los países con burocracias competitivas más desarrolladas, como Uruguay (73), Costa Rica (73) y Chile (67), superan los 50 puntos en el CPI⁶⁶, valoraciones que reflejan una baja corrupción percibida. Mientras que las democracias con burocracias más politizadas, como Bolivia (7), Honduras (7), Guatemala (20) o Panamá (20), alcanzan puntajes significativamente inferiores a 50 en el CPI, resultado que deja traslucir una mayor expansión de las prácticas de corrupción en esos estados (Cuadro N°8)

analizar el porcentaje de la población que opina que más de la mitad de los funcionarios son corruptos.

⁶⁶ La puntuación 50 en el Índice de Percepción de la Corrupción es considerada como una especie de medida de aprobación del indicador agregado.

GRÁFICO N°4: RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y *Transparency International* 2013.

* Correlación de Pearson 0,629 y p-valor=0,005.

CUADRO N°7: ÍNDICE DE MÉRITO E ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013 (0 a 100)	ÍNDICE DE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2013 (0 altamente corrupto y 100 muy transparente)
Bolivia	7	34
Honduras	7	26
Guatemala	20	29
Panamá	20	35
Ecuador	27	35
Rep. Domin.	27	29
El Salvador	33	38
Venezuela	34*	20
México	40	34
Nicaragua	40	28
Paraguay	40	24
Perú	40	38
Argentina	47*	34
Chile	67	71
Colombia	67	36
Costa Rica	73	53
Uruguay	73	73
Brasil	93	42
Promedio	42	38

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y *Transparency International* 2013.

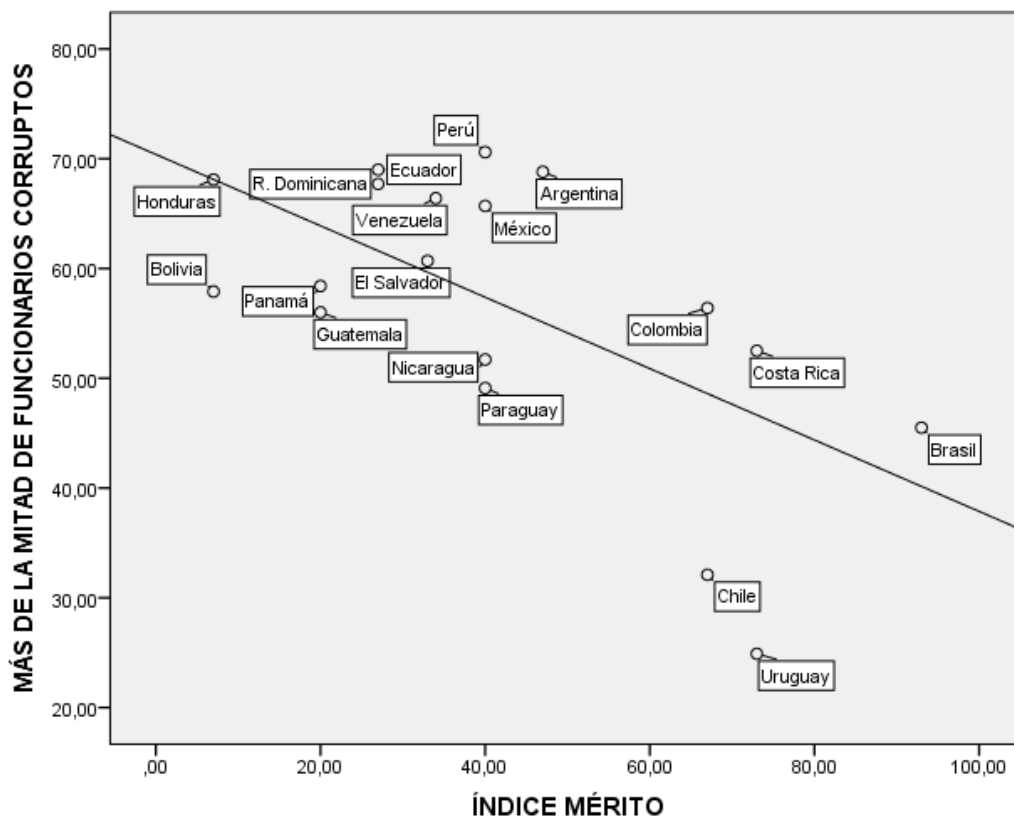
* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

Y, si en lugar de utilizar el Índice de Percepción de la Corrupción para indagar sobre la asociación entre mérito y nivel de corrupción, se hace uso de un indicador específico relativo a la cantidad de funcionarios corruptos, se vuelve a corroborar el vínculo entre ambas variables. En el Gráfico N°5 es posible advertir una relación inversa entre el Índice de Mérito y el porcentaje de ciudadanos que opina que entre el 52% y el 100% de los funcionarios son corruptos. A menor desarrollo del sistema meritocrático, aumenta la proporción de ciudadanos que cree que más de la mitad de servidores públicos son corruptos. Los países con burocracias más politizadas, salvo algunas

excepciones, tienden a ubicarse por encima del promedio (56,8%) de ciudadanos que considera que más de 52% de los agentes públicos son corruptos. Contrariamente, las democracias que cuentan con meritocracias más desarrolladas, se posicionan por debajo de esa media. Casos emblemáticos en este sentido son los de Uruguay y Chile, países que cuentan con burocracias meritocráticas más consolidadas (73/67 puntos) y donde menos de un tercio de la ciudadanía considera que más de la mitad de los agentes públicos son corruptos (32,1% /24,9%)⁶⁷ (Cuadro N°9).

⁶⁷ Si se relaciona el Índice de Mérito con el porcentaje de ciudadanos que considera que los agentes públicos son corruptos o extremadamente corruptos, medido Barómetro Global de la Corrupción (2013), se obtienen similares resultados. Salvo Colombia, en las democracias latinoamericanas con burocracias meritocráticas más sólidamente implantadas, es menor la proporción de ciudadanos que considera que los agentes estatales son corruptos o extremadamente corruptos, tal como sucede en Brasil (93/46%) o Uruguay (73/40%). Inversamente, ese porcentaje incrementa en los países con servicios civiles más politizados, como Bolivia (7/69%), El Salvador (33/76%), Venezuela (34/79%) y México (40/87%) (Ver Cuadro N°2 en Anexo N°1).

GRÁFICO N°5: RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y OPINIÓN SOBRE LA CANTIDAD DE FUNCIONARIOS CORRUPTOS



Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Latinobarómetro 2008, pregunta: "imagínes que el total de los funcionarios públicos en (país) fueron 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud.?"

*Correlación de Pearson -0,611 y p-valor=0,007.

CUADRO N°8: ÍNDICE DE MÉRITO Y OPINIÓN SOBRE LA CANTIDAD DE FUNCIONARIOS CORRUPTOS

	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013	% QUE CREE QUE MÁS DE LA MITAD DE LOS FUNCIONARIOS SON CORRUPTOS
Bolivia	7	57,9
Honduras	7	68,1
Guatemala	20	56,0
Panamá	20	58,4
Ecuador	27	69,0
Rep.Domin.	27	67,7
El Salvador	33	60,7
Venezuela	34*	66,4
México	40	65,7
Nicaragua	40	51,7
Paraguay	40	49,1
Perú	40	70,6
Argentina	47*	68,8
Chile	67	32,1
Colombia	67	56,4
Costa Rica	73	52,5
Uruguay	73	24,9
Brasil	93	45,5
Promedio	41,9	56,8

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Latinobarómetro 2008, pregunta: "imagínes que el total de los funcionarios públicos en (país) fueron 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud.?"

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

Del análisis se desprende que burocracia meritocrática y corrupción están correlacionadas en los países latinoamericanos. Las democracias con administraciones públicas más politizadas tienden a estar asociadas a niveles de percepción de la corrupción más elevados. En cambio, en los servicios civiles más desarrollados prevalece una noción general de que la corrupción está menos expandida en el sector público.

VI. 3. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El patronazgo ha sido normalmente asociado a la reputación de las burocracias. En general, aparatos estatales altamente politizados favorecerían niveles de desconfianza ciudadana en las administraciones públicas más elevados, mientras que los sistemas meritocráticos estarían vinculados a un mayor grado de confianza en el servicio civil.

VI.3.A) Antecedentes

En el caso americano, hacia la segunda mitad del SXIX el patronazgo se extendía a la par de un incremento en la desconfianza ciudadana hacia el aparato administrativo. Ante la ineficiencia en la provisión de los servicios y la corrupción expandida, los organismos públicos sufrieron un fuerte desprestigio que se tradujo en un amplio descontento hacia la burocracia y su excesiva politización (Carpenter, 2001: 63; Johnson y Libecap; 1994: 14, 25). Los empleados de patronazgo comenzaron a ser percibidos socialmente como una nueva élite partitocrática, incompetente y alejada del ciudadano común (Prats i Catalá, 2014: 8). Hubo una amplia movilización de las élites cívicas que cuestionaban el despotismo de partidos y su incompatibilidad con el buen gobierno (Skowronek, 1982: 43; Gringle, 2012: 91).

Por su parte, en la etapa restauracionista española, el extensivo patronazgo coexistía con un cinismo político masivo. La corrupción, el caciquismo y el uso político de los cargos estatales eran intensamente criticados. La desconfianza generalizada en las instituciones públicas se insertaba en un contexto de fuerte apatía e inmovilismo social que facilitaba las habituales maniobras del

caciquismo (Ferraro, 2010: 2; Moreno Luzón, 2014: 29; Ortega y Gasset, 1961: 302; Cazorla, 1992).

El patronazgo en las democracias mediterráneas también se despliega en un entorno de descreimiento en las burocracias estatales. Diversos estudios muestran los bajos niveles de confianza que registran los países del sur de Europa en relación a las democracias de la OCDE o a sus pares europeos (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2008: 17 y 18; Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2005: 11; INAP, 2014: 46-48; Eurobarómetro, 2014: 66). El promedio de ciudadanos de los países mediterráneos que tiende a confiar en las autoridades regionales⁶⁸ (26%) se ubica por debajo de la media alcanzada por los miembros de la Unión Europea (44%) y a una distancia aún mayor del valor obtenido por los países nórdicos (70%)⁶⁹.

VI.3.B) Situación en América Latina

La partidización del estado en Latinoamérica es concebida como un fenómeno que contribuye a socavar la credibilidad de las instituciones democráticas y, en particular, del estado (Iazzeta, 2011: 106; O'Donnell, 2008: 10). Se señala que el descontento ciudadano hacia el funcionamiento de los gobiernos y, en particular, de la burocracia, ha sido creciente, siendo muy bajo el estatus social del servidor público en la actualidad. Además, se suele remarcar que la

⁶⁸ La confianza en la administración pública también puede medirse consultando a los ciudadanos si confían en instituciones específicas, como las autoridades regionales o locales (INAP, 2014: 42), pregunta que incorpora el Eurobarómetro en su estudio.

⁶⁹ Los promedios han sido calculados a partir de los datos proporcionados por Eurobarómetro de junio del 2014. No se incluye a Noruega en el grupo de los países nórdicos porque la medición no cubre a ese país.

desconfianza en las administraciones públicas se ha extendido, incluso, a las iniciativas de reforma administrativa impulsadas en la región (Longo, 2006: 600; Ramió y Salvador, 2005: 95; Longo y Ramió, 2008: 10 y 11).

Diversos estudios -centrados tanto en países desarrollados como en países menos avanzados- han identificado una relación positiva entre una mayor confianza en el servicio civil y la presencia de una burocracia profesional (Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014: 3-4), pero éstos se han enfocado mayormente en el vínculo entre niveles más elevados de confianza en la administración pública y las percepciones sobre la existencia de burocracias competentes y honestas (Sacks, 2011) o el impulso de reformas administrativas (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2005: 16) que en la conexión entre confianza en los aparatos públicos y la vigencia efectiva de organizaciones estatales basadas en el mérito. Un trabajo, el de Carlson y Payne, ha sido el que ha analizado dicha relación en América Latina, pero además de remontarse al año 2002, utiliza un índice de mérito cuya construcción difiere a la del indicador agregado aplicado en el presente trabajo⁷⁰.

Por ello, se propone indagar sobre la incidencia del grado de desarrollo de las burocracias meritocráticas en el nivel de confianza en las burocracias estatales en Latinoamérica a partir de datos actualizados y utilizando variables directas, no proxies. Al igual que en las secciones anteriores, se medirá la institucionalización del servicio civil mediante el Índice de Mérito del BID (2014) y para analizar la confianza en las organizaciones públicas se recurrirá a indicadores provistos por Latinobarómetro 2011.

⁷⁰ Villoria (2008: 124-125) realiza una descripción sobre el nivel de confianza en función del grado de desarrollo de las burocracias en América Latina, pero a diferencia del análisis que propone en el presente trabajo, no establece si existe relación estadísticamente significativa entre ambas variables, circunscribe la evaluación a pocos casos y utiliza el Índice de Mérito del BID correspondiente al año 2006.

El análisis de los datos arroja que no existe relación estadísticamente significativa entre mérito y confianza en los aparatos estatales en América Latina, aunque es remarcable que en tres de las cuatro democracias con burocracias profesionales menos desarrolladas, como Bolivia, Honduras y Guatemala, el porcentaje de ciudadanos que confía mucho o algo en las administraciones públicas se ubica por debajo de la media regional (30,9%), mientras que los dos países cuyos servicios civiles son los que mejor puntúan, como Uruguay Brasil, registran niveles de confianza en las organizaciones estatales por encima del promedio latinoamericano (Cuadro N°10).

CUADRO N°9: ÍNDICE DE MÉRITO Y NIVEL DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013 Valoración	NIVEL DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Mucha + Algo (%)
Bolivia	7	25,1
Honduras	7	28,5
Guatemala	20	16,8
Panamá	20	37,6
Ecuador	27	45,1
Rep. Domin.	27	21,5
El Salvador	33	36,5
Venezuela	34*	36,1
México	40	26,8
Nicaragua	40	25,4
Paraguay	40	32,4
Perú	40	23,7
Argentina	47*	41,3
Colombia	67	27,4
Chile	67	25,8
Costa Rica	73	28,6
Uruguay	73	45,8
Brasil	93	31,9
Promedio	41,9	30,9%

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Latinobarómetro 2011, pregunta: (...) para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha (1), algo (2), poca (3) o ninguna (4) confianza en...? Administración pública.

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

** Correlación índice de mérito y nivel de confianza en la administración pública: p-valor=0,474.

VI. 4. DESARROLLO DE LA BUROCRACIA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

El uso político de los cargos públicos ha sido usualmente remarcado como un factor que suscita elevados niveles de incompetencia e ineficiencia. Aunque algunos estudios, como el de Grindle (2012: 23), plantean que el patronazgo no está indefectiblemente asociado a la impericia, sino que en ocasiones ha contribuido a dotar de *expertise* al ámbito público.

VI.4.A) Antecedentes

Hacia fines del SXIX el servicio civil de Estados Unidos era fuertemente cuestionado por su baja competencia e ineficacia. Los partidos políticos eran vistos como enemigos del buen gobierno porque excluían a las élites intelectuales de posiciones de influencia y, en su lugar, proveían una fuerza de trabajo inepta. Los cargos directivos eran asignados exclusivamente a la dirigencia partidaria y, de ese modo, la administración pública resultaba un espacio poco atractivo para los jóvenes profesionales, quienes eran desalentados a planificar sus carreras en el gobierno. Así, la burocracia quedaba desprovista de talento y esa falta de capacidad estatal se reflejaba en la ineficiencia de los servicios públicos. El funcionamiento de la administración era deficitario, por ejemplo, existían fallas en la distribución de la correspondencia o alrededor del 40% de las pensiones eran otorgadas de manera fraudulenta (Grindle, 2012 92; Skowronek, 1982: 43, 51, 81-82; Johnson y Libecap, 1994: 19; Prat i Catalá, 2014: 6; Carpenter, 2001: 48-51).

En la España de la época de la Restauración, los partidos políticos y el caciquismo eran asociados a la falta de capacidad técnica e ineficiencia del

aparato administrativo. En un contexto en el que el reclutamiento de servidores públicos estaba dominado por criterios políticos, las élites intelectuales no tenían influencia en los asuntos públicos, favoreciendo así el alcance de estándares de competencia burocrática sumamente bajos (Romero Maura, 1977: 57; Ortega y Gasset, 1961: 283, 293; Ferraro, 2010: 2-3).

VI.4.B) Situación en América Latina

En las democracias latinoamericanas prevalece la idea de que la alta politización de las burocracias no permite alcanzar niveles mínimos de *expertise* y eficacia (Iacoviello y Strazza, 2011: 74; Heredia, 2002: 13). En la región se ha constatado que a medida que incrementa la injerencia de los partidos políticos en el gobierno, disminuye la preocupación por introducir competencia técnica al aparato administrativo (Geddes, 1994: 159). Sin embargo, otros autores identifican circunstancias en las que el patronazgo ha contribuido a construir competencia estatal en distintos países de Latinoamérica (Grindle, 2012: 172, 190, 201).

Existen trabajos que han corroborado la existencia de una relación positiva entre burocracias basadas en el mérito y el desempeño del sector público en un grupo de países latinoamericanos y asiáticos (Echebarría, 2008: 28-29), en países de América Latina y el Caribe (Carlson y Payne, 2002) y en Chile (Lira, 2013: 92-93). Si bien estos estudios se han enfocado en la región, se encuentran desactualizados y su cobertura es acotada. Por ello, resulta conveniente reeditar la evaluación de dicha relación a partir de datos renovados y de una mayor amplitud de casos. A diferencia de los documentos citados, se medirá el grado de meritocracia del servicio civil a partir del Índice de Mérito del BID (2014)⁷¹

⁷¹ Echebarría (2008) utiliza la Escala Weberiana elaborada por Rauch y Evans (2000), mientras que Carlson y Payne (2002) construyen su propio índice de mérito y Lira

y el desempeño del sector público a través del Indicador de Efectividad Gubernamental elaborado por el Banco Mundial⁷². Este último es un indicador agregado que mide la competencia de la burocracia y la calidad en la provisión de servicios públicos (Van de Walle, 2005: 6)⁷³.

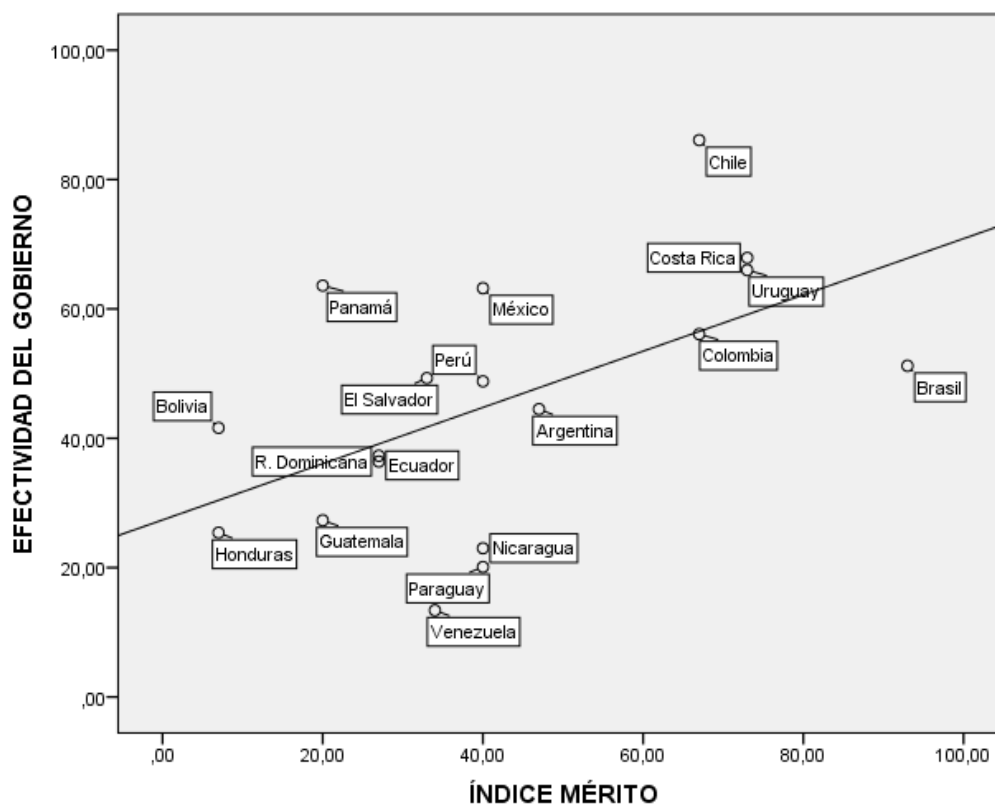
El análisis de los datos arroja la existencia de una correlación positiva entre mérito y efectividad gubernamental en la región (Gráfico N°6). Mayores niveles de institucionalización de las burocracias meritocráticas están asociados a grados más elevados de efectividad del gobierno, mientras que administraciones públicas más politizadas tienden, salvo excepciones como las de Panamá, a registrar rangos de efectividad más bajos.

(2013) adopta como criterio la selección de ejecutivos a través del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile.

⁷² La efectividad del gobierno es una de las 6 dimensiones que forman parte de los denominados Indicadores de Gobernanza a Nivel Mundial que calcula el Banco Mundial.

⁷³ Específicamente, el índice de efectividad del gobierno captura percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas (Banco Mundial, 2014).

GRÁFICO N°6: RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE MÉRITO Y LA EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Banco Mundial.

*Correlación de Pearson 0,536 y p-valor=0,022.

VI.5. CONCLUSIONES

Al analizar el impacto del grado de desarrollo de los sistemas de empleo público latinoamericanos sobre los posibles aspectos ligados a la cultura política y al funcionamiento de la administración pública, se constata que el nivel de implantación de los sistemas meritocráticos incide en la imparcialidad de la burocracia, el nivel de corrupción percibido de los aparatos estatales y la efectividad del gobierno. O lo que es lo mismo, burocracias más politizadas tienden a ser menos imparciales, menos transparentes y suelen combinarse con gobiernos menos efectivos. En cambio, el nivel de desarrollo de las burocracias meritocráticas no está vinculado a la confianza en la administración pública, aunque se advierte que en los países que disponen de los sistemas de servicio civil más afianzados la confianza ciudadana en el sector público supera la media regional, mientras que algunos países con burocracias más patrimonializadas se posicionan por debajo del promedio.

Después de analizar los factores ligados al nivel de politización de las burocracias latinoamericanas, en el próximo capítulo se avanzará en la indagación de los posibles condicionantes que estarían operando a favor o en contra del cambio administrativo en la región. Del mismo modo que el estudio de las experiencias americana y española ha servido para identificar las diversas variables vinculadas al nivel de implantación de las burocracias meritocráticas, puede también ser útil para comprender los elementos que contribuyen a transitar por en camino hacia la institucionalización de los servicios civiles.

VII. CAPÍTULO 5. DEL PATRONAZGO AL MÉRITO: UN CAMINO ESCABROSO

Algunas democracias actualmente desarrolladas fueron capaces de sustituir sistemas de patronazgo hondamente enraizados por burocracias meritocráticas. El análisis de los condicionantes que contribuyeron a que tales procesos de transición se concretaran, puede arrojar luz sobre los casos latinoamericanos que no han logrado aún institucionalizar plenamente sus servicios civiles de carrera a nivel central. Los procesos de adopción de burocracias weberianas en Estados Unidos y en España a fines del SXIX e inicios del SXX sirven como marco de referencia para evaluar la viabilidad de las reformas administrativas en América Latina. Una característica común de estos casos, tal como se remarcó en el Cap. 2, es el hecho de que la institucionalización o los intentos de implementación de servicios civiles fueron posteriores a la emergencia de la democracia de masas, secuencia que contribuyó a un expandido control partidario del aparato burocrático. Los niveles de rotación en los puestos públicos registrados en Estados Unidos y España de esa época eran excepcionales (Hollyer, 2011: 4). Esa inusitada extensión del patronazgo imprimió una dinámica distintiva a las reformas administrativas. La forma en la que esa institución informal servía a los intereses de los partidos políticos condujo a una extensa y espinosa lucha por el impulso y sostenimiento de la reforma (Grindle, 2012: 91, 249). En cambio, en otros ejemplos clásicos de construcción del estado, como Japón de la Restauración Meiji y Prusia de fines del SXVIII e inicios del SXIX, donde la consolidación de las burocracias meritocráticas fue previa a la configuración de las maquinarias políticas, el uso político de los puestos públicos era concebido como una práctica inapropiada y, consecuentemente, el desarrollo de las reformas fue diferente. No tuvieron que transitar desde un *spoils system* hacia una burocracia de carrera. La introducción de sistemas meritocráticos estuvo aislada de las presiones electorales que son propias de los sistemas democráticos y fue más bien

producto de un diseño del estado bajo sistemas monárquicos. Cuando los partidos políticos comienzan a adquirir poder real frente a la monarquía, la implantación del servicio civil de carrera ya forma parte de los valores públicos del sistema político y el clientelismo generalizado no se presenta como una opción legítima ni en Japón ni en Alemania ni en otros casos similares como Gran Bretaña o Francia, que institucionalizaron sus sistemas de burocracias profesionales antes de la llegada de la democracia de masas. Los casos de Estados Unidos y España son muy diferentes, porque ambos países atravesaron procesos de democratización masiva durante el SXIX, antes que la idea de un sistema burocrático profesional estuviera afianzada. Así, el caso americano y español ofrecen ejemplos prácticamente irrepetibles de procesos modernización a partir de escenarios de burocracias altamente politizadas (Ferraro, 2010: 8-9; Grindle, 2012: 77, 91, 249).

Las problemáticas que aquejaban a los casos seleccionados eran similares a las que actualmente afectan a gran parte de los países latinoamericanos: patronazgo fuertemente arraigado, corrupción expandida y descontento general (Ferraro, 2010: 1, 3). Pero las trayectorias de las burocracias han sido distintas a pesar de compartir puntos de partida semejantes. Mientras España y Estados Unidos, después de arduas y prolongadas batallas, lograron instaurar el servicio civil de carrera, en América Latina el camino hacia la profesionalización está aún trunco. Por ello, el análisis del proceso de transición que siguieron los casos de referencia seguramente brindará algunos indicios sobre los eventuales condicionantes asociados a la consolidación de sistemas meritocráticos en la región, sin desconocer con ello la existencia de factores vinculados a los contextos específicos.

La mayoría de los trabajos que evalúan la evolución del patrimonialismo al mérito se enfocan predominantemente en el caso americano (Hollyer, 2011: 2; Lapuente y Nistotskaya, 2009: 431; Ferraro, 2010: 8), siendo escasos los

estudios comparativos a mayor escala⁷⁴. En los países en desarrollo es también reducida la literatura existente (Grindle, 2012: 11)⁷⁵ y, en lo que respecta específicamente a la región latinoamericana, tampoco abundan las publicaciones sobre la temática⁷⁶. Incluso es aún más limitada la bibliografía que contrasta los condicionantes de las transiciones en Unidos y/o España de fines del SXIX y principios del SXX con los factores que operan en las reformas administrativas en América Latina⁷⁷.

⁷⁴ Por ej., Grindle (2012) analiza los procesos de incorporación de sistemas meritocráticos en 4 democracias latinoamericanas contemporáneas en el marco de la experiencia histórica de reformas administrativas impulsadas en países actualmente desarrollados. Asimismo, Hollyer (2001) contrasta los procesos de institucionalización de sistemas de carrera en un grupo de países de Europa Occidental durante los SXIX y SXX.

⁷⁵ Por ej., Lapuente, Víctor y Marina Nistotskaya (2009) comparan la adopción del sistema meritocrático en 35 democracias en desarrollo.

⁷⁶ En ese sentido, Geddes (1994) analiza los obstáculos políticos para la introducción de sistemas meritocráticos en al menos 5 países de la región; Heredia (2002) elabora un marco analítico para la elaboración de estudios sobre los condicionantes políticos para la emergencia y sostenimiento de las reformas de los sistemas de empleo en América Latina; Echebarría y Cortázar (2007) evalúan los factores que obstaculizan o viabilizan las reformas en tres casos latinoamericanos; Grindle (2012) indaga sobre el paso del patronazgo al mérito en 4 países de América Latina; Schuster (2014) compara los procesos de profesionalización en dos democracias de la región y Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster (2014) analizan las dinámicas que permiten avanzar con los procesos de reformas administrativas a partir de la experiencia de 8 países de Latinoamérica.

⁷⁷ Por ej., Ferraro (2010) compara los condicionantes y dinámicas de las reformas en Estados Unidos del SXIX, en la España Restauracionista y en las democracias latinoamericanas contemporáneas. Igualmente, Manzetti y Morgensten (2000) evalúan los factores que explican las distintas trayectorias de las reformas en Estados Unidos y Argentina.

Para la mayor parte de esos estudios las reformas no son ni determinísticas ni lineales, sino que son producto de un proceso político contingente y contestado. El sistema de mérito no es resultado directo y automático de una ley o de un ejercicio de reingeniería, ni su atribuida superioridad técnica desplaza inevitablemente a los sistemas patrimoniales, como originalmente exponía Weber. El camino hacia la modernización está mediado por luchas políticas. El conflicto y la resistencia caracterizan la adopción de burocracias meritocráticas. El servicio civil es políticamente construido y también es foco de esfuerzos políticos por deconstruirlo y reconstruirlo. Así, la institucionalización del sistema meritocrático tiende a ser costosa, prolongada y difícil (Skowronek, 1982: ix, 210; Carpenter, 2001: 10-11; Lapuente y Nistotskaya, 2009: 449-450; Ferraro, 2010: 6-7; Grindle, 2012: 2, 141, 203; Centeno, 2013; Heredia, 2002: 2).

Algunos trabajos han clasificado los factores comúnmente asociados a las transiciones de acuerdo a distintos criterios⁷⁸, pero tal vez la categorización que permite una sistematización más adecuada de los condicionantes identificados en la literatura existente es aquella que los diferencia entre los estímulos y la conducta de los actores no pertenecientes a la élite política, por un lado, y los incentivos, las acciones y poderes de las élites políticas, por el otro⁷⁹. Los primeros incluyen a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos de empleados públicos, funcionarios no jerárquicos, agentes estatales u organismos internacionales, mientras que los segundos alcanzan a los presidentes, legisladores y líderes de partidos políticos. Tras estas

⁷⁸ Schuster (2014) distingue entre factores del lado de la demanda (coaliciones cívicas de reforma, requerimientos de modernización por parte de empleados públicos o donantes) y del lado de la oferta (competencia electoral, organización partidaria, problemas principal-agente, etc.). En cambio, autores como Johnson y Libecap (1994) identifican narrativas centradas en factores exógenos versus explicaciones focalizadas en los incentivos de los políticos, entre otras clasificaciones.

⁷⁹ La categorización escogida es la utilizada por Ferraro (2010) y Ferraro (2009a).

agrupaciones subyace una direccionalidad de las reformas. Los cambios impulsados por los dirigentes políticos suponen una lógica de construcción de arriba hacia abajo, en cambio, las transformaciones promovidas por los agentes no pertenecientes a esa alta esfera de poder presumen un sentido inverso, es decir, de abajo hacia arriba.

A continuación, se analizarán las transiciones de sistemas de patronazgo a burocracias meritocráticas en los Estados Unidos y España del SXIX e inicios del SXX de acuerdo a la clasificación de los condicionantes de las reformas propuesta, para luego evaluar los procesos de profesionalización en América Latina en el marco de esos factores. También se identificarán hechos coyunturales, ajenos a la categorización utilizada, que con frecuencia son señalados por la literatura como elementos influyentes en las reformas administrativas impulsadas específicamente en la región.

El reconocimiento de estos factores servirá de base para la contrastación de las hipótesis relativas a los factores condicionantes del nivel de institucionalización de las burocracias profesionales latinoamericanas.

VII. 1. CONDICIONANTES QUE FAVORECIERON EL PASO DE SISTEMAS DE BOTÍN A SISTEMAS DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA

El servicio civil en Estados Unidos fue producto de un largo y arduo proceso de negociación. Unas cuantas décadas fueron necesarias para su adopción y otras tantas insumió su entera institucionalización. El efecto de la reforma meritocrática fue limitado y lento, completándose recién después del *New Deal*. Durante ese extenso período coexistió el sistema de mérito con prácticas de patronazgo. La nueva institución fue altamente resistida, estando incluso en riesgo su supervivencia, pero finalmente una trayectoria de avances graduales favoreció su consolidación (Skowronek, 1982, 286; Grindle, 2012: 91, 105-6; Carpenter, 2001:46; Johnson y Libecap, 1994: 59-60).

El camino hacia la adopción del servicio civil en España también fue gradual. La reforma de 1918 estuvo precedida por infructuosas tentativas oficiales de cambio que sirvieron como precedentes para posteriores propuestas. El Estatuto de Funcionarios tuvo inicialmente un impacto efectivo, pero las prácticas de patronazgo durante los subsecuentes regímenes dictatoriales lo erosionaron. No obstante, marcó un paso decisivo para la creación de una administración pública profesional y revistió un valor simbólico central para las siguientes transformaciones. De hecho, ese estatuto sirvió de base para el proceso de modernización impulsado durante el gobierno franquista en los '60 (Ferraro, 2010: 1, 10-12; Parrado Diez: 2000: 251-256)⁸⁰.

⁸⁰ Es importante aclarar que la reforma de 1918 sólo se aplicó a las posiciones bajas y medias y no a los cuerpos especializados que se autoregulaban. Esos cuerpos eludieron sistemáticamente las legislaciones generales desde mediados del SXIX hasta la reforma de 1984, cuyo objetivo era el de reducir sus amplias potestades (Grindle, 2012: 97-101; Parrado Diez: 2000: 251-256).

Diversos trabajos intentan dar cuenta de los condicionantes que estuvieron detrás de los procesos de emergencia y afianzamiento de los servicios civiles en esos países. En las próximas secciones se describirán las visiones dominantes sobre los factores que han contribuido a que esas transiciones se efectivizaran, utilizando la clasificación de referencia.

VII.1.A) Explicaciones enfocadas en los actores no pertenecientes a las élites políticas

Algunos trabajos destacan el rol determinante o, al menos sustancial, del accionar de los grupos no pertenecientes a la élite política en los procesos de institucionalización de las burocracias meritocráticas tanto en Estados Unidos como en España. En el caso americano, parte de los relatos *bottom-up* destacan el papel protagónico de las asociaciones de la sociedad civil, de los burócratas o de las agrupaciones de empleados públicos en la emergencia y/o posterior consolidación del servicio civil.

Una de las narrativas más dominante sobre la transición de la burocracia americana es aquella que plantea que el sistema de mérito habría surgido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para revertir los excesos de los partidos políticos, como la ineficiencia, la corrupción o la incompetencia (Prats i Catalá, 2014: 4). Se conformó una comunidad nacional intelectual compuesta por abogados, periodistas, académicos que cuestionaban la oligarquía de partidos profesionales y presentaban a tales instituciones políticas como los enemigos del buen gobierno. La adopción del servicio civil significaba para ese grupo de reformadores una ruptura con el predominio de los jefes partidarios sobre la burocracia federal. La intención no era la mera instauración de un sistema de exámenes para los puestos administrativos, sino la de restaurar a los partidos políticos a su verdadera función que era la de implementar políticas (Curtis, en Skowronek, 1982: 54). Los cuestionamientos

también provenían de grupos de comerciantes y empresarios que asociaban al patronazgo a la arbitrariedad e ineficiencia, y veían en el mérito una forma de garantizar la seguridad jurídica y de mejorar los servicios necesarios para el desenvolvimiento de sus negocios (Prats Prats i Catalá, 2014: 8; Skowronek, 1982: 51-52; Johnson y Libecap, 1994: 20).

Para los exponentes de este enfoque (ej. Van Riper, 1958) la transición se produjo merced a las coaliciones de reforma que jugaron un rol elemental en la movilización de la oposición al patronazgo (Schuster, 2014: 3; Johnson y Libecap, 1994: 13). La *Civil Service Reform League* (NCSRL) fue una de esas agrupaciones que dedicó grandes esfuerzos a promover la elección de los candidatos más afines a sus intereses, ofreciéndole sus votos al partido más comprometido con su tema (Skowronek, 1982: 64).

Otros autores que adhieren a este tipo de explicaciones, como Carpenter (2001: 10-11, 17, 32-33, 95, 353-356, 364), enfatizan la centralidad de la acción burocrática en la construcción de la autonomía administrativa en Estados Unidos. Para este referente, la autonomía no se definió por decreto, sino que avanzó de abajo hacia arriba, agencia por agencia y, dependió, básicamente, de la capacidad de los oficiales de nivel medio de alcanzar para sus organizaciones reputaciones de eficacia, de *expertise* técnico o de garante de la moralidad pública. La reputación emergía cuando las organizaciones eran percibidas como orientadas al bien común, cuando demostraban compromiso con la resolución de los problemas públicos. Esto permitía establecer estrechos lazos de confianza con ciudadanos y organizaciones que terminaban constituyéndose en su base de apoyo. Esa legitimidad social, embebida en múltiples redes, operaba como un reaseguro contra eventuales avances de las élites gobernantes, en tanto resultaba políticamente costoso desafiar las iniciativas de organizaciones que gozaban de tan amplio reconocimiento. La existencia de “bolsones de autonomía” en el universo de la administración pública, para el autor, es una clara evidencia de que la reforma no avanza con la uniformidad que supondría un decreto.

Por otra parte, Johnson y Libecap (1994: 6, 10, 76-78) destacan el rol de las asociaciones de empleados públicos no en la creación del servicio civil, sino en los pequeños ajustes introducidos al sistema con posterioridad a la aprobación de la *Pendleton Act* en 1883. Parte de las modificaciones que fueron incorporadas al nuevo sistema se habría efectuado en respuesta a demandas de esas agrupaciones sindicales. En la medida en que el servicio civil comenzaba a brindarle mayores protecciones, los empleados clasificados comenzaron a organizarse en aras de mejorar las condiciones laborales. Con un horizonte de permanencia, disminuía su dependencia hacia los jefes políticos y los beneficios comenzaron a superar los costos de agruparse con otros trabajadores en defensa de sus intereses laborales. En poco tiempo, las uniones de agentes públicos federales se constituyeron en actores influyentes en el desarrollo institucional del servicio civil⁸¹. Defendieron la extensión del servicio clasificado y cambios adicionales al servicio civil ligados seguridad laboral, salarios, horas de trabajo, entre otros aspectos.

La transición en España también ha sido explicada a partir de perspectivas que reconocen un papel trascendental a actores fuera de las élites políticas. Estos trabajos atribuyen un peso significativo a las presiones de la opinión pública y experta o a las demandas de los empleados en el nacimiento de la burocracia meritocrática.

Para esta corriente fue crucial el peso del sentir popular e intelectual en la formación de un clima de opinión favorable a la reforma. A mediados del SXIX comenzó a surgir un cuestionamiento público hacia el uso político y electoral de los cargos estatales. El patronazgo era asociado a la corrupción y la incompetencia. Hacia las primeras décadas del SXX se conformó un movimiento que abogaba por reformas sociales y políticas en España, denominado la Generación de 1914. La introducción del Servicio Civil en 1918

⁸¹ Se estima que hacia 1920 estaban afiliados a organizaciones sindicales entre el 50% y el 60% de los empleados federales (Johnson y Libecap, 1994: 78).

se habría producido en el marco de una amplia transformación política y cultural que fue promovida por ese movimiento, cuyo principal líder fue el filósofo Ortega y Gasset. La gravitación de los actores de la sociedad civil en el proceso de modernización quedaría en evidencia por el hecho de que la reforma se introdujo a pesar de la oposición de las élites políticas.

En este contexto, una línea de interpretación atribuye la adopción del servicio civil a movilizaciones de los empleados públicos que llegaron a paralizar el país. La aprobación del Estatuto de Funcionarios en 1918 se habría producido en reacción a los reclamos de los empleados por mejoras en las condiciones salariales y laborales en el escenario de una profunda crisis política y económica que azotaba a España hacia fines de la Primera Guerra Mundial (Grindle, 2012: 98-99; Parrado, 2010: 253).

Si bien estos enfoques son recurrentes en la literatura sobre los procesos de transición de sistemas de patronazgo a meritocracias, no han sido ajenos a críticas. Un cuestionamiento que suelen recibir las explicaciones que conciben al servicio civil como producto de los reclamos de las coaliciones cívicas, es que niegan las motivaciones de las élites políticas. Para sus detractores, el sistema no se impuso contra la voluntad de los políticos, sino también por interés de la mayoría de ellos (Prats i Catalá, 2014: 9; Manzetti y Morgenstern, 2000: 17). Para Johnson y Libecap (1994: 25), por ejemplo, estas clásicas teorías atribuyen el cambio administrativo a un grupo de reformadores en lucha contra un reluctant Congreso, cuando en realidad, los políticos tenían sus razones para apoyar la reforma. La creciente insatisfacción del público con el patronazgo impactaba negativamente la popularidad del presidente y legisladores y, con ello, disminuían sus chances de reelección. Si los políticos querían mantenerse en el poder, debían orientar esfuerzos a introducir cambios institucionales en respuesta a las demandas de sus electorados cada vez más descontentos con la ineficiencia en la provisión de servicios. Es por ello que el origen del servicio civil, según los autores, no puede analizarse sin

consideraciones sobre los cálculos que efectúan los políticos relativos a los costos y beneficios asociados a las reformas.

VII.1.B) **Explicaciones centradas en las élites políticas**

Existe un segundo grupo de trabajos que asigna un rol central a los incentivos, al accionar o a los poderes y cualidades de las élites políticas en el cambio institucional. En general, estos estudios, circunscriptos al caso americano, reconocen la incidencia de actores externos a las cúpulas de poder, pero no le atribuyen un peso determinante.

En particular, los trabajos focalizados en las conductas y alicientes de las élites gubernamentales conciben al político como un actor racional y presentan a la reforma como producto de una estrategia deliberada de las élites políticas. La modernización, según esta perspectiva, sería una consecuencia de un cálculo político de los gobernantes. A los políticos se les presenta el dilema de escoger entre priorizar competencia técnica, por un lado, o construir apoyo político, por el otro. Ellos elegirán la opción que les resulte más provechosa política y electoralmente. Si la decisión es la de adoptar un sistema meritocrático, ello implica una inmediata pérdida de los beneficios políticos asociados al patronazgo. Ante tal circunstancia, las élites no impulsarán la reforma a menos que los réditos políticos vinculados a la implementación del servicio civil superen las ventajas políticas atribuidas al uso patrimonialista de los cargos públicos. O lo que es lo mismo, las clases gobernantes nunca introducirán el mérito al precio de perjudicar sus intereses políticos (Lapuente y Nistotskaya, 2009: 450; Ferraro, 2010: 6; Geddes, 1994: 27; Ferraro 2006: 179; Skowronek, 1982: 56; Johnson and Libecap 1994: 25; Longo, 2008: 62).

A su vez, para tales enfoques el accionar y los incentivos de los políticos estarían moldeados por los marcos institucionales con los que interactúan. Instituciones del sistema político-administrativo, como las reglas electorales (y sus efectos), el sistema de partidos o las características de la misma burocracia, operarían sobre la conducta de las élites gubernamentales. Y, en particular, el fraccionamiento de la autoridad política, un contexto de alta competencia electoral⁸², el bipartidismo o un aparato administrativo de creciente tamaño son comúnmente señalados como factores que habrían despertado el interés de los políticos por desplazar el sistema de patronazgo a favor de una burocracia meritocrática.

Entre los referentes que asocian la adopción del servicio civil a escenarios de poder desconcentrado en Estados Unidos, se encuentran Manzetti y Morgesten (2000: 4, 7, 11-12, 17-19). Según los citados autores, la confluencia de la demanda de los reformadores y un gobierno dividido favorecieron la aprobación de una ley de servicio civil por parte de legisladores que encontraban mayores beneficios electorales en el ejercicio del control sobre las acciones del presidente. La reforma fue una herramienta desarrollada por los legisladores para supervisar el accionar del ejecutivo, en un marco en el que la ciudadanía valoraba el establecimiento de límites a los abusos del poder y en el que la relación de fuerzas entre los dos principales partidos posibilitó el impulso de tal iniciativa.

Otra clásica interpretación es aquella que atribuye a un contexto de alta competencia electoral una gravitación determinante en el origen y la extensión del servicio civil americano. Según esta visión, los políticos promovieron la aprobación y las ampliaciones del sistema de mérito -mediante blanqueos- cuando preveían un posible ascenso de la oposición al poder. Estas medidas les permitían a los gobernantes de turno evitar que sus seguidores fuesen

⁸² Por ejemplo, Lapuente y Nistotskaya (2009) diferencian entre los condicionantes ligados a la fragmentación de la autoridad política y a la incertidumbre política.

reemplazados por la gestión entrante, además de negar a sus competidores el acceso al patronazgo (Skowronek, 1982: 66, 73; Peters, 2004: 125; Grindle, 2012: 26; Johnson and Libecap 1994: 49, 60).

El sistema de partidos es otro condicionante que operaría sobre los incentivos de las élites políticas para el impulso u oposición a la reforma administrativa. Un trabajo de referencia en esta línea es el de Geddes (1994: 42, 117, 125, 185). La autora plantea que los políticos no renunciarán unilateralmente al sistema de patronazgo en la medida en que sus contrincantes no lo hagan, contrariamente, perderían un recurso político esencial en la lucha por los votos. Los partidos en competencia cooperan cediendo sus poderes sobre el patronazgo sólo en contextos en los que la distribución de bancas entre las fuerzas políticas es equitativa y, consecuentemente, ninguno de los partidos debe correr con la mayor parte de los costos asociados a la reforma. Y, justamente, son los sistemas bipartidistas los que favorecen esas situaciones de paridad que estimulan a los políticos a implantar y expandir el sistema meritocrático, tal como habría sucedido en Estados Unidos durante el período 1882-1896. Cuando el reparto del poder deviene desigual, en el caso de la reemergencia del dominio republicano en 1896, el sistema meritocrático se ve amenazado.

Desde otra óptica, cuyos exponentes son Johnson y Libecap (1994: 4,14, 19, 28), los problemas de control asociados al tamaño de la fuerza laboral se constituyeron en el principal factor para explicar el aumento de los costos del patronazgo y la consecuente adopción y extensión del servicio civil americano. Con posterioridad a la Guerra Civil, la cantidad de empleados de patronazgo aumentó en respuesta a la necesidad de proveer más servicios en el marco de una economía en expansión. Y ese incremento les significó, tanto al presidente como a los congresistas, mayores costos de gestión y políticos. Los líderes políticos comenzaron a delegar la distribución del patronazgo ante los enormes inconvenientes que le producía la administración de una creciente planta de agentes políticos en términos de tiempo y de desatención de sus principales

funciones. Esa pérdida de control sobre los agentes impidió a los políticos asegurarse que las acciones de los funcionarios se orientaran a responder a las demandas de los ciudadanos. A su vez, a partir de la cesión de las nominaciones a oficiales partidarios de menor nivel, los beneficiarios del patronazgo comenzaron a expresar su gratitud hacia las maquinarias locales y no a los políticos federales que eran los responsables de esa provisión. De ese modo, el uso político de los cargos públicos dejaba de ser tan ventajoso para los dirigentes federales.

Ante la creciente insatisfacción del presidente y congresistas con el patronazgo y frente a una fuerte demanda de grupos influyentes por mejorar la eficiencia de los servicios, los políticos encontraron más beneficios electorales en la adopción del servicio civil que en el sostenimiento del manejo patrimonialista de los cargos públicos. Una burocracia meritocrática les permitía reducir los ascendentes costos asociados al patronazgo y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios a fin de mantener un adecuado nivel de popularidad.

A este núcleo de perspectivas que explican la implantación del sistema meritocrático a partir de los incentivos y conductas de las élites políticas, se agregan también narrativas que asignan un peso crucial al liderazgo de ciertas personalidades políticas en el proceso de consolidación del servicio civil en Estados Unidos (Skowronek, 1982: 170-171). Este sería el caso de T. Roosevelt, quien hizo una cruzada en defensa del servicio civil en su calidad de director de la Comisión de Servicio Civil (1889-1895) creada por la *Pendleton Act* y, posteriormente, impulsó medidas orientadas a fortalecer a dicha comisión en su rol de presidente de la república (1901-1905/1905-1909) (Grindle, 2021: 110). Incluso, para autores como Geddes (1994: 126), su papel fue tan decisivo que si Roosevelt no hubiese asumido inesperadamente la presidencia ante el asesinato del presidente McKinley, la burocracia americana no se distinguiría demasiado de los sistemas altamente politizados que actualmente imperan en gran parte de América Latina.

Este conjunto de teorías no ha estado exento de cuestionamientos. Algunos autores señalan que la construcción de la autonomía burocrática no sólo requiere de la participación de las élites políticas sino también demanda un fuerte compromiso cívico. La consolidación del servicio civil trasciende un mero plan o programa impulsado por las élites políticas e incluye el involucramiento de coaliciones sociales en el proceso de institucionalización del sistema de carrera. Las narrativas de abajo hacia arriba son la contraparte necesaria de las perspectivas centradas en la intervención de las clases gobernantes porque reconocen la relevancia que reviste el desarrollo de una esfera pública vigorosa en el afianzamiento de organizaciones emancipadas del poder político.

VII. 2. CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS MERITOCRÁTICAS EN AMÉRICA LATINA

Mientras que Estados Unidos y España lograron institucionalizar sólidos servicios civiles, la mayoría de las democracias latinoamericanas no ha podido aún reemplazar los sistemas de patronazgo por burocracias meritocráticas. En casi todos los países de la región ha habido iniciativas para introducir sistemas competitivos, pero los niveles de implementación han sido muy variados. Si bien en la última década un conjunto de países ha conseguido avanzar en la implantación de garantías de imparcialidad, según se desprende del ya citado estudio del BID (2014), el progreso de la profesionalización sigue siendo aún muy limitado⁸³, y las tenaces prácticas de patronazgo mantienen su predominio (Iacoviello y Strazza, 2014: 47, 54; Iacoviello, 2006: 542; Longo y Echabarría, 2014: 69; Grindle, 2012: 155).

A la luz de las experiencias americana y española y, en base a los trabajos existentes sobre los procesos de reforma administrativa en América Latina, es posible advertir que la mayoría de los condicionantes que favorecieron el cambio en esos países estarían ausentes en las democracias latinoamericanas o si estuvieron presentes, operaron de un modo distinto y, sólo excepcionalmente contribuyeron al surgimiento de los incipientes servicios civiles. Asimismo, del análisis bibliográfico se desprende que existen otros factores específicos, no presentes en los casos de referencia, que viabilizarían o entorpecerían las transiciones en la región. Algunos de esos condicionantes se pueden agrupar dentro de la clasificación propuesta y, consecuentemente, estarían vinculados a las motivaciones, poderes y acciones tanto de los grupos pertenecientes a las

⁸³ Tal como se describió en un capítulo anterior, el Índice de Mérito alcanzó un promedio regional de 42 puntos sobre 100 (Iacoviello y Strazza, 2014: 47), lo cual evidencia que la instauración de burocracias neutrales sigue siendo un desafío en Latinoamérica.

élites políticas como a los actores externos a las cúpulas de poder. Mientras que otros escapan a esa categorización y tienen que ver más con elementos coyunturales que con las reglas que operan sobre las conductas de los agentes políticos y sociales.

VII.2.A) Explicaciones focalizadas en los actores no pertenecientes a las élites políticas

En general, de los trabajos sobre procesos de reforma en la región se desprende que los actores sociales y burocráticos que desempeñaron un papel desequilibrante en la adopción y sostenimiento de los servicios civiles en Estados Unidos y España, no han tenido aún una participación semejante en la América Latina. La literatura existente tiende a atribuir una baja o nula intervención de esos agentes en los cambios administrativos en la región, pero a su vez, identifica otros actores ajenos a las élites políticas que han tenido un peso gravitante en las reformas impulsadas en los países latinoamericanos.

Varios autores resaltan el hecho de que en Latinoamérica no ha estado presente uno de los elementos a los que se le ha asignado un rol sumamente relevante en la adopción de las burocracias meritocráticas en Estados Unidos y España: la existencia de coaliciones sociales promotoras del cambio. La ausencia de acción cívica movilizadora a favor de la modernización es recurrentemente señalada como una de las peculiaridades de los procesos de reforma en América Latina (Grindle, 2012: 200-201; Heredia, 2002: 37). Esa falta de demanda pública es comúnmente asociada al desinterés ciudadano en la reforma o a problemas de acción colectiva. Para Ramió y Salvador (2005: 82, 95) los programas de modernización no forman parte de la agenda pública por apatía. La administración pública no reviste prácticamente interés alguno para los ciudadanos, salvo como oportunidad para conseguir empleo seguro. Mientras que para otros autores la inactividad de las asociaciones cívicas estaría más bien

ligada a la falta de incentivos para organizarse en defensa de la profesionalización (Geddes, 1994: 27-28; Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster, 2014: 77).

La literatura también destaca que a diferencia de los casos de referencia, en la región los empleados públicos no se habrían constituido en actores relevantes en las iniciativas de reforma, ni tampoco las organizaciones sindicales de agentes estatales. Salvo algunas excepciones⁸⁴, los sindicatos no habrían tenido un rol prominente en el impulso de las reformas. Hasta incluso algunos autores resaltan la oposición de las organizaciones de empleados públicos a los avances del servicio civil o las distorsiones que su accionar ha llegado a introducir al sistema meritocrático, como el blanqueo extendido de servidores que ingresaron mediante modalidades no competitivas (Grindle, 2012: 201; Schuster, 2014: 19; Longo, 2006: 600; Heredia, 2002: 6; Pacheco, 2008: 180-181).

Igualmente, otros estudios señalan que, contrariamente a lo que plantea Carpenter para el caso americano, en América Latina el servicio civil no fue capaz de construir confianza entre los ciudadanos. Aunque sin centrarse en la acción burocrática como lo hace el citado autor, Centeno (2013: 9, 1, 3-15) sostiene que la organización estatal ha carecido de los recursos necesarios para crear legitimidad. Consecuentemente, prevalece una burocracia patrimonialista en lugar de una administración pública percibida socialmente como justa y universal.

Los trabajos analizados hasta aquí en general sugieren que la baja participación de los burócratas y organizaciones sociales en los procesos de reforma administrativa podría haber operado en detrimento de la plena

⁸⁴ En el caso de Chile, por ejemplo, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) ha desempeñado un relevante papel en el proceso de modernización del sector público (Llano, 2014: 7).

institucionalización de los servicios civiles en la región. Sin embargo, recientemente se ha sostenido que el involucramiento de actores cívicos no impacta en la instrumentación de los sistemas de carrera en Latinoamérica. A partir de un estudio comparado sobre experiencias de modernización en la región, Schuster (2014: 19-20) concluye que las demandas de las organizaciones pro-reforma no explican las variaciones de los cambios administrativos en América Latina.

Aunque el nivel de involucramiento de actores no pertenecientes a las élites políticas en la reforma puede no haberse constituido en un factor determinante para el cambio, puede jugar un rol relevante para fijar la problemática entre las prioridades públicas. Al menos así lo señala Skowronek (1982: 286) para el caso americano. Sin atribuirle una causalidad directa a la demanda de las asociaciones cívicas, el mencionado autor considera que la vanguardia intelectual de profesionales universitarios fue la que definió la agenda para la construcción del servicio civil. Los actores de la sociedad civil no controlaron el desarrollo del sistema meritocrático, pero habrían contribuido a que las élites políticas le asignaran un lugar preeminente en su repertorio de iniciativas.

Además de evaluar la eventual incidencia de los actores no elitistas en los procesos de profesionalización en América Latina en base a las experiencias americana y española, es importante subrayar el peso asignado por la literatura a otro tipo de agentes externos en el desarrollo de burocracias meritocráticas en la región. Particularmente, se ha remarcado la influencia de los organismos internacionales de financiamiento en las reformas de los sistemas de empleo público latinoamericanos (Longo, 2006: 598-599). Algunos autores han presentado a tal intervención como un obstáculo para la institucionalización de los servicios civiles en la región, mientras que otros han enfatizado sus efectos positivos sobre la profesionalización. Entre los primeros se encuentran referentes como Ramío y Salvador (2008: 88, 94), para quienes el limitado alcance de los intentos modernizadores estaría vinculado a dinámicas de isomorfismo coercitivo generadas por las entidades de financiamiento externo.

Estos organismos promoverían modelos foráneos que no lograrían adaptarse adecuadamente a realidades distintas a las de sus contextos de referencia. Igualmente, Nef (2003: 527, 529) sostiene que históricamente el cambio administrativo en América Latina ha sido mayormente inducido o asistido por actores externos, situación que ha dificultado la fusión cultural entre las innovaciones adoptadas y las prácticas administrativas predominantes en la región. Contrariamente, Schuster (2014: 21) señala que los donantes internacionales no limitaron el impacto efectivo de las reformas, sino que desempeñaron un rol de facilitadores del cambio.

VII.2.B) Explicaciones que enfatizan el papel de las élites políticas

En América Latina es posible reconocer algunos trabajos que han analizado cómo han operado ciertos marcos institucionales -similares a los que incidieron en la transición americana- en los incentivos y acciones de las élites políticas con respecto a las reformas administrativas. Otros, en cambio, han puesto el ojo en la influencia de los peculiares poderes conferidos a los presidentes latinoamericanos y en las cualidades de los mandatarios. Del análisis bibliográfico se desprende, tal como se verá más adelante, que algunos de esos factores que incidieron en la transición americana están ausentes o no han tenido impacto en América Latina o bien, han contribuido, al igual que en Estados Unidos, al desarrollo de los emergentes sistemas meritocráticos en la región; mientras que otros elementos característicos del sistema político latinoamericano habrían actuado como impedimentos para la profesionalización.

A diferencia de lo que habría sucedido en Estados Unidos, algunos autores han intentado demostrar cómo la débil fragmentación de la autoridad política habría obrado en detrimento del afianzamiento del servicio civil en América Latina.

En esta dirección, Manzetti y Morgernsten (2000: 23, 41) señalan que la ausencia de un efectivo sistema de pesos y contrapesos en Argentina habría contribuido a que los legisladores carecieran de incentivos para promover la reforma. Un sistema electoral de lista cerrada y proporcional que desalentaba la independencia de los legisladores de los líderes partidarios y el presidente, combinado con arrolladoras mayorías oficialistas en el Congreso, no crearon entre los legisladores los alicientes necesarios para impulsar mecanismos que les permitieran ejercer el control sobre las acciones del Poder Ejecutivo. El contexto electoral e institucional no motivó a los legisladores a desarrollar un servicio civil autónomo que contribuyera a frenar el poder de un presidente que gozaba de amplias prerrogativas.

Otros trabajos que han analizado el impacto de la competencia electoral en los procesos de reforma en la región, concluyen que escenarios con escasos márgenes de diferencia electoral no necesariamente han generado una dinámica positiva a favor de la adopción y extensión del servicio civil, tal como sucedió en Estados Unidos. En ciertos casos las presunciones de una eventual derrota no habrían motivado a los oficialismos a adoptar un sistema que garantizara estabilidad a sus miembros por razones presupuestarias o por especulaciones de naturaleza partidista, por ejemplo, frente el temor de perpetuar en el poder al ala más tecnocrática de la agrupación política (Heredia, 2002: 24-25). Además, los sucesivos blanqueos masivos no siguen indefectiblemente una lógica acumulativa en América Latina. Las ampliaciones del sistema de carrera a través de esta práctica son comúnmente neutralizadas mediante el uso de contrataciones temporarias e inclusive estos mecanismos se han aplicado en contextos en los que no ha habido un proceso de reforma en curso.

Estas posturas son concordantes con los resultados obtenidos en el capítulo 3, según los cuales las variaciones en el nivel de competencia electoral son independientes del grado de desarrollo de las burocracias meritocráticas. A partir de estos análisis se pone en evidencia que, a diferencia de la experiencia estadounidense, en Latinoamérica la incertidumbre electoral no ha sido una

condición necesaria para la introducción y expansión de un sistema basado en el mérito.

A estos estudios se agregan las investigaciones que evalúan cómo los sistemas de partidos políticos predisponen a las élites políticas a favor o en contra de la reforma. La literatura especializada ha sugerido que la adopción de una burocracia meritocrática es más difícil de alcanzar y mantener en las democracias multipartidistas y de partidos predominantes que en las bipartidistas. El sistema de dos partidos competitivos, como el americano, generaría condiciones que alentarían a los políticos a impulsar y afianzar los procesos de reforma, conforme se describió anteriormente. En cambio, los sistemas de partidos más fragmentados, predominantes en América Latina, habrían operado en contra de los incentivos de la alta dirigencia política para impulsar el cambio institucional por tres motivos. En primer término, los sistemas multipartidistas no contribuirían a generar una distribución equitativa del acceso al patronazgo que equipare, entre las principales fuerzas en competencia, los costos de renunciar al manejo político de los cargos públicos. En su lugar, un mismo partido tiende a dominar tanto la presidencia como la legislatura y, con ello, tiene hegemonía sobre las oportunidades de patronazgo, resultando electoralmente irracional para esa agrupación política desistir de ese recurso político. En segundo término, se ha remarcado que el alto nivel de fragmentación del sistema constriñe a los partidos en el gobierno a tejer alianzas transpartidistas sobre la base del intercambio de puestos públicos, ante la imposibilidad de sostener en soledad la candidatura de un aspirante a la presidencia ni de formar mayoría parlamentaria, desestimando los procesos de reforma. En tercer término, los sistemas multipartidistas no incitarían a los políticos a impulsar iniciativas, como la implementación del servicio civil, que satisfagan al votante promedio. Bajo tal sistema y ante una sociedad desinformada como la latinoamericana, para los políticos les es más redituable electoralmente distribuir beneficios particularizados a su *target* de votantes mediante aceitadas maquinarias políticas que dependan de la ocupación de los

puestos estatales para concretar ese reparto (D´Araujo, 2009: 107; Mainwaring, 1999; Geddes, 1994: 137, Según Geddes (1994: 39-41, 118-119, 129, 137; 185). Igualmente, en los sistemas de partidos no competitivos los alicientes para introducir la reforma serían bajos o nulos al valerse el oficialismo del patronazgo para mantener su hegemonía. (Pousadela, 2004; Iazzeta, 2011: 107).

Además de estos estudios centrados en las reglas que suscitan entre las clases gobernantes conductas favorables o adversas a la profesionalización, otros enfoques enfatizan la incidencia de los poderes institucionales de patronazgo del presidente en la adopción de las reformas administrativas como nota peculiar de los casos latinoamericanos. El presidencialismo y, en particular, los poderes extraordinarios de patronazgo que les son normativamente reconocidos a los mandatarios, son concebidos como factores limitantes para la plena institucionalización de los servicios civiles en la región (Ramió y Salvador, 2005: 27; Grindle, 2012: 161; Ferraro, 2015: 19).

En esta línea se señala que los presidentes latinoamericanos gozan de un poder supremo sobre el aparato administrativo que ha impedido la consolidación de burocracias meritocráticas. Tal potestad habilita a los presidentes a nominar a un extenso número de empleados en todos los niveles de la administración nacional, garantizando su hegemonía sobre la burocracia. Esa supremacía administrativa del poder ejecutivo es una nota desconocida en otros sistemas presidenciales como el americano, pero en Latinoamérica representa un concepto legal muy tradicional que hasta el momento no ha sido objeto de controversias. En consonancia con este planteo, a partir de evidencia empírica Schuster (2014: 2, 23) busca demostrar cómo la probabilidad de que una reforma administrativa prospere se reduce en la medida en que el presidente concentra poderes de patronazgo.

Para otro grupo de autores la viabilidad de las reformas en América Latina no depende de rasgos del diseño institucional ni de las conductas que promueven tales marcos, sino que estaría más bien asociada al compromiso de las élites

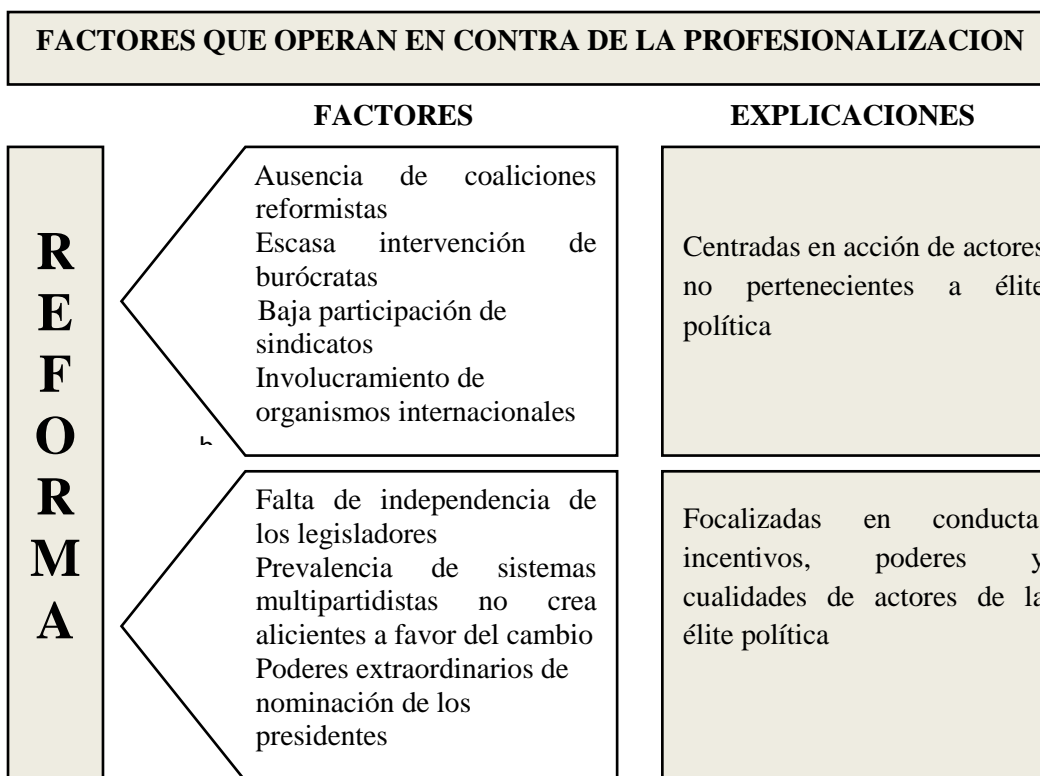
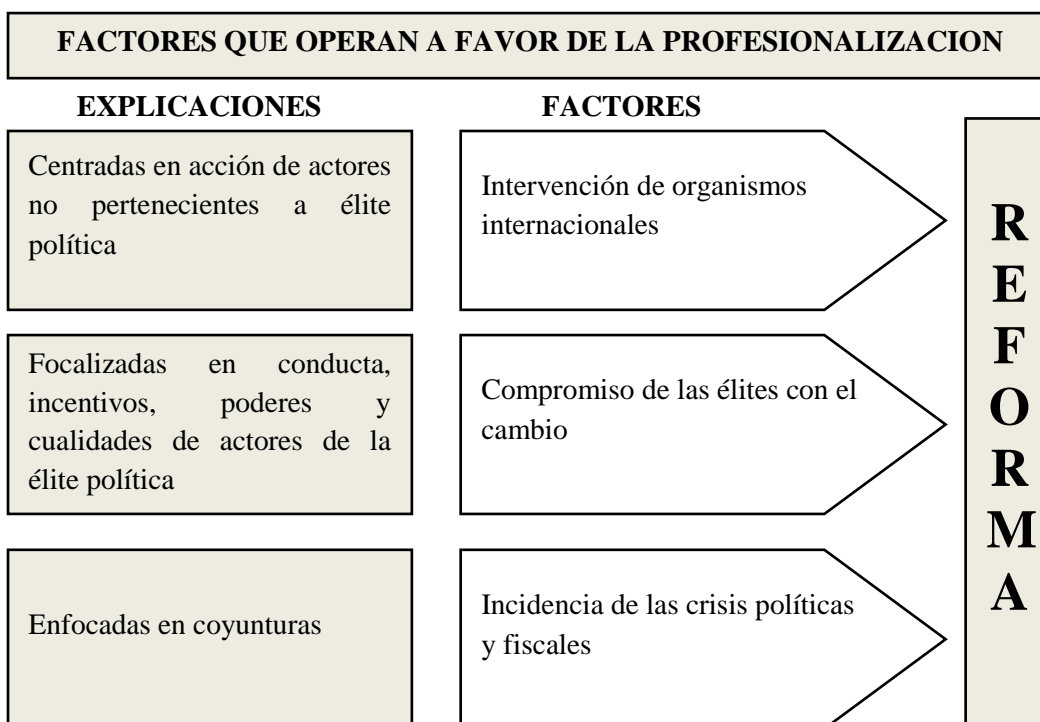
políticas con los objetivos de la profesionalización. Desde esta óptica, las instituciones políticas operan a favor de la reforma sólo cuando hay voluntad política de impulsarla. Así el liderazgo político, al igual que en la transición americana, jugaría un papel determinante en la eficacia de las reformas (Heredia, 2002: 23; Longo, 2008: 66). En sintonía con estas visiones, un reciente estudio pone en evidencia el retroceso o estancamiento que sufrieron los procesos de profesionalización en aquellos países latinoamericanos en los que la reforma dejó de ocupar un lugar prioritario para el partido en el poder (Strazza y Iacoviello, 2014: 27).

VII.3. NI ACTORES NI INSTITUCIONES: EL PESO DE LAS COYUNTURAS

Para algunos autores no hay que buscar ni en las reglas ni en los agentes las explicaciones sobre los procesos de profesionalización en América Latina, sino más bien hay que centrar la atención en ciertas coyunturas que actúan como detonantes de los procesos de profesionalización. Las crisis políticas y, en particular fiscales, jugarían un papel determinante en el impulso de iniciativas de reforma en la región. La motivación de los agentes o la vigencia de instituciones específicas no serían condiciones suficientes para que se produzca el cambio, es necesario también que se presente un momento político excepcional que contribuya a dar curso definitivo a las innovaciones. Escándalos de corrupción, crisis de credibilidad o económicas han abierto ventanas de oportunidad para que se introduzcan las reformas administrativas (Heredia, 2002: 27; Longo, 2008: 69-70; Grindle, 2012: 179, 199).

Para terminar, en el Cuadro N° 11 se sintetizan los principales factores que, según la literatura, estarían impactando positiva o negativamente en la consolidación de burocracias meritocráticas en América Latina. A ciertos condicionantes, como es el caso del papel de los organismos internacionales, se les atribuye una doble direccionalidad al prevalecer visiones opuestas sobre su incidencia en los procesos de reforma.

CUADRO N°10: FACTORES QUE OPERAN A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PROFESIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA



VII.4. CONCLUSIONES

España y Estados Unidos son casos paradigmáticos de países que lograron suplantarse sistemas de patronazgo ampliamente extendidos por burocracias basadas en el mérito. El estudio de los condicionantes que incidieron positivamente en la adopción de los servicios civiles en esos países puede contribuir al entendimiento de los todavía trancos procesos de reforma en América Latina.

La transición en esos países fue ardua y parsimoniosa. La profunda penetración del patronazgo en las estructuras estatales marcó un ritmo distintivo a los cambios administrativos. La reforma fue objeto de largas y cruentas luchas ante la gravitación que tenía el uso político de los cargos públicos para la construcción del poder. La introducción del mérito fue intensamente resistida, pero, finalmente, se dieron trayectorias que favorecieron la institucionalización de las burocracias meritocráticas (Grindle, 2012: 105).

Existen diversos trabajos que han hecho esfuerzos por identificar los posibles factores asociados al proceso de construcción de los servicios civiles en esos países, especialmente, en Estados Unidos. Algunos de estos estudios han buscado explicar la adopción de sistemas de carrera a partir de la participación de actores externos a la alta dirigencia política, mientras que otros han encontrado en los incentivos, acciones y cualidades de las élites gubernamentales los móviles del cambio. Para los primeros enfoques el desarrollo de los servicios civiles sigue una lógica de abajo hacia arriba, en cambio, los segundos consideran que la direccionalidad ha sido seguido el sentido inverso.

En particular, las narrativas de abajo hacia arriba atribuyen un papel central en la emergencia y posterior consolidación de las burocracias meritocráticas, en los países de referencia, a la intervención de los sindicatos de empleados, al

accionar de los burócratas de nivel medio o a la presión ejercida por las agrupaciones cívicas reformistas o por los mismos empleados públicos.

En cambio, los relatos de arriba hacia abajo conciben a la reforma administrativa estadounidense como producto de una estrategia deliberada de las élites políticas en el marco de determinados arreglos institucionales o bien como resultado de ciertas condiciones personales de los gobernantes. Algunos trabajos plantean que ciertas notas del sistema político-administrativo, como una alta fragmentación de la autoridad política, una elevada competencia electoral, un creciente tamaño del aparato administrativo o un sistema bipartidista incitarían a los políticos a reemplazar a los sistemas de patronazgo por meritocracias. Otros enfoques, en cambio, atribuyen un papel categórico al liderazgo de personajes políticos puntuales en el desarrollo de los sistemas de carrera.

De las experiencias de Estados Unidos y España y del análisis de los trabajos académicos sobre las reformas administrativas en América Latina, se desprende que la mayor parte de los factores que operaron a favor del cambio en los casos seleccionados estarían aún ausentes en los países latinoamericanos y, entre los pocos que estarían presentes, o no habrían tenido impacto o incidirían extraordinariamente en los embrionarios procesos de reforma en la región. Además, la literatura identifica otros condicionantes propios de las democracias latinoamericanas que actuarían viabilizando u obstruyendo el desarrollo de los sistemas basados en el mérito.

A diferencia de los casos americano y español, donde la intervención de las coaliciones cívicas, empleados estatales, asociaciones de agentes públicos y burócratas fue crucial para el afianzamiento de los servicios civiles, en América Latina la participación de esos actores es escasa o inexistente. Pero además de resaltar la ausencia de tales agentes en los procesos de reforma en la región, la literatura tiende a destacar el papel relevante que han jugado otras figuras externas, como los organismos de financiamiento internacional, en la

modernización de las burocracias. Aunque prevalece una opinión dividida sobre el impacto positivo o negativo que ha tenido la actuación de tales entidades en la adopción de sistemas meritocráticos.

Los estudios que ponen el foco del lado de los incentivos y conductas de las élites políticas, sugieren que ciertos marcos institucionales no motivarían a los gobernantes a impulsar y consolidar los servicios civiles en la región. Opuestamente a lo que ocurrió en Estados Unidos, donde el bipartidismo y la existencia de sólidos mecanismos de *accountability* incitaron a los políticos a introducir y consolidar la reforma, en América Latina la preponderancia de sistemas multipartidistas y la falta de independencia de los legisladores no alentarían a los políticos a sustituir las burocracias altamente politizadas por sistemas basados en el mérito.

Otros enfoques en la misma línea concluyen que, al igual que en Estados Unidos, en América Latina se han dado situaciones de elevada competencia electoral, pero en los países latinoamericanos la incertidumbre sobre los resultados electorales no ha generado necesariamente una secuencia de decisiones que en su conjunto hayan dado un curso positivo a la reforma administrativa. En cambio, una condición que sí habría contribuido al desarrollo de los sistemas de mérito en ambas latitudes sería el liderazgo político. El compromiso de ciertas personalidades políticas con la profesionalización es concebido en todos los casos como un factor fundamental para el progreso de las reformas.

La literatura también identifica otro elemento propio de la tradición legal hispánica que en los países de la región ha dificultado la plena institucionalización de los servicios civiles: los poderes extraordinarios de patronazgo en manos del presidente. Los sistemas presidencialistas latinoamericanos, según esta óptica, tienden a otorgar extensos poderes de nominación a sus mandatarios que dificultan la instauración de burocracias neutrales.

Además de los factores asociados a las conductas e incentivos de los actores sociales y políticos, en América Latina es común asignar un papel categórico a ciertos hechos circunstanciales en el impulso de las reformas. Para varios autores las reformas serían producto de las crisis políticas o fiscales que azotan a las democracias latinoamericanas.

A partir de este análisis es posible advertir que en América Latina los únicos factores que operarían a favor del cambio, específicamente el liderazgo de una figura política, la intervención de un organismo externo o las crisis políticas y económicas, revisten un carácter más bien coyuntural. Esos motores que dan un impulso inicial o temporal a las reformas podrían estar asociados a la intermitencia característica de las políticas públicas en materia de personal en los países latinoamericanos. En cambio, en la mayoría de las democracias latinoamericanas no se habría configurado aún una sólida base institucional ni habría surgido una enérgica y persistente demanda de sectores sociales y burocráticos que contribuyan a desencadenar una secuencia de pasos progresivos hacia el afianzamiento de los servicios civiles en la región.

VIII. CAPÍTULO 6. CONTRASTACIÓN DEL MODELO DE PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

En el presente capítulo se formulará un modelo de cambio institucional aplicado a reformas del servicio civil en América Latina y se procederá a su contrastación empírica. El modelo representa el impacto de diversos factores sobre los procesos de reforma administrativa en casos de América Latina e incluye tanto factores relativos a los actores estatales y actores de la sociedad civil, como el contexto institucional en el que se producen los casos exitosos o fracasados de cambio institucional. Asimismo, la evidencia empírica también indica la relevancia de factores adicionales que impactan sobre procesos de reforma institucional, como las crisis fiscales o políticas y el compromiso de un determinado líder o grupo político. Estos condicionantes han favorecido procesos de reforma administrativa en los casos bajo estudio y por tanto se incluyen en el modelo.

El modelo se funda en una hipótesis relativa al nivel de implantación de las burocracias meritocráticas latinoamericanas. Dicha implantación será medida en términos de grado de institucionalización, un indicador empírico ampliamente reconocido en la literatura. De acuerdo con el modelo a proponer, el avance o grado de implantación de las meritocracias se muestra dependiente tanto de la capacidad de demanda y organización de actores de la sociedad civil y actores estatales, como de la preeminencia de un determinado entramado político-institucional. Las crisis políticas o económicas, así como el compromiso e implicación de líderes políticos con las reformas administrativas, operan como disparadores de las reformas, pero los factores que efectivamente condicionan la expansión y afianzamiento de las burocracias profesionales son la vigencia de instituciones políticas específicas y el activismo social o burocrático.

Para la contratación de la hipótesis se recurre a un modelo sobre las variaciones del nivel de desarrollo y consolidación de las burocracias meritocráticas en la región. La elaboración del modelo sigue los lineamientos metodológicos del análisis de cambio institucional desarrollado en diversos trabajos por Mahoney y Thelen (2013) y Mahoney (2013; 2015). De especial interés resulta la aplicación de la metodología elaborada por los autores al estudio empírico de los procesos de burocratización en Centroamérica hacia fines del siglo XIX (Mahoney 2013). La aplicación del modelo en este caso distingue dos tipos de factores que impactan sobre los procesos de profesionalización burocrática: los factores “detonantes” y los factores “condicionantes”. Los factores “detonantes” son las características contextuales o las aptitudes o las cualidades y actitudes de actores políticos que favorecen la repentina o rápida propagación de la reforma. Sólo operan como detonantes del cambio institucional, sin producir efectos en el largo plazo, es decir, más allá de lo que dure su horizonte temporal de influencia. Tales disparadores suelen repercutir en las fases de inicio, adopción formal y ejecución práctica de las innovaciones administrativas, no así en su sustentabilidad⁸⁵. La categoría de disparadores abarca las crisis fiscales y políticas así como también el liderazgo o el involucramiento de referentes o grupos políticos.

Los factores “condicionantes” incluyen el andamiaje institucional y la presencia (o ausencia) de agentes de cambio y monitoreo que crean incentivos necesarios para sostener el cambio en el tiempo. Los factores condicionantes inciden en las etapas iniciales, pero el mayor interés de su estudio concierne a su impacto en la perdurabilidad de las reformas. La categoría de factores condicionantes comprende al sistema de partidos políticos, el grado de concentración de los poderes presidenciales de patronazgo y el nivel de intervención de actores sociales y burocráticos en favor de las reformas administrativas. Los actores

⁸⁵ Hemos incorporado a esta parte del análisis las cuatro etapas de reforma apuntadas por Gaetani y Heredia (2002): inicio, implantación formal, ejecución práctica y sostenibilidad.

sociales y burocráticos pueden desempeñar el rol de disparadores del cambio pero también operan sobre la propagación y persistencia del cambio puesto que su impacto persiste más allá del período de un gobierno determinado y se constituyen en monitores de los procesos de profesionalización. Incluso, a lo largo de las instancias de institucionalización, estos actores pueden ampliar su influencia mediante la configuración de coaliciones con otros actores de la sociedad civil o grupos de servidores públicos que, a medida que se implementa el sistema, van encontrando incentivos para adherir a la reforma.

CUADRO N°11: FACTORES DETONANTES Y CONDICIONANTES QUE IMPACTAN SOBRE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN

FACTORES DETONANTES	FACTORES CONDICIONANTES
Crisis políticas y económicas	Intensidad del poder de patronazgo
Liderazgo o compromiso de un referente o agrupación política	Sistema de partidos políticos
	Participación actores de la sociedad civil y estatales

En particular, el sistema bipartidista es un factor que contribuye a la emergencia y, principalmente, al afianzamiento de la burocracia meritocrática. Este tipo de sistema es más conducente a alcanzar una mayor cooperación entre los legisladores para iniciar y sustentar una reforma que los sistemas de partidos predominantes o multipartidistas. Esto es así porque los sistemas de dos partidos son más proclives a generar escenarios de reparto equitativo de los puestos de patronazgo y, con ello, a favorecer una distribución más equilibrada de los costos asociados a la reforma. Contrariamente, si el control del patronazgo por parte de un partido es dominante, hay mayor probabilidad de

que esa fuerza política se oponga al sostenimiento de la reforma al deber asumir costos más elevados. O bien, si la distribución de cargos es utilizada para construir y mantener coaliciones de gobierno, como ocurre en los sistemas de partidos altamente fragmentados, los incentivos para adoptar, impulsar y afianzar un proceso de modernización se reducen (Geddes, 1994: 118, 184 y 185).

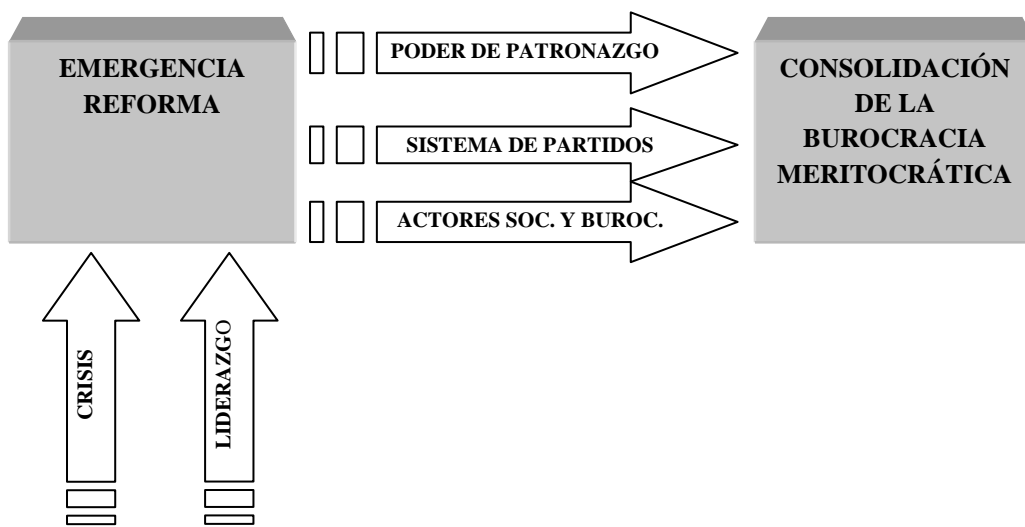
La intensidad del poder presidencial del patronazgo, es decir, la capacidad de nominar y remover discrecionalmente, es otro de los condicionantes del nivel de arraigo de los servicios civiles en la región. Las democracias presidenciales latinoamericanas les reconocen a los presidentes inusuales potestades institucionales para nominar, pero el control efectivo sobre el patronazgo puede ampliarse o acotarse en función del grado de dispersión del poder de patronazgo, es decir, si está monopolizado por el primer mandatario o si se distribuye entre distintos partidos. Cuando el poder de patronazgo es bajo, las posibilidades de manejar arbitrariamente los recursos estatales para obtener réditos electorales se reducen y, con ello, los costos políticos de la reforma y su sostenimiento se acotan, creando un escenario más propicio para la profesionalización. Contrariamente, cuando el poder de patronazgo es elevado, la descomunal ventaja competitiva con la que corre quien concentra las prerrogativas para nominar a sus allegados políticos, no generará incentivos para introducir o mantener una burocracia meritocrática (Ferraro, 2011: 154; Panizza, Ramos y Scherlis; 2014: 14-15; Schuster, 2013).

Por otra parte, la participación activa de referentes de la sociedad civil y asociaciones de servidores públicos contribuye al surgimiento y persistencia de la reforma. La intervención de coaliciones sociales pro-reforma, *think tanks*, organizaciones sindicales de empleados públicos y otros agentes estatales favorece los procesos de modernización. Estos actores, en particular, pueden desempeñar un rol relevante en el impulso del cambio institucional y en su sustentabilidad cuando se posicionan en una suerte de monitores de los

procesos de reforma. En cambio, su ausencia opera en detrimento de la institucionalización de una burocracia profesionalizada.

A continuación se desarrolla un esquema que representa gráficamente el modelo de cambio institucional propuesto.

GRÁFICO N° 7: MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL



El modelo se formula en base a cinco casos nacionales para su contrastación empírica: Uruguay, Chile, Argentina, México y República Dominicana. La selección de casos se ha realizado buscando maximizar la variabilidad del nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas, es decir, de la variable dependiente. A tales efectos, se han incluido casos de alta, moderada y baja implantación de los sistemas basados en el mérito.

A los fines de poner a prueba el modelo formulado, el presente capítulo se estructurará en cinco secciones. En primer lugar, se describirán las principales características de los procesos reformas administrativas impulsadas y el nivel de implantación de las burocracias meritocráticas alcanzado en cada uno de los casos. En segundo lugar, se indagará sobre la incidencia de los factores

“detonantes” (crisis económicas y políticas y liderazgo político) en la emergencia de las reformas en los casos de estudio. En tercer lugar, se evaluará el impacto de los factores “condicionantes” (sistemas de partidos, poder de patronazgo y actores sociales y estatales) en la consolidación de las burocracias meritocráticas.

Vamos a formular a continuación las dos hipótesis centrales de la presente investigación, que se expresan como una correlación empírica y que van a ser contrastadas en el presente capítulo. Las hipótesis quedan representadas de manera espacial y analítica en el modelo, que presentamos en forma de cuadros (cuadros 11 a 17) y un diagrama (gráfico 7).

HIPÓTESIS A: Dos factores impactan de manera positiva en el inicio de procesos de reforma administrativas, es decir que su presencia e intensidad permiten predecir el inicio de procesos de reforma de servicio civil. Los factores son: 1) situaciones de crisis política o económica en la percepción mayoritaria de los actores y 2) presencia y número de líderes de proyección nacional que promueven procesos de reforma administrativa.

HIPÓTESIS B: Diversos factores impactan de manera positiva en la consolidación de procesos de reforma de servicio civil, es decir que la presencia e intensidad de dichos factores permite predecir la durabilidad y sostenibilidad de las reformas. Los factores son tres: 1) límites al poder presidencial de patronazgo, 2) carácter bipartidista del sistema político y 3) participación activa de actores estatales y no estatales en apoyo al proceso de reforma administrativa.

VIII.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y EL NIVEL DE IMPLANTACIÓN DE LAS BUROCRACIAS MERITOCRÁTICAS EN LOS CASOS DE ESTUDIO

Los casos seleccionados difieren en cuanto al grado de desarrollo de sus burocracias meritocráticas nacionales. Algunos países han logrado obtener altos niveles de profesionalización mediante procesos incrementales, mientras que en otros países los ambiciosos proyectos de reforma originalmente impulsados han quedado trancos en el tiempo, limitando la extensión y afianzamiento de sus respectivos sistemas meritocráticos.

Para evaluar el nivel de implantación de los sistemas meritocráticos analizados se utilizará el índice de mérito elaborado por el BID (2014), a través del cual se mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. De una escala de 1 a 100, las puntuaciones bajas indican una fuerte politización de las decisiones de selección y remoción de personal; mientras que los valores elevados reflejan la aceptación generalizada de criterios de mérito en los procesos de incorporación y desvinculación de agentes (Iacoviello y Strazza, 2014:148). A su vez, el índice se clasifica en función del nivel de desarrollo bajo (0 a 39 puntos), medio (40 a 59 puntos) y alto (60 a 100 puntos)⁸⁶.

Los casos escogidos cubren todo ese espectro de grados de institucionalización de los sistemas meritocráticos. El nivel de desarrollo de de las burocracias meritocráticas es **alto** en Uruguay (73) y Chile (67), **medio** en Argentina (47) México (40) y **bajo** en República Dominicana (27) (Ver Cuadro N°12).

⁸⁶ Se aplican los criterios utilizados para clasificar el índice de Desarrollo del Servicio Civil (Iacoviello y Strazza, 2014: 21).

CUADRO N° 12: NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS MERITOCRÁTICAS EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013 NIVEL DE DESARROLLO		
País	Valoraciones	
Rep. Domin.	27	BAJO
México	40	MEDIO
Argentina	47*	MEDIO
Chile	67	ALTO
Uruguay	73	ALTO

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Strazza (2014).

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

VIII.1.1. Trayectoria histórica de las reformas en los casos de estudio

República Dominicana (2004-2012). La gestión de la burocracia pública ha estado tradicionalmente marcada por el predominio de lazos particularistas. En el año 1991 se aprobó la Ley 14-91 con el objetivo de implantar un cuerpo de funcionarios autónomo a los efectos de limitar la captura política del aparato administrativo, pero su alcance fue muy acotado⁸⁷ (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2006: 447). El impulso de la reforma administrativa se retomó con la asunción de un nuevo gobierno en el año 2004 que propició una “revolución” o “refundación” normativa en materia de gestión de recursos humanos, incorporando incluso el tema de la profesionalización a la constitución nacional (Schuster, 2014: 15; Iacoviello, 2009).

Este proceso de reforma se apoyó tanto en el Programa de Reforma y Modernización de Poder Ejecutivo (PROREFORMA), financiado por el BID

⁸⁷ Se identificaban las siguientes disfunciones de la ley: a) alcance limitado, sólo se aplicaba a órganos centralizados, b) instrumentación gradual de la norma, c) debilidad orgánica de la entidad rectora del sistema de gestión de recursos humanos, d) posibilidad de remociones injustificadas, d) aplicación parcial de la ley (Iacoviello, 2009; Parrado, 2008: 243).

como en el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME), impulsado por la Unión Europea, cuyas finalidades, entre otras, se encontraba en ambos casos la de brindar asistencia al órgano rector en la elaboración del nuevo proyecto de ley de función pública (Iacoviello, 2009; Ventura Camejo, 2006: 317-318; Parrado Diez, 2008: 243).

Como corolario de estas iniciativas se sancionó la Ley 41-2008 en reemplazo de la anterior legislación (14-91) y se introdujo una modificación constitucional en el año 2010. Este nuevo instrumental normativo se dirigía, básicamente, a jerarquizar y fortalecer a la entidad rectora (ONAP)⁸⁸ del sistema de gestión de recursos humanos y a introducir garantías contra la politización. Para limitar el patronazgo el nuevo marco jurídico previó la implementación de procesos de selección basados en el mérito, mientras que la nueva constitución consagró los principios de mérito y estabilidad, limitando formalmente las amplias potestades de las que gozaba el presidente para efectuar designaciones y remociones (Iacoviello, 2009; Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster, 2014: 96-97; Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2006: 449).

Pero estas reformas integrales tuvieron un limitado impacto en la modificación de las prácticas de gestión de empleo público en el período analizado (2004-2012). Si bien 59.300 funcionarios públicos se incorporaron a la carrera entre 2005-2012, el 94% accedió mediante evaluaciones aplicadas a los agentes en funciones⁸⁹, condicionadas sólo al cumplimiento formal de requisitos académicos y de experiencia mínimos para el ejercicio del puesto, y no a través de mecanismos competitivos. Los reclutamientos basados en concursos fueron

⁸⁸ La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), entidad a cargo de la reglamentación y supervisión del servicio civil pasó de ser una oficina nacional a tener rango ministerial (Velarde, Lafuente y Schuster, 2014: 97).

⁸⁹ La ley 41-08 contempló a las evaluaciones como un mecanismo transitorio para incorporar al personal en funciones, pero una resolución del órgano rector extendió su alcance a los empleados reclutados hasta el año 2010 (Schuster, 2014a: 16).

marginales, ascendiendo a 18 en 2011 y a 39 en 2012, en un contexto donde la fuerza laboral sumó 27.676 servidores en esos dos años. Mientras que para la ocupación de vacantes por la vía de selecciones discrecionales, según una encuesta realizada a expertos, sigue prevaleciendo la aplicación de criterios de pertenencia partidaria (95%) y afinidad personal (71%) sobre las calificaciones profesionales (38%) (Schuster, 2014 a, 13-16; Schuster, 2014: 18; Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster, 2014: 96-97).

Esta estrategia abarcativa de reforma de carácter netamente institucional no ha logrado mitigar las prácticas clientelares a través de la implantación de una burocracia profesional. A pesar de las reformas adoptadas, la instauración de un sistema meritocrático sigue siendo endeble en ese país, alcanzando un puntaje en términos de índice de mérito de apenas 27 puntos (Strazza, 2012b).

México (2003-2012). En el año 2003 se impulsó una reforma administrativa orientada a implantar una burocracia meritocrática a nivel federal en reemplazo de un sistema de botín político que había predominado por más de 70 años en el país⁹⁰ (Grindle, 2012: 152). Mediante la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en el año 2003 se buscó profesionalizar el segmento de puestos de confianza de nivel medio que se posiciona entre los altos cargos políticos y el personal de base o sindicalizados⁹¹. El nuevo sistema implanta principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades para cubrir más de 36.000 puestos directivos⁹² y confiere permanencia (no inamovilidad) de

⁹⁰ El arraigo del patronazgo en México era tal que la burocracia era concebida como un apéndice flexible y manipulable del sistema político (Arrellano, 2008: 147).

⁹¹ La Constitución de 1917, en su artículo 123, distingue los funcionarios de base de los funcionarios designados de forma discrecional. Estos últimos pueden estratificarse en altos oficiales o cargos políticos y en burócratas de nivel medio o de confianza (Iacoviello, Rodríguez Gustá y Cruz Orozco, 2006: 321).

⁹² El sistema abarca desde los cargos directivos hasta los de enlace.

acuerdo al desempeño a este rango de cargos (Iacoviello, Rodríguez Gustá y Cruz Orozco, 2006: 321-322; Strazza, 2014: 7, 24).

Esta ambiciosa reforma fue acompañada de problemas de instrumentación. A poco de su implementación las autoridades políticas encontraron caminos alternativos para subvertir los procesos de selección neutrales, como las nominaciones temporarias o el uso extensivo de nombramientos en puestos de asesoramiento, y de ese modo garantizar mayor adhesión de la burocracia. Pronto también comenzaron a surgir cuestionamiento sobre la falta de transparencia de los procesos de selección y la existencia de irregularidades. El bajo alcance de la reforma fue el resultado de estas recurrentes resistencias y problemas, hacia el 2007 menos del 20% de los puestos de confianza se había incorporado bajo el nuevo sistema (Grindle, 2012).

Ante estos desajustes del sistema, en el 2007 se impulsó una nueva reglamentación en base a informes y recomendaciones de organismos de contralor y del sector académico, pero existe cierta visión generalizada que la interpretación sesgada y arbitraria de estas disposiciones dio lugar a la proliferación de ciertas prácticas que permitieron ampliar la brecha para la incorporación discrecional de funcionarios. Bajo el amparo de estas regulaciones se comenzó a hacer uso recurrente y distorsionado de nombramientos provisorios, admitidos sólo ante situaciones de excepción, para la incorporaciones de personal por razones de afinidad personal o política⁹³. Y, complementariamente, comenzó a utilizarse con mayor frecuencia el derecho a

⁹³ Se estima que durante el gobierno de Fox (2000-2006) las incorporaciones en cargos de confianza basadas en mecanismos competitivos (2.904) fue relativamente equiparable a las nominaciones provisorias (2.290), mientras que durante el gobierno de Calderón (2006-2012) la proporción de nombramientos temporales (7.000) superó marcadamente los ingresos mediante concursos (2.486) (Pardo, 2012, cit.en Strazza, 2014: 22).

veto para bloquear la incorporación de postulantes no allegados al gobierno (Martínez Puón, 2009: 6; Strazza, 2014: 21-22; OCDE, 2011: 56).

A este escenario se agrega el amplio margen de discrecionalidad vigente para la contratación de los agentes de base, colectivo que representa aproximadamente el 85% del personal de la administración pública. No se implementan concursos para el acceso a este tipo de cargos, contrariamente, su reclutamiento ha estado tradicionalmente pautado por compromisos políticos y presiones sindicales (Strazza, 2014: 22; Iacoviello, Rodríguez Gustá y Cruz Orozco, 2006: 326).

Las fuertes presiones por repolitizar el sistema han contribuido a erosionar las reformas administrativas. La reducción del índice de mérito de 47 puntos en el 2004 a 40 puntos en el 2014 y el bajo nivel de tecnificación de las dotaciones reflejan ese retroceso (Strazza, 2014). Pese a los intentos por profesionalizar la burocracia federal, el servicio civil está aún débilmente implantado.

Argentina (1991-2015). En 1991 se impulsó en el país una ambiciosa reforma administrativa orientada a implementar un sistema de carrera. Mediante la creación de este nuevo escalafón, denominado Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA)⁹⁴, se procuraba consolidar y homogeneizar la carrera ante la gran dispersión normativa imperante. El SINAPA abarcaba dos estrategias de reforma. Por un lado, introducía un sistema de corte weberiano basado en el reclutamiento meritocrático, la promoción interna y la estabilidad. Por otro, instauraba un sistema específico para cargos ejecutivos que preveía la aplicación de mecanismos de selección abierta para acceder a tales puestos por un determinado período de tiempo (Iacoviello y Pando, 2015; Oszlak, 1999; Ferraro, 2011: 152).

⁹⁴ El SINAPA se creó mediante el decreto 993/91.

Esta reforma abarcativa cobró un fuerte impulso inicial⁹⁵, pero fue progresivamente marginada a partir del sistemático y ascendente uso de dos mecanismos de evasión del sistema meritocrático (Grindle, 2012). La consolidación y extensión de un esquema de contrataciones flexibles paralelo a las estructuras administrativas estables y la penetración política del servicio civil a través de designaciones excepcionales y provisorias a nivel de los cargos directivos, se constituyeron en las principales estrategias para eludir el sistema meritocrático (Llano y Iacoviello, 2015: 4; López y Zeller, 2010).

El uso de modalidades de contratación transitoria no es exclusivo del período analizado, pero a mediados de los noventa su utilización se amplificó a través de la institucionalización de un régimen de contrataciones temporarias de servicios personales autónomos⁹⁶ y desde inicios del 2000 se ha generalizado, transformándose en la principal vía de acceso al estado nacional. El congelamiento de vacantes vigente desde el año 2000 fue el principal pretexto utilizado en la última década para justificar su recurrente uso. Pero la prolongación a lo largo del tiempo de una medida restrictiva de carácter excepcional fundada originalmente en una situación de crisis fiscal, cuando la realidad económica del país fue presentando claros signos de mejora, evidencia que se trató más bien de una estrategia para poder nominar discrecionalmente por los márgenes del sistema meritocrático (Iacoviello y Pando, 2015; Ferraro, 2006; Scherlis, 2009; Llano y Iacoviello, 2015: 5).

⁹⁵ De un informe sobre los procesos de selección realizados en el marco del SINAPA durante el período 1993-2008, publicado por la Oficina Nacional de Empleo Público (2009), surge que el 78% de las convocatorias para la cobertura de cargos de carrera se registró de 1993 a 1999 y sólo el 22% se concretó de 2000 a 2008. Igualmente, el 88% de las convocatorias para ocupar cargos con función ejecutiva fueron efectuadas durante la etapa de 1993-1999, mientras que el 12% restante se desarrollaron desde 2000 a 2008 (estimaciones del autor en base al citado informe).

⁹⁶ Ver Ley 24.447/95.

Se han impulsado medidas dirigidas a acotar su uso, como la determinación de cupos máximos de contratados (15%)⁹⁷ y el descongelamiento escalonado de cuotas de vacantes para la provisión de puestos de carrera vía concurso⁹⁸. Pero estas iniciativas no han contrarrestado la creciente primacía de las contrataciones temporarias para ingresar a la administración central. La participación de estos mecanismos temporarios de ingreso sobre el empleo permanente es cada vez mayor. Desde el año 2004 hasta el 2014 estas modalidades contractuales aumentaron un 260% y su peso sobre el empleo estable pasó de representar el 20,3% al 57,3% en dicho período (Llano y Iacoviello, 2015: 6-7).

La incorporación de directivos regidos por el SINAPA (actualmente denominado SINEP) mediante designaciones excepcionales y provisorias, rehuendo los mecanismos competitivos para su contratación previstos por la ley, también ha contribuido al debilitamiento del sistema meritocrático. De un reciente estudio elaborado por CIPPEC (2015), se desprende que alrededor del 90% de los directivos alcanzados por dicho escalafón fueron designados de manera transitoria y, de ellos, más del 50% había ingresado por la vía de la excepción.

⁹⁷ Esta disposición fue instrumentada mediante el art. 156 del Convenio Colectivo General para el Sector Público (Decreto 214/06).

⁹⁸ El descongelamiento se implementó a partir de la sanción del art. 7° de la Ley N° 26.337/07 y art. 7° de la Ley N° 26.422/08, mediante los cuales se facultó al Jefe de Gabinete de Ministros a autorizar, fundadamente, las excepciones a la prohibición de cubrir cargos vacantes en el ámbito de la Administración Pública Nacional. En este marco, a través de la DEA 506/09 se habilitó la provisión de 1000 cargos vacantes y, posteriormente, vía la DEA 1126/12 se procedió a descongelar los 5000 puestos restantes (Iacoviello y Pando, 2015).

Este proceso de creciente flexibilización de las nominaciones en todos los niveles de la jerarquía administrativa ha favorecido la desinstitucionalización del sistema meritocrático en el país.

Chile (2003-2014). Los procesos de modernización impulsados en Chile en las últimas dos décadas han seguido una lógica incremental, cuyo ritmo se aceleró a partir de un radical cambio introducido en el 2003 que marcó la ruptura con las prácticas de nominación predominantes (Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012, cit. en Llano, 2014; Alessio y Pacheco, 2013: 5).

La reforma, materializada en la Ley de Nuevo Trato (19.882/03), consistía en cortar al servicio civil en dos pisos independientes entre sí: segmento directivo y la carrera funcionaria. Esta transformación implicó la creación de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y el perfeccionamiento del sistema de concursabilidad para los agentes de planta. Los esfuerzos se focalizaron, principalmente, en la profesionalización de la franja gerencial por su potencial influencia para mejorar el desempeño de los servicios y agencias. El SADP jugaría una suerte de rol de “nave insignia” del proceso de modernización, produciendo una suerte de efecto derrame de la profesionalización hacia los niveles más bajos de la burocracia (Grindle 2012; Iacoviello, 2010: 7).

El SADP era un novedoso sistema orientado a introducir mecanismos competitivos para la provisión de directivos públicos, hasta ese momento reclutados discrecionalmente, y mantener los criterios de confianza política para su remoción. El diseño aspiraba a establecer un equilibrio entre mérito y gobernabilidad democrática. (Longo, 2013: 1). El sistema busca garantizar el principio meritocrático mediante el acceso por concurso público y abierto a los dos primeros niveles jerárquicos, por un lado, y asegurar la gobernabilidad habilitando al presidente, ministro o jefe de servicio, según el cargo en cuestión, a elegir discrecionalmente entre las ternas, cuaternas o quinas propuestas por el órgano de selección como a desvincular en cualquier momento al ocupante del puesto. A su vez, el órgano de selección, denominado Consejo de Alta

Dirección Pública (CADP), es una institución políticamente transversal, integrada por representantes de las dos fuerzas mayoritarias, que se alternan por duplas cada tres años, y presidido la máxima autoridad del órgano central del sistema de gestión de recursos humanos del país ⁹⁹ (Waissbluth, 2008: 7; Silva, 2011: 41).

En lo que respecta a los cargos estatutarios, se extendió la carrera funcionaria hasta puestos jerárquicos de tercer nivel, se introdujo la promoción por concursos cerrados y la concursabilidad en la carrera funcionaria. Pero los cambios adoptados a este nivel siguieron un pulso más lento (Cortázar Valverde, 2011: 6).

El proceso de modernización también incluyó la creación de una nueva institucionalidad a cargo de la supervisión y coordinación de las funciones del personal de los servicios de los órganos civiles así como también de la administración del SADP, denominada Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). La DNSC funciona como un órgano descentralizado, con una pequeña dotación y un nivel de tecnificación muy elevado (Silva, 2011: 47; Ramírez Alujas, 2007: 1).

La adopción del SADP ha seguido una lógica acumulativa, cuyo compás se ha acelerado a raíz de presuntos hechos de corrupción y frente a los recambios de gestión. La alternancia de coaliciones de gobierno ha ido acompañada de prácticas que suscitaron fuertes preocupaciones por la subsistencia del sistema, como las extensas desvinculaciones o las nominaciones provisorias de altos gerentes. No obstante, ante tales cuestionamientos la reacción de los distintos gobiernos ha sido la de incorporar ciertos “reaseguros normativos” para evitar

⁹⁹ El CADP interviene en los concursos para el acceso a cargos del primer nivel jerárquico, mientras que en los procesos de selección para puestos del segundo nivel jerárquico participa un Comité con una composición también de carácter política, constituido por un representante del CADP, uno del ministro del ramo y uno del jefe del servicio (Silva, 2011: 42).

el manejo político de los puestos jerárquicos como la ampliación horizontal (hacia otros servicios)¹⁰⁰ y vertical (hacia otros niveles de gobierno). En consonancia con esas medidas, la cantidad de cargos de cargos seleccionados a través del SADP aumentó un 170% y el número de plazas de libre designación se redujo de 3100 a 831 desde su inicio hasta el año 2013. Estos datos evidencian que progresivamente el SADP se perfecciona y se le va consignando un rol legitimador de los procesos de reclutamiento en el sector público (Llano, 2014; Arbazúa, 2010).

Este fuerte impulso profesionalizador que ha significado la instauración del SADP va paulatinamente decantando hacia los segmentos no directivos, aunque con una intensidad menor. Existe una política implícita de transitar hacia un sistema de empleo en los cargos no directivos en sustitución de un sistema de carrera. Esto se refleja en un sostenido estancamiento de la planta estable y en un progresivo incremento del personal a contrata, modalidad a término fijo prevista en las normas estatutarias¹⁰¹ y predominantemente utilizada para introducir *expertise* al sistema ante las rigideces existentes para la gestión de plantas. Frente a este escenario, los avances en la concursabilidad para la provisión de cargos de planta son sumamente bajos, y marginales en lo relativo a la promoción interna. En cambio, los mayores esfuerzos se han concentrado en la profesionalización de los contrata, cuyo ingreso no estaba supeditado legalmente a concurso. La DNSC ha promovido iniciativas para que los servicios desarrollen procedimientos competitivos para el reclutamiento de

¹⁰⁰ La LNTL preveía la incorporación gradual de 101 servicios desde su adopción hasta el 2010 (Arbazúa, 2008: 3).

¹⁰¹ La planta permanente del gobierno central aumentó sólo un 2%, en cambio, el personal a contrata ascendió un 74% en el período 2002-2011. Ante esta desigual evolución de ambos colectivos de empleados públicos, la gravitación de los servidores de planta es cada vez menor. Entre los años 2004 a 2012 los agentes de carrera pasaron de representar el 56% al 41%, mientras que el peso de los contratados incrementó del 42% al 57% en la misma etapa (Llano, 2014: 12, 28).

contratas y, de ese modo, reducir el margen de discrecionalidad para su incorporación. El corolario de estas propuestas ha sido una creciente adopción de mecanismos meritocráticos para la incorporación de contrata, ya en el año 2013 cerca de la mitad de las vacantes generadas de empleados a contrata se cubría a través de procesos abiertos, transparentes y basados en el mérito (Llano, 2014; Portales, 2009: 370).

En cuanto al desarrollo de la DNSC, este organismo ha ido paulatinamente afianzando sus funciones y contribuyendo a desarrollar capacidades de gestión entre los distintos actores involucrados en la gestión de recursos humanos (Llano, 2014).

La instrumentación incremental de este conjunto de medidas ha favorecido un proceso de creciente profesionalización del servicio civil chileno. La mejora del índice de mérito, medido por el BID, de 60 a 67 puntos entre 2004 y 2013 pone de manifiesto esta tendencia hacia la consolidación de burocracias basadas en el mérito (Iacoviello y Strazza, 2014: 48).

Uruguay (2005-2015). Durante la década de los noventa e inicios del 2000 la estrategia aplicada por los gobiernos para limitar el uso clientelar de la maquinaria central de la administración pública y contener el crecimiento de una longeva burocracia tradicional, fue congelar el ingreso en cargos de planta e implementar un sistema de retiro anticipado. El efecto colateral de estas restricciones fue la proliferación de diversas formas de contratación temporarias al margen de la estructura de carrera, cuyo uso estaba vinculado al cumplimiento de compromisos políticos o personales así como también a necesidades organizativas. A principios del 2000 se buscó acotar la discrecionalidad imperante mediante la instrumentación de concursos públicos y abiertos para acceder a contratos a término. Este conjunto de medidas y prácticas presuponían el tránsito de un sistema de carrera hacia un sistema contractual meritocrático (Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013: 10-11; Iturburu, 2014: 9; Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2006: 473-477; Narbono, 2012).

Sin embargo, la llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005 implicó un cambio de estrategia de reforma. Las sucesivas gestiones frentistas buscaron quebrar las prácticas clientelares profesionalizando la función pública mediante la revitalización del sistema de carrera (Narbondo, 2012; Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013: 11). La reforma no se materializó en un plan general y sistemático de acción, en su lugar, distintas disposiciones puntuales, con un nivel heterogéneo de aplicación, fueron adoptadas a lo largo de la década para recomponer la desahuciada burocracia de carrera. Entre otras iniciativas, se impulsó: a) la eliminación de las restricciones al ingreso, b) la regularización y reducción de la multiplicidad de vínculos contractuales existentes, c) la reformulación del sistema de carrera, incluyendo un modelo de cargos de alta conducción¹⁰², d) la reapertura de los concursos para el ingreso al estado, e) la democratización del acceso al sector pública mediante la instrumentación de la Ventanilla Única y del Portal Uruguay Concurso¹⁰³ (Narbondo, 2010, en Ramos, Milanesi y Gonnet Ibarra, 2015: 146; Iturburu, 2014: 17; Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013: 12).

La consolidación y extensión de los procesos de selección meritocráticos es uno de los principales logros alcanzados a partir del instrumental de medidas adoptadas. En el año 2012 se utilizó el concurso para la cobertura del 71% de los cargos permanentes y su aplicación progresivamente se extiende a la

¹⁰² En el 2006 se impulsó un modelo de carrera denominado Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), pero este nuevo sistema no se puso plenamente en marcha, a excepción del subescalafón de Alta Conducción previsto en la normativa. Esta iniciativa se retoma a partir de la aprobación de un Nuevo Estatuto del Funcionario Público que prevé el diseño de una nueva carrera administrativa (Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013: 12; Iturburu, 2014: 7).

¹⁰³ En el año 2011 se puso en marcha el Portal Uruguay Concurso(<https://www.uruguayconcurso.gub.uy>). Inicialmente se publicaban sólo las ofertas de la Presidencia y Ministerios y desde el año 2013 todas las entidades públicas están obligadas de ingresar al sitio la apertura de concursos (Iturburu, 2014: 17)

incorporación de contratados. El impacto positivo de las reformas también se refleja en la mejora en términos de tecnificación de las plantas, la proporción de funcionarios de la administración pública nacional con título de educación superior ascendió del 34% al 42% en el período 2004-2011. En cambio, en lo que respecta a los cargos de Alta Dirección, si bien se reconocen avances, el sistema tiende a ser más volátil. Pero más allá del desarrollo desigual de los distintos componentes de la reforma, el conjunto de iniciativas ha contribuido a delinear una trayectoria gradual hacia la profesionalización del servicio civil uruguayo. El incremento del índice de mérito de 53 puntos a 73 puntos en el período 2004-2014 evidencia con contundencia esa tendencia (Iturburu, 2014: 18; Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013; Iacoviello y Strazza, 2014: 22).

Una vez analizado el grado de profesionalización de las burocracias seleccionadas y las características de los procesos de reforma que contribuyeron a configurar los servicios civiles escogidos, las próximas secciones se focalizarán en la evaluación de los factores detonantes y condicionantes de los cambios administrativos.

VIII. 2. LOS FACTORES DETONANTES: CRISIS Y LIDERAZGOS

El modelo incluye como factores detonantes la irrupción de una crisis de naturaleza política o económica y la intervención activa de un líder o agrupación política. Estos elementos, básicamente, actúan como motores del cambio, no así de su sostenimiento. Ahora cabe indagar en qué medida estos factores han operado como resortes de los procesos de modernización analizados.

Las crisis desencadenaron los cambios administrativos en República Dominicana, Argentina y Chile, en los dos primeros casos revistieron un carácter fiscal, mientras que en el segundo fue de naturaleza política.

En **República Dominicana** el cambio administrativo se impulsó -dentro de un paquete amplio de reformas que abarcaba a los principales sistemas transversales¹⁰⁴- en respuesta a la crisis financiera del 2002-2004 originada en un fraude bancario privado que generó un agudo proceso devaluatorio e inflacionario y un aumento abrupto de los niveles de pobreza e indigencia. Este proceso de transformaciones estuvo encabezado por la nueva administración del Presidente Fernández Reyna (2004-2008), a quien la debacle financiera lo condujo a la suscripción de un acuerdo con el FMI que incluía condicionalidades de desempeño de naturaleza institucional. La crisis llevó a la firma del convenio con el FMI, y este acuerdo llevó a la aprobación de una batería de reformas institucionales, entre ellas, la modernización de la gestión de recursos humanos (Mercedes Contreras, 2009: 5-6).

¹⁰⁴ Entre 2004-2008 se impulsó la modificación o aprobación de un total de 12 leyes que regulaban los principales sistemas transversales de gestión financiera, presupuestación y recursos humanos (Mercedes Contreras, 2009: 5).

La adopción de la reforma administrativa en **Argentina** también estuvo asociada a un escenario de un fuerte desequilibrio económico. La crisis hiperinflacionaria que azotaba al país hacia fines de los noventa se convirtió en el disparador de una profunda reforma estructural. En el marco de la acelerada aprobación de un marco normativo genérico que permitió el impulso de las transformaciones estructurales¹⁰⁵, en el año 1991 se implementó el ya mencionado SINAPA en reemplazo de la normativa que regía desde el año 1973 (López y Zeller, 2010: 7-9).

En el caso **chileno** fueron problemas de índole política, y no fiscal, los que contribuyeron a la aceleración de las reformas administrativas. Una crisis político-institucional que se desencadenó hacia fines del 2002 a raíz de una serie de escándalos de corrupción vinculados al pago de sobresueldos y al financiamiento de campañas electorales, imprimió un ritmo vertiginoso al proceso de modernización que gradualmente se estaba instrumentando en el país. En respuesta a las denuncias derivadas de esta serie de irregularidades el gobierno y los partidos de la oposición suscribieron un conjunto de compromisos políticos expresados en el documento “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” en enero del 2003, que incluía entre sus 49 medidas la conformación de un nuevo sistema de alta dirección pública (Llano, 2014, 5-8; Cortázar Velarde, 2011: 3; Costa y Waissbluth, 2007: 5-6).

El contexto de surgimiento de las reformas en México y Uruguay fue distinto. En estos casos la intervención y compromiso de ciertos líderes y partidos políticos fue crucial para el desarrollo de los cambios.

¹⁰⁵ Dos normas fundamentales permitieron llevar adelante el proceso de cambio: la ley de Reforma del Estado (23.696/89) y la ley de Emergencia Económica (23.697/89) (López y Zeller, 2010: 7).

El servicio profesional de carrera en **México** surge en una coyuntura de alternancia político-partidista que crea las condiciones propicias para introducir en la agenda de reformas administrativas el tema de la profesionalización de la burocracia pública. En este contexto el Presidente Vicente Fox, electo en el 2000 por el Partido Acción Nacional, establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que incluye la Agenda del Buen Gobierno con el objetivo de lograr una gestión pública eficiente y meritocrática, transparente y capaz de rendir cuentas por sus acciones y logros. Uno de los primeros pasos en la implantación de la Agenda fue la sanción de la Ley de Servicio Profesional de Carrera¹⁰⁶, aprobada con el apoyo de los tres partidos políticos y con la unanimidad de los votos parlamentarios. En el proceso de creación del nuevo sistema fue crucial la participación del Presidente Fox, y de los organismos que desempeñaban bajo la órbita de la institución presidencial, en el cabildeo y convencimiento de los distintos grupos legislativos, medios académicos y opinión pública. El rol determinante que desempeñó el primer mandatario en la instrumentación de la reforma se pone de manifiesto en el deterioro que sufrió el nuevo sistema durante a la gestión de su sucesor también panista, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), para quien la iniciativa ocupaba un lugar menos prioritario (Iacoviello, Rodríguez Gustá y de la Cruz Orozco, 2006: 320; Strazza, 2014: 7; Martínez Puón, 2009: 2).

La relevancia asignada por el Frente Amplio **uruguayo** a la revitalización del sistema de carrera en su agenda de gobierno fue determinante para el impulso del cambio institucional. La reforma del Estado, cuyo pilar era la transformación de la burocracia de carrera, era considerada por el primer presidente frenteamplista, Tabaré Vázquez (2005-2010), como “la madre de todas las reformas”. Ese compromiso con la profesionalización se renovó durante la gestión del presidente sobreviviente, Pepe Mujica (2010-2015), quien introdujo innovaciones en dirección a continuar fortaleciendo la carrera

¹⁰⁶ El Servicio Profesional de Carrera fue finalmente producto de la fusión de iniciativas legislativas de distintos partidos políticos (Martínez Puón, 2009: 2).

administrativa (Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013: 11; Ramos, Milanesi y Gonnet Ibarra, 2015: 146; Iturburu, 2014a: 7). En este caso las sucesivas administraciones presidenciales de un mismo signo político dieron impulso a la adopción de un instrumental de reformas que en su conjunto favoreció la paulatina consolidación del servicio civil uruguayo.

En todos los casos se reconoce la presencia de factores detonantes, sean crisis o involucramiento de un líder o agrupación, en el surgimiento de las reformas del aparato administrativo, según puede observarse en el Cuadro N° 13.

CUADRO N° 13: FACTORES DETONANTES DE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

País	FACTOR DETONANTE	
	CRISIS	LIDERAZGO Y COMPROMISO
Rep. Domin.	SI (económica)	NO
México	NO	SI (presidente)
Argentina	SI (económica)	NO
Chile	SI (política)	NO
Uruguay	NO	SI (partido político)

Fuente: Elaboración propia.

Estos elementos coyunturales dinamizan el cambio pero no influyen en su sostenibilidad. La persistencia de los cambios está atada a otros factores condicionantes que serán abordados en las próximas secciones.

VIII. 3. FACTORES CONDICIONANTES: PODERES DE PATRONAZGO, SISTEMA DE PARTIDOS Y ACTORES SOCIALES Y ESTATALES

Además de los factores detonantes, el modelo propuesto distingue los factores condicionantes de la reforma. Estos últimos estarían constituidos por el entramado institucional y la participación de ciertos agentes de cambio y monitoreo que crearían los alicientes necesarios para sustentar (o erosionar) el proceso de profesionalización burocrática. Esta categoría abarca el grado de concentración de los poderes de patronazgo presidencial, el sistema de partidos políticos y el nivel de involucramiento de los actores sociales y burocráticos.

VIII. 3.1. Los poderes de patronazgo

El poder presidencial de patronazgo, que implica la capacidad de nombrar o de desvincular discrecionalmente, es un factor condicionante de la implantación de las burocracias meritocráticas (Schuster, 2014). Las facultades institucionales de nominación del presidente, por un lado, y el grado de centralización de esas potencialidades, por otro lado, configuran la intensidad del poder de patronazgo del que gozan las máximas autoridades ejecutivas.

Los presidentes latinoamericanos disponen de inusitadas potestades institucionales para realizar designaciones discrecionales (Ferraro, 2011). A los primeros mandatarios les son conferidos poderes constitucionales de nominación, no obstante, esos techos establecidos normativamente pueden ser sistemáticamente perforados a través de diversas prácticas informales o elusivas a las que los dignatarios recurren para ampliar su capacidad de

nombramiento¹⁰⁷. Los presidentes utilizan estrategias imperialistas, consistentes en la expansión del territorio del equipo presidencial a través de la infiltración en terrenos ajenos, con el fin de garantizar el liderazgo efectivo sobre la burocracia pública (Moe, 2013: 47). Los contratos temporarios o las designaciones transitorias son algunas de los mecanismos de huida que utilizan los primeros mandatarios para extender sus potestades de nominación.

A su vez, el control efectivo sobre esas capacidades institucionales de patronazgo puede acrecentarse o limitarse en función al nivel de concentración o dispersión del poder patronazgo, esto es si está monopolizado por el presidente o si se prorratea entre las distintas fuerzas partidarias. Por ejemplo, un presidente puede ver atenuadas sus facultades de nominación ante la necesidad de distribuir las para mantener el equilibrio de poder entre la coalición gobernante (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014: 15).

Cuando de la combinación de los poderes institucionales de nominación y nivel de monopolización de las designaciones surge que la capacidad de patronazgo es alta, se espera que quien centralice las potestades para nombrar discrecionalmente a sus seguidores no esté dispuesto a sostener la reforma ante la ventaja electoral con la que cuenta. En cambio, cuando el poder de patronazgo es limitado, el acceso a los recursos públicos para obtener beneficios electorales disminuye, generando mayores alicientes para apoyar la reforma.

El poder institucional de patronazgo se evaluará a través de la tasa de designaciones políticas que mide la proporción de cargos de libre nominación sobre el total de empleo de la administración central. Es usual que esta tasa se circunscriba a los cargos de confianza definidos formalmente, sin embargo, existen mediciones alternativas que incluyen como tales a los colectivos de

¹⁰⁷ Diversos autores han escrito sobre la discrepancia de los poderes formales e informales de los presidentes (Ver, por ej. Siavelis, 2002, 2006).

empleados regulados por escalafones o regímenes que no exigen ingreso meritocrático o cuyo nivel de cumplimiento es bajo¹⁰⁸. Ese indicador reformulado permite reflejar más fidedignamente el uso sistemático que se hace de las contrataciones temporarias o de las nominaciones provisorias en posiciones de carrera, cuyo acceso está supeditado a la realización de procesos de selección competitivas, para consolidar el control sobre la burocracia pública. Si bien se trata de una estimación no muy precisa, se ajusta más a la realidad que la tasa legal de designaciones usualmente utilizada.

En cuanto al nivel de concentración del poder de patronazgo, éste puede ser monopólico, cuando el presidente centraliza las prerrogativas de nominación o disperso, cuando esa potestad se prorroga entre los distintos partidos políticos, principalmente mediante sistemas de cuoteo.

Del cruce de ambas variables surge que el poder de patronazgo es **elevado** si la capacidad institucional de nominación es extensa y ese poder se ejerce monopólicamente, **moderado** en los casos en los que las prerrogativas para nombrar discrecionalmente son amplias pero están distribuidas entre las distintas fuerzas políticas y **bajo** cuando la potestad para incorporar a seguidores es limitada y, a su vez, está dispersa entre diferentes partidos.

Realizadas estas aclaraciones conceptuales y metodológicas, se analizará el poder de patronazgo en los distintos casos analizados.

En los casos de Uruguay y Chile el poder de patronazgo es bajo porque en ambos países la tasa de designaciones políticas registra reducidos valores y el poder de patronazgo se distribuye entre los distintos partidos políticos.

En el caso de **Uruguay** la tasa de designaciones políticas es sumamente reducida (0,15%). Los gobernantes recurren a mecanismos flexibles de contratación para incorporar agentes, siendo significativo el peso de esta

¹⁰⁸ Ver, por ej., Ferraro (2006).

categoría sobre el empleo total (30%), pero el margen de discrecionalidad para nominar se acota al estar el ingreso sujeto al desarrollo de procedimientos competitivos. La incorporación de contratados mediante mecanismos meritocráticos sigue una tendencia ascendente, es por ello, que esta categoría no se incluye en la medición (Ramos, Milanesi y Gonnet Ibarra, 2005: 132). Asimismo, el poder de patronazgo en ese país está desconcentrado por la necesidad del presidente de distribuir las prerrogativas de nominación entre las distintas facciones o miembros de la coalición de gobierno para mantener el poder equilibrado. En un sistema de partidos altamente institucionalizado como el uruguayo los presidentes operan como meros agentes de las fuerzas políticas. Los partidos políticos ejercen un fuerte control sobre el jefe del ejecutivo que constriñe fuertemente el poder presidencial (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014: 14-20).

En **Chile** la situación es similar a la uruguayo. La proporción de cargos de libre nombramiento en relación al empleo total es acotada (0,55). El país se ha encaminado, implícitamente, en un proceso de paulatina reconversión del sistema de carrera en un sistema de posiciones. Pero este incremento en el uso de las contrataciones temporarias no ha redundado en una ampliación de los márgenes de discrecionalidad para nominar. Esas potenciales capacidades de nominación se ven institucionalmente restringidas por la incremental aplicación de mecanismos de selección competitivos para la incorporación de contratados y se ven fácticamente limitados por la extendida permanencia de este tipo de agentes en sus funciones (10 años en promedio) o por su preeminente uso para introducir competencia (Llano, 2014).

Por otra parte, el cuoteo político es una institución informal hondamente arraigada en Chile. Esa práctica consiste en prorratar los cargos de libre disponibilidad entre los miembros de la coalición gobernante mediante un sistema de estrictas reglas. En este marco, el patronazgo legislativo, instrumentado mediante mecanismos de recomendaciones, es sumamente

vigoroso, factor que atenúa la capacidad de nominación del presidente (Ferraro, 2008: 111-119; Grindle, 2012).

A diferencia de Uruguay y Chile, el poder de patronazgo es alto en Argentina, México y República Dominicana. Las potestades de nominación están concentradas en la figura del presidente y se ramifican a lo largo de la estructura burocrática.

En **Argentina** la figura presidencial centraliza los poderes de patronazgo. En este caso el partido opera como un mero agente del presidente, quien utiliza al aparato estatal para establecer y mantener a su propio séquito personalista. La escasa influencia que tiene el partido sobre el presidente le asegura a éste un margen extraordinario de autonomía para realizar los nombramientos discrecionalmente. La capacidad institucional de nominación del presidente es muy amplia (36%) y ha sufrido una fuerte expansión durante el período analizado (2013-2014) a través del uso intensivo de las contrataciones eventuales, modalidades que no ofrecen garantías suficientes contra la arbitrariedad y la politización¹⁰⁹, como así también mediante los nombramientos transitorios en cargos directivos, cuyo ejercicio está legalmente supeditado al desarrollo de procedimientos de selección abierta (Scherlis, 2009; Panizza, Ramos, Sherlis, 2014: 14-15; Llano y Iacoviello, 2015).

El sistema de patronazgo en **México** se estructuró bajo un formato piramidal en cuyo vértice -el presidente- se depositaban poderes extraordinarios de nominación. Las limitaciones legales introducidas en el 2003 para nombrar en cargos de confianza han sido paulatinamente erosionadas mediante diversas vías de escape, extendiendo la capacidad institucional de designación en ese segmento de puestos. El patronazgo ha recolonizado las posiciones directivas, pero esas prácticas expansionistas de nominación encuentran una barrera ante

¹⁰⁹ La normativa no prevé la aplicación de procedimientos competitivos de selección para este tipo de contrataciones, salvo casos excepcionales (Iacoviello y Pando, 2015).

una burocracia estable capturada sindicalmente. Si se tiene en cuenta que los cargos de base que configuran ese aparato permanente representan aproximadamente el 85% del personal, entonces es posible estimar que las prerrogativas presidenciales de nombramiento alcanzan el 15% de los puestos públicos (Grindle, 2012; Strazza, 2014).

En el caso de **República Dominicana** hasta el año 2010 el primer mandatario ejercía un control monopólico sobre el patronazgo en un sistema de excesivo presidencialismo con escasas restricciones institucionales a sus poderes de nominación. El presidente estaba institucionalmente empoderado para designar y remover discrecionalmente desde las posiciones más bajas hasta los puestos ministeriales. Sólo los cargos de carrera estaban exentos del manejo arbitrario del presidente, en tanto ingresaban en base a principios meritocráticos y gozaban de estabilidad. Pero si se tiene en cuenta que apenas representaban el 5% del personal del gobierno central, la capacidad institucional de patronazgo del máximo jefe del ejecutivo era casi irrestricta (95%) (Schuster, 2014: 23; Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2006: 447, 449).

CUADRO N°14: PODER DE PATRONAZGO EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

País	TASA DE DESIGNACIONES POLÍTICAS (%)	NIVEL DE CONCENTRACIÓN CAPACIDAD DE NOMINACIÓN	PODER DE PATRONAZGO
Rep. Domin.	95	MONOPÓLICO	ALTO
México	15	MONOPÓLICO	ALTO
Argentina	36	MONOPÓLICO	ALTO
Chile	0,55	DISPERSO	BAJO
Uruguay	0,15	DISPERSO	BAJO

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Rodríguez Gustá (2006) (estimaciones)¹¹⁰, Strazza (2014) (estimaciones), Boletín Fiscal 2014 (estimaciones)¹¹¹, Llano (2014) e Iturburu (2014) y otras fuentes.

¹¹⁰ La tasa real de nominaciones políticas de República Dominicana se calculó tomando en cuenta el peso del personal de carrera, quienes ingresan en base a criterios meritocráticos y gozan de estabilidad, sobre el personal del gobierno central.

VIII.3.2. El sistema de partidos políticos

La consolidación de los procesos de profesionalización también depende de preeminencia del bipartidismo. Este sistema es más propenso a generar escenarios de cooperación entre los legisladores para el sostenimiento de las reformas que los sistemas multipartidistas porque genera situaciones de paridad que implican un reparto más equilibrado de los costos políticos vinculados a la instauración de una burocracia meritocrática. En cambio, cuando un partido político predominante detenta el control monopólico de los puestos de patronazgo serán menores los incentivos para apoyar la profesionalización ante las enormes ventajas electorales que le ofrece el dominio de la burocracia. Igualmente, si la distribución de cargos fuese utilizada para mantener el equilibrio de poder dentro de la coalición de gobierno, como ocurre en los sistemas multipartidistas, disminuirían los alicientes para profesionalizar la administración pública.

Ahora se analizarán los distintos tipos de sistema de partidos que han acompañado los procesos de reforma administrativa implementadas en los casos analizados.

En todos los casos, salvo en Argentina, los sistemas de partidos tienden a estar fragmentados. En **Uruguay** se ha configurado un sistema multipartidista moderado altamente institucionalizado en el que los partidos tienen una vida organizacional relativamente independiente del estado y sus recursos. Del mismo modo, en **Chile** prevalece un sistema pluripartidista competitivo e institucionalizado, con entidades partidarias que muestran autonomía en su relación con la burocracia pública (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014; Ortega

¹¹¹ Para estimar la tasa de designaciones políticas en el caso argentino se tomó la proporción de contratados sobre el total del personal civil (no se incluyen autoridades políticas porque esa categoría no está discriminada en la fuente oficial utilizada).

Frei, 2009: 53). El multipartidismo es también una nota distintiva del caso **mexicano**, sistema que al ritmo de la democratización fue paulatinamente desplazando el dominio hegemónico de un único partido, cuyo extraordinario poder se asentó en el perfeccionamiento las prácticas de patronazgo (Méndez de Hoyos, 2007; Grindle, 2012). En **República Dominicana** también ha prevalecido un sistema multipartidista moderado, pero débilmente institucionalizado ante la preeminencia de las prácticas particularistas como el caudillismo, el personalismo y el clientelismo (Pérez, 2013: 12; Toribio y Benito Sánchez, 2012).

Durante la etapa inicial de la reforma administrativa en **Argentina** prevalecía un sistema bipartidista¹¹² que progresivamente se fue reconfigurando hacia un sistema con una fuerza partidaria predominante: el peronismo (Mustapic, 2002: 167; Novaro, 2003). El sistema de partidos asiste a un proceso de creciente “peronización”¹¹³ en un marco de ascendente simbiosis entre la estructura partidaria y burocrática. Las fuerzas políticas han devenido en agencias semiestatales cuya supervivencia depende del uso de los recursos públicos (Scherlis, 2015). Cuando una organización se garantiza el acceso exclusivo a tales medios, como ocurre en los sistemas de partidos dominantes, difícilmente el oficialismo impulse reformas administrativas que alteren la enorme ventaja electoral con la que cuenta frente a sus languidecidos adversarios políticos.

¹¹² Hasta mediados de los noventa existía cierto consenso respecto a la prevalencia del bipartidismo en las elecciones ejecutivas y del multipartidismo en los comicios legislativos (Mustapic, 2002: 167).

¹¹³ La suma de los votos obtenidos por los tres candidatos peronistas en el 2011 ascendía al 68% (Scherlis, 2015).

CUADRO N°15: SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

SISTEMA DE PARTIDOS	
País	
Rep. Domin.	MULTIPARTIDISMO
México	MULTIPARTIDISMO
Argentina	TENDENCIA A PARTIDO PREDOMINANTE
Chile	MULTIPARTIDISMO
Uruguay	MULTIPARTIDISMO

Fuente: Elaboración propia

VIII.3.3. La participación de actores sociales y estatales

La intermediación de agentes sociales y burocráticos constituye un factor determinante de la persistencia de las reformas. La acción de actores ajenos a las élites políticas puede desempeñar un rol relevante en el impulso de las reformas, pero su rol es crucial en la persistencia de los procesos de profesionalización en la medida en que logran constituirse en monitores del cambio. Cuando el ojo público está puesto en el proceso de profesionalización, decrece la posibilidad de revertirla. Opuestamente, será más sencillo repolitizar la burocracia si la sociedad civil o los mismos empleados no se involucran en el desarrollo de la reforma. De este modo, la intervención activa de coaliciones partidarias de la modernización, grupos de expertos, entidades representativas de los servidores públicos y empleados estatales contribuye a la institucionalización del servicio civil.

Tanto en México como en Chile y República Dominicana la acción colectiva ha sido un elemento sustancial en el proceso de institucionalización de las reformas administrativas.

En **México**, durante los noventa, un pequeño grupo de académicos y expertos, conformado por referentes del Colegio de México, la Universidad Autónoma de México, el INAP y el CIDE, comenzaron a trabajar la idea de instaurar un servicio civil de carrera. Planteaban, básicamente, que la corrupción e incompetencia sólo podrían erradicarse si el sistema de patronazgo era sustituido por una burocracia meritocrática. A través de publicaciones, seminarios y otras actividades fueron instalando en la opinión pública la necesidad de profesionalizar el sistema de empleo, pero su proyecto se redujo a una discusión académica. En el marco del debate sobre la aprobación del nuevo sistema de carrera, a inicios del 2003 se conformó la Red Mexicana para el Servicio Profesional, integrada por académicos y expertos, que fungió como bisagra en la tarea de convencimiento y socialización del nuevo servicio civil de carrera, a través de la organización de foros, paneles, entrevistas y publicaciones. Pero su intervención no se agotó en la etapa gestacional de la reforma, también se involucraron activamente en el seguimiento del proceso de instrumentación de la reforma. Ante las primeras disfunciones del sistema registradas en los primeros años de su implementación, un grupo de expertos (CIDE) propuso recomendaciones que sirvieron como base para introducir reajustes al nuevo esquema de carrera, actuando en calidad de monitor del proceso de cambio (Grindle, 2012; Martínez Puón, 2009; Pardo, 2005: 615).

La reforma administrativa en **Chile** ha estado fuertemente marcada por la participación de grupos de expertos y actores sindicales. Durante la segunda mitad de los noventa diversas entidades académicas y *think tanks* desarrollaron una propuesta para profesionalizar las altas posiciones, inspirada en el modelo neozelandés, pero adaptada a los sistemas presidenciales. Inicialmente esta iniciativa tuvo poco eco en las esferas políticas, pero la crisis político-institucional desatada en el año 2003 creó una ventana de oportunidad para introducirlo dentro del amplio espectro de reformas. Al igual que en el caso mexicano, la participación de estos actores sociales no se limitó al contexto de emergencia de la reforma. Mediante consultorías, desarrollo de instancias de

capacitación, entre otras actividades, siguen ejerciendo una activa influencia en el sostenimiento de la reforma y operando como una red de contención de la reforma. También la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) desempeño un papel decisivo en los consensos previos a la aprobación de la Ley de Nuevo Trato y continúa ejerciendo un férreo control en la implementación de la nueva norma (Grindle, 2012; Cortázar Velarde, 2011: 3; Silva, 2011: 39).

Una coalición policéntrica formada por organizaciones de la sociedad civil y religiosas, asociaciones de empresas y donantes fomentó la profesionalización en **República Dominicana**. El gobierno instauró un espacio de diálogo con esos actores sociales y económicos en los que se discutió pormenorizadamente y consensuó la propuesta de reforma del servicio civil. Complementariamente, el proceso de implementación del cambio se caracterizó por la formación de coaliciones amplias que demandaron que se llevara a cabo la reforma y monitorearon su implantación. El apoyo externo fue considerado clave en un contexto de alta resistencia a la profesionalización (Schuster, 2014: 19; Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster, 2014: 97-98).

En Uruguay y Argentina las reformas han tendido a seguir una lógica más de arriba hacia abajo en una buena parte del proceso, aunque registran algunas etapas de apertura hacia actores no pertenecientes a las élites políticas.

En **Uruguay** el primer instrumental de reforma se promovió sin mediar instancias de consulta a actores sociales o entidades representativas de los agentes públicos. La primer reformulación del sistema de carrera (SIRO) impulsada en el 2004 fue comandada primordialmente por el órgano rector del servicio civil, sin mediar deliberación alguna con los sindicatos, situación que contribuyó al bloqueo inicial de la propuesta (Ramos, Scrollini y Solórzano, 2013: 12). En cambio, en el marco de la segunda propuesta de revigorización de la carrera, desarrollada durante el mandato de Mujica (2005-2015), se buscó alcanzar un mayor nivel de consenso mediante la socialización de la iniciativa.

No obstante, los sectores académicos, sindicales y los medios de comunicación sostenían posiciones discordantes en relación a ciertos puntos de la nueva versión del sistema (Iturburu, 2014: 7).

La adopción del nuevo sistema de carrera en **Argentina** a inicios de los noventa fue producto del trabajo de un pequeño grupo de altos funcionarios, pero nunca fue objeto de una deliberación pública (Grindle, 2012). Desde mediados del 2000 el gobierno puso énfasis en la democratización de las relaciones laborales, política que implicó una intensificación de las negociaciones colectivas en un ámbito de mayor apertura al diálogo paritario, generando espacios de intervención sindical en diversos aspectos ligados a la gestión de recursos humanos (Iacoviello y Pando, 2015; Autón, 2013). Pero estas instancias de participación no trascendieron las esferas formales de negociación y el desarrollo del servicio civil se fue dando a puertas cerradas, sin intervención de actores de la sociedad civil.

CUADRO N° 16: PARTICIPACIÓN ACTORES SOCIALES Y BUROCRÁTICOS EN EL PROCESO DE REFORMA EN REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO, ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

PARTICIPACIÓN ACTORES SOCIALES Y BUROCRÁTICOS	
País	
Rep. Domin.	SI (coalición)
México	SI (coalición)
Argentina	NO (sólo en etapas)
Chile	SI (sindicato y grupo de expertos)
Uruguay	NO (sólo en etapas)

Fuente: Elaboración propia.

VIII. 4. RESULTADOS DE LA CONTRASTACIÓN DEL MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

Una vez analizada la situación de los factores detonantes y condicionantes en cada uno de los casos seleccionados, se pondrá a prueba el modelo de cambio institucional esbozado. La hipótesis a testear plantea que el desarrollo y consolidación de los sistemas meritocráticos depende del nivel de concentración de las potestades de patronazgo, de la configuración del sistema de partidos políticos y de la capacidad de demanda de los referentes sociales y burocráticos.

El cuadro N° 17, ubicado al final de este apartado, representa los resultados obtenidos a partir de la contrastación empírica del modelo propuesto que a continuación se irán describiendo.

El nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas en los casos analizados es variable. El desarrollo del sistema de carrera en República Dominicana, México y Argentina es bajo o medio. Los tres países optaron por adoptar estrategias de cambio global, consistentes en el desplazamiento y sustitución repentina de los sistemas previos, que sólo fueron parcialmente implantadas. Los nuevos sistemas fueron progresivamente erosionados por la preeminencia del patronazgo.

Opuestamente, en Uruguay y Chile el grado de implantación de los sistemas meritocráticos es alto. En ambos países la estrategia de modernización adoptada fue incremental. En el caso uruguayo el proceso de profesionalización siguió una lógica de cambio por sedimentación a través de la modificación o añadidura de distintas instituciones. En Chile la reforma implicó una alteración sustancial al sistema de empleo público vigente, pero su implementación siguió una trayectoria gradual en la que el cambio se fue propagando mediante mecanismos de difusión interinstitucional (Mahoney, 2015: 18; Thelen, 2003, Bezes y Lodge, 2006, en Parrado, 2008: 249).

En todos los casos se identifica una coyuntura crítica o una circunstancia que generó un momento oportuno para introducir la reforma administrativa. Sin embargo, no se advierte un correlato entre un factor detonante específico y el grado de desarrollo de la burocracia profesional. Las crisis (políticas o económicas) han desencadenado reformas que han conducido a la instauración de sistemas de carrera débil o fuertemente institucionalizados. Igualmente, el liderazgo y compromiso de un referente o agrupación política ha sido crucial en escenarios que han favorecido la implantación de sistemas meritocráticos tanto de bajo como de alto nivel de desarrollo.

De los tres factores condicionantes analizados, el poder de patronazgo es la única variable que se correlaciona de manera consistente, según los datos disponibles, con el grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas. Los sistemas meritocráticos de Uruguay y Chile, donde el poder de patronazgo es más bajo, han logrado niveles de institucionalización elevados. Mientras que en las democracias en las que el poder de patronazgo es más alto, como República Dominicana, México y Argentina, los sistemas de carrera son más endebles. En estos casos los presidentes privilegian el fortalecimiento del apoyo político a su proyecto o partido a través del uso discrecional de los cargos públicos por sobre la introducción de competencia técnica al aparato administrativo (Geddes, 1996).

El desarrollo de las burocracias profesionales, en cambio, no depende de la configuración de los sistemas de partidos. No se advierte un patrón común en los casos analizados, por ejemplo, los sistemas multipartidistas están presentes tanto en contextos de baja como de alta implantación del sistema meritocrático. Sin embargo, un hallazgo a destacar es que sistemas multipartidistas coexisten con administraciones públicas altamente profesionalizadas, cuando la literatura especializaba (Geddes, 1996, Grindle, 2012) remarcaba que sólo los bipartidismos generaban incentivos para el sostenimiento de las reformas.

La intervención de los actores sociales y estatales no determina el nivel de institucionalización de los sistemas de carrera. Existen casos de bajo nivel de desarrollo de la burocracia profesional a pesar de la activa participación de coaliciones pro-reforma en las instancias de adopción e instrumentación de los cambios. A la vez, se identifican democracias que han logrado afianzar sus servicios civiles mediante un proceso de profesionalización de carácter endógeno, como Uruguay.

CUADRO N° 17: CONTRASTACIÓN EMPÍRICA MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

País	VARIABLES INDEPENDIENTES				VARIABLE DEPENDIENTE
	Factores detonantes	Factores Condicionantes			Nivel de desarrollo burocracia meritocrática
	Crisis/liderazgo	Poder de Patronazgo	Sistema de Partidos	Participación Actores sociales y burocráticos	Índice de mérito
Repúb. Dominicana	CRISIS (económica)	ALTO	MULTIPARTIDISMO	SI (coalición)	BAJO (27)
México	LIDERAZGO y COMPROMISO (presidente)	ALTO	MULTIPARTIDISMO	SI (coalición)	MEDIO (40)
Argentina	CRISIS (económica)	ALTO	TENDENCIA A PARTIDO PREDOMINANTE	NO (sólo en etapas)	MEDIO (47)
Chile	CRISIS (política)	BAJO	MULTIPARTIDISMO	SI (sindicato y grupo de expertos)	ALTO (67)
Uruguay	LIDERAZGO Y COMPROMISO (partido político)	BAJO	MULTIPARTIDISMO	NO (sólo en etapas)	ALTO (73)

Fuente: Elaboración propia.

VIII.5. CONCLUSIONES

Algunas democracias latinoamericanas escogidas, como Uruguay y Chile, cuentan con servicios civiles altamente profesionalizados que fueron consolidándose a lo largo de un proceso incremental de reforma. Mientras que otras democracias regionales seleccionadas que se inclinaron por adoptar estrategias de cambio administrativo abarcativas y radicales, como Argentina, México y República Dominicana, lograron instaurar burocracias meritocráticas más débiles. En estos casos las reformas sufrieron reveses a raíz de las constantes presiones por recapturar políticamente al aparato estatal.

En esta sección se buscó identificar las variables que condicionan ese divergente nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas seleccionadas a través del diseño de un modelo de cambio institucional que supone la intervención de factores generadores, como las crisis políticas y el liderazgo de un exponente o grupo político, y condicionantes, como el grado de concentración del poder de patronazgo, el sistema de partidos políticos y el activismo social y estatal, de los procesos de modernización. De la contrastación empírica surge que el modelo de cambio institucional propuesto sólo opera parcialmente en los hechos.

Se constató que la emergencia de las reformas administrativas en todos los casos analizados estuvo sujeta a la irrupción de crisis económicas o políticas o al liderazgo de un exponente o partido político, pero no se advierte correspondencia entre cierto tipo de factor detonante y determinado nivel de institucionalización del servicio civil.

Asimismo, a partir del análisis se corroboró que el grado de desarrollo de los sistemas meritocráticos está condicionado por la intensidad del poder de patronazgo, pero no está correlacionado empíricamente con el sistema de

partidos políticos ni con la participación de actores sociales o agentes estatales en el proceso de reforma.

El control extenso y monopólico del poder de patronazgo desalienta el apoyo a la reforma o bien genera incentivos para su deconstrucción. No será racional para los presidentes que detentan esa potestad extraordinaria sobre la distribución de los cargos públicos y el descomunal acceso a los recursos estatales que ello implica, renunciar a tamaña ventaja electoral. En este escenario los presidentes no estarán dispuestos a asumir los significativos costos políticos que una resignación unilateral al patronazgo insumiría.

Si bien el nivel de profesionalización de las burocracias meritocráticas no depende de los sistemas de partidos políticos, el estudio aporta evidencia contrapuesta a la opinión dominante sobre el impacto positivo de los bipartidismos en los procesos de modernización. Opuestamente a lo planteado por la literatura especializada (Geddes, 1994; Grindle, 2012), en las democracias analizadas que han construido servicios civiles consolidados existen sistemas multipartidistas fuertemente institucionalizados.

IX. CONCLUSIONES

El patronazgo es una institución informal que ha persistido a lo largo de los siglos por su utilidad para construir poder político y gestionar discrecionalmente. Los sistemas de patronazgo eran un elemento inherente a los sistemas político-administrativos de varios países europeos y de Estados Unidos entre los siglos SXVIII y albores del SXX, período durante el cual comenzaron a ser paulatinamente desplazados por burocracias basadas en el mérito. Esos nuevos sistemas emergieron ante la necesidad de garantizar competencia administrativa y de evitar el control político del aparato estatal y sus consecuentes abusos.

Pero el camino hacia la consolidación de los servicios civiles en esos países no fue una tarea fácil debido al alto grado de penetración de las prácticas de patronazgo. Las reformas fueron constantemente desafiadas, cuestionadas y erosionadas por los actores que se valían del uso político de los cargos públicos como instrumento de poder. La institucionalización del sistema meritocrático fue larga y conflictiva a raíz de la incesante puja por reinstalar el patronazgo.

El desplazamiento del sistema de patronazgo nunca fue absoluto, siguió existiendo a la par de los servicios civiles, aunque con distintos niveles de implantación. En las democracias contemporáneas, en un extremo se posicionan países desarrollados que disponen de servicios civiles enteramente institucionalizados en los que sólo una reducida cantidad de cargos puede ser ocupada en base a criterios políticos. En otro extremo, se sitúan los países con menores niveles de desarrollo, como los latinoamericanos, en los que rige formalmente un sistema de mérito que reconoce escasas cuotas de cargos de confianza, pero donde el patronazgo ha logrado penetrar los puestos de carrera a través de canales informales. Esa institución está tan arraigada en las democracias latinoamericanas que ha logrado sobreponerse a las reformas y, de ese modo, impedir el desarrollo del servicio civil en su plenitud. La amplia

brecha existente entre las previsiones normativas y el funcionamiento efectivo de los sistemas de empleo latinoamericanos reflejan la tenacidad del patronazgo.

El interés académico por el patronazgo como sistema generalizado de reclutamiento ha prácticamente desaparecido al no presentarse el fenómeno en términos puros en casi ningún país. No obstante, la preocupación por esa institución informal aún subsiste en el debate sobre la demarcación de la línea divisoria entre los segmentos políticos y administrativos. Esas fronteras pueden ser más nítidas y estáticas o más difusas e inestables en función al grado de expansión de las prácticas de patronazgo. En sociedades como las latinoamericanas, donde los arreglos informales corroen sistemáticamente las previsiones normativas en materia de empleo público, esa línea tiende a ser sumamente imprecisa y cambiante.

La discusión académica sobre la separación entre política y administración se ha centrado básicamente en las sociedades avanzadas, mientras que el desarrollo del tema es aún muy embrionario en los países latinoamericanos. Esas diferencias podrían estar asociadas a la disparidad en términos de expansión del patronazgo y desarrollo del servicio civil. En las democracias que cuentan con sistemas competitivos afianzados y donde las nominaciones políticas son marginales, los trabajos tienden a centrarse en las interacciones entre política y administración. En cambio, en los países en los que la politización es mayor y la institucionalización de los servicios civiles suele ser precaria, despierta más interés el estudio del patronazgo y de las prácticas afines.

A medida que se fueron consolidando los sistemas de carrera y el alcance de las nominaciones políticas se redujo en los países industrializados, la preocupación por el uso masivo de los puestos públicos para la construcción de una maquinaria electoral y por la necesidad de establecer límites al control político de la administración, se trasladó hacia la utilización del patronazgo para fines

gubernamentales y la interacción de los estratos políticos y burocráticos en el proceso de elaboración de políticas públicas.

En América Latina el debate sobre las relaciones entre política y administración está más bien anclado en los estadios iniciales que registró esa misma discusión en los países desarrollados, en los que la extensión del patronazgo y otras prácticas informales relacionadas acaparaban la atención. En los países latinoamericanos la preocupación se continúa centrando en el dominio del patronazgo y en su utilidad electoralista y partidista así como también en la necesidad de establecer barreras para evitar la captura política de la burocracia.

La relevancia inusual que alcanza la cara política de la relación en América Latina, no entraña la ausencia de estudios sobre los aparatos administrativos en la región. La literatura sobre los sistemas de empleo y sus reformas es abundante, pero en general, el análisis sobre las burocracias públicas se realiza sin consideraciones sobre el sistema político en el que están implantadas. De ese modo, patronazgo y administraciones estatales en América Latina son comúnmente abordados como fenómenos prácticamente independientes.

De ahí la necesidad de entrelazar los estudios sobre política y burocracias públicas en la región. Una manera de entretejer esas dos esferas es analizando cómo la profunda penetración del patronazgo en la organización estatal se refleja en múltiples prácticas y características estructurales. Otra forma es examinando, por un lado, la influencia del nivel de institucionalización de los sistemas de carrera regionales en una variedad de elementos relacionados a los sistemas político-administrativos y a la cultura política y, por otro lado, evaluando factores de naturaleza política que inciden en el surgimiento y afianzamiento de burocracias meritocráticas.

Las experiencias de otros países en los que el patronazgo supo ser o sigue siendo predominante sirven como marco de referencia para evaluar las distintas caras de la politización en el ámbito público así como también los diversos aspectos vinculados a su nivel de enraizamiento en América Latina. Por las

similitudes que presentan con las realidades latinoamericanas, los casos de las democracias mediterráneas contemporáneas y las sociedades americana y española del SXIX e inicios del SXX son propicios para realizar tales contrastaciones.

Esos casos de politización de “alta intensidad” presentan ciertas analogías. En primer lugar, el patronazgo ha sido o sigue siendo una práctica absolutamente naturalizada y expandida. En segundo lugar, la consolidación de los partidos de masas antecedió a la construcción de burocracias meritocráticas, secuencia que dio lugar a un amplio, e incluso pleno, control político de los aparatos estatales. En tercer lugar, para las fuerzas políticas la distribución de los cargos públicos representaba una herramienta fundamental para la movilización del sufragio y el fortalecimiento de la organización partidaria. Y, en cuarto lugar, la profunda implantación del patronazgo limitó fuertemente la adopción de sistemas de empleo competitivos a raíz de las fuertes presiones por repolitizar el sistema que surgían con posterioridad a la reforma.

A partir del análisis conjunto de los casos seleccionados es posible identificar una serie de patrones estructurales y conductuales propios de contextos altamente politizados. En todos esos países el patronazgo se revela en determinados rasgos comunes que trascienden las diferencias temporales y territoriales. Al igual que en los restantes casos, en América Latina el patronazgo se refleja en ciertas características estructurales y las prácticas, entre las cuales se reconocen:

- el uso extendido de las nominaciones políticas en los cargos jerárquicos
- la disonancia entre las regulaciones y el funcionamiento efectivo de los servicios civiles
- la elusión del sistema de carrera a través del uso de mecanismos alternativos como los regímenes de contrataciones temporarias o la creación de unidades por fuera de las reglas del servicio civil

- las desvinculaciones, con divergente alcance, por razones políticas
- la incorporación automática y masiva de nominados políticos al sistema de carrera sin consideraciones de mérito
- la penetración política del servicio civil a través de diversas estrategias de filtración como los nombramientos excepcionales o provisorios, los ascensos en base a criterios de confianza o el ajuste del perfil del cargo al aspirante
- el prorrateo, más o menos organizado, de cargos de patronazgo para garantizar apoyo político
- la contribución de una proporción de los salarios de los agentes políticos para el financiamiento partidario
- las inequidades remunerativas asociadas a la politización de las decisiones salariales
- la utilización del patronazgo como atenuante del desempleo

Por otra parte, se examinan diversas variables sobre las que impacta el grado de desarrollo de los sistemas meritocráticos (o al nivel de politización de las burocracias) a la luz de las experiencias de los casos de referencia. Entre los elementos que se analizan se incluyen aquéllos de carácter institucional y estructural, por un lado, y aquéllos relativos a la cultura política y al funcionamiento de las administraciones públicas. El primer grupo abarca al sistema electoral y, específicamente, a la competencia electoral, al tamaño de la burocracia y al desempeño económico, mientras que el segundo comprende las percepciones sobre el nivel de corrupción, la confianza ciudadana en la administración pública, la imparcialidad del aparato estatal y la eficacia del gobierno. En general se advierte que muchos de los elementos relacionados a la elevada penetración del patronazgo en las burocracias estatales en los países

seleccionados estarían también vinculados a la alta politización de los sistemas de empleo público regionales.

En América Latina, como podemos afirmar en base a los casos escogidos para el estudio empírico de la presente investigación, las burocracias más politizadas favorecen menores niveles de transparencia e imparcialidad y el predominio de ciertas prácticas que atentan contra la celebración de elecciones libres, justas y competitivas, como la compra de votos o el acceso preferencial de los oficialismos a los medios de comunicación. Los sistemas de empleo más filtrados por prácticas de patronazgo también impactarían negativamente en el desarrollo económico, en la efectividad de gobierno y en el tamaño del aparato estatal en términos de gastos en personal. De este modo, las administraciones públicas patrimonializadas en América Latina tienden tanto a ser más corruptas, arbitrarias, ineficaces y costosas como a limitar la competencia electoral y el desarrollo económico.

En cambio, a diferencia de los pares europeos y norteamericanos, en los países latinoamericanos el grado de institucionalización de los servicios civiles no está correlacionada con el nivel de confianza en las administraciones públicas, sin embargo, cabe destacar que en las democracias que cuentan con las burocracias más politizadas de la región la imagen del aparato estatal suele posicionarse por debajo de la media latinoamericana.

Además de contribuir a identificar las manifestaciones distintivas del patronazgo y los aspectos vinculados a ese fenómeno, las experiencias americana y española también permiten reconocer los condicionantes que favorecieron las transiciones de sistemas de patronazgo a burocracias meritocráticas y de ese modo arrojar luz sobre los inacabados procesos de institucionalización de los servicios civiles en América Latina.

España y Estados Unidos, al igual que las democracias latinoamericanas contemporáneas, estaban asediados por un extendido patronazgo y una corrupción generalizada, pero los primeros lograron adoptar sistemas

meritocráticos, particularmente a nivel central, mientras que en los países de la región latinoamericana la implantación del servicio civil es aún muy frágil. Consecuentemente, el análisis de los procesos de modernización de los casos americano y español puede contribuir a dilucidar los posibles condicionantes que podrían estar operando en las reformas administrativas regionales.

La reforma en esos países no siguió una lógica determinística, sino que fue fruto de un proceso político contingente y contestado. La institucionalización de los servicios civiles fue lenta y conflictiva. El descomunal arraigo del patronazgo le dio una impronta muy particular a las reformas. El camino hacia la implementación del servicio civil estuvo mediado por vigorosas batallas políticas ante la relevancia atribuida al uso político de los puestos públicos para la construcción y sostenimiento del poder.

Diversos estudios enfatizan los condicionantes que habrían desempeñado un rol determinante en el curso favorable que siguieron las reformas en esos países de referencia a pesar de la sistemática resistencia que sufrieron. Algunos trabajos han intentado explicar la transición a partir de los incentivos y acciones de los actores no pertenecientes a las clases gobernantes, como las organizaciones promotoras de la reforma, los sindicatos de empleados públicos, los burócratas o los empleados estatales. Otros, al contrario, han atribuido el cambio institucional a las cualidades, estímulos y conductas de las élites políticas, entre las que se incluye a presidentes, legisladores y líderes partidarios. Para estas perspectivas la reforma es o bien producto de ciertas condiciones personales de los dirigentes o bien resultado de una estrategia predeterminada de los gobernantes en el marco de ciertos arreglos institucionales que los alienta a impulsar innovaciones administrativas. En particular, ciertas características del sistema político-administrativo, como una elevada fragmentación de la autoridad política, una intensa competencia electoral, una creciente dimensión del aparato estatal o un sistema bipartidista alentarían a los políticos a sustituir a una burocracia organizada en torno a criterios políticos por otra basada en el mérito.

A partir del análisis sobre las transiciones en España y Estados Unidos y del estudio de las reformas administrativas en América Latina se advierte que los condicionantes que habrían favorecido la institucionalización de los servicios civiles en los casos de referencia están en su mayoría ausentes en la región y, cuando han estado presentes, o no influyeron o sólo excepcionalmente repercutieron en los incipientes procesos de reforma. A estos elementos se agregan otros factores peculiares del contexto latinoamericano que obstruirían o allanarían el camino a la reforma.

Si la mirada se centra en el rol de los actores ajenos a la dirigencia gubernamental, se observa que a diferencia de lo que sucedió en los casos de español y americano, donde las demandas de las coaliciones reformistas, agrupaciones de empleados estatales, burócratas de rango medio y agentes públicos tuvieron un peso decisivo en el surgimiento y consolidación de los servicios civiles, en América Latina habría sido insignificante o nula la intervención de esos actores en los procesos de modernización. En cambio, otros agentes exógenos, como las entidades de financiamiento internacional, habrían tenido un singular peso en las reformas regionales, ya sea operando a favor o en detrimento del cambio, según la interpretación que prevalezca.

Desde la óptica de las élites políticas, algunos enfoques plantean que determinados arreglos institucionales que incentivaron a los gobernantes a instaurar el mérito en Estados Unidos, no estarían presentes en América Latina. Mientras que en el caso americano la independencia política de los legisladores y el bipartidismo habrían generado alicientes para el impulso de la reforma, en los casos latinoamericanos la ineffectividad del sistema de pesos y contrapesos y la preponderancia de sistemas multipartidistas no motivarían a los políticos a introducir el cambio.

Otros estudios focalizados también en los incentivos y conductas de las cúpulas políticas plantean que, a semejanza del caso americano, se han dado escenarios de incertidumbre electoral, pero en América Latina esos escenarios de alta

competencia no han suscitado un cúmulo de acciones y decisiones que delinearan una trayectoria hacia la institucionalización de los servicios civiles. Por el contrario, una condición ligada a la clase gubernamental que habría incidido positivamente en los procesos de modernización, tanto en la democracia americana como en las latinoamericanas, es el liderazgo de ciertos personajes políticos.

En esta misma línea, otros trabajos han remarcado que los poderes extraordinarios de patronazgo conferidos institucionalmente a los presidentes latinoamericanos operan en detrimento de la reforma administrativa. Los mandatarios en esos países disponen de amplias potestades para nominar que les aseguran un control casi hegemónico sobre el aparato estatal y, de ese modo, no tienen interés alguno en sustituir el patronazgo por sistemas neutrales.

Para otros enfoques la intervención de ciertos agentes o la vigencia de ciertas reglas no han sido condiciones suficientes para el cambio en la región, esos elementos han debido confluir con determinadas coyunturas para que la reforma prospere. Las crisis políticas y, en especial fiscales, son concebidas por estas corrientes como factores determinantes en la emergencia de los sistemas meritocráticos en América Latina.

Del análisis del conjunto de factores se desprende que los condicionantes a los que la literatura les suele atribuir un impacto positivo en los procesos de reforma en la región son de naturaleza preponderantemente coyuntural. Esos elementos ocasionales, como el liderazgo de un político, la intervención de un organismo internacional o el desencadenamiento de una crisis, pueden haber contribuido a imprimirle el carácter discontinuo propio de las reformas administrativas latinoamericanas. En gran parte de los países de la región no se habría dado aún un entramado institucional que suscite una lógica de construcción acumulativa de la reforma que conduzca a la plena institucionalización de sistemas meritocráticos. Ni tampoco hubo un

involucramiento de las bases sociales y burocráticas tal que contribuyera al sostenimiento de los cambios.

Finalmente, se propone un modelo de cambio institucional basado en una hipótesis relativa al grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas en América Latina. De conformidad el modelo esbozado, el desarrollo y nivel de implantación de las meritocracias depende tanto de la participación activa de actores de la sociedad civil y estatales, como de la prevalencia de un determinado andamiaje político-institucional. Las crisis políticas o financieras al igual que el liderazgo y compromiso de las élites políticas con las reformas administrativas, actúan como detonantes de las reformas, pero los factores que condicionan la expansión y el sostenimiento de las burocracias profesionales son la intensidad del poder presidencial de patronazgo, el sistema de partidos políticos y la capacidad de demanda y movilización de referentes sociales o burocráticos.

Para su contrastación empírica, el modelo se formuló en base a cinco casos nacionales, Uruguay, Chile, Argentina, México y República Dominicana, que registran un nivel variable de implantación de los sistemas meritocráticos. Uruguay y Chile siguieron una trayectoria incremental de reformas administrativas hasta instalar burocracias meritocráticas altamente institucionalizadas. En cambio, los países optaron por seguir estrategias de cambio administrativo global y de shock, como Argentina, México y República Dominicana, cuentan con sistemas meritocráticos con un nivel de institucionalización medio o bajo. Las reformas en estos casos fueron deconstruidas a raíz de las incesantes presiones por repolitizar el sistema.

De la puesta a prueba del modelo de cambio institucional surge que el mismo sólo opera parcialmente. En todos los casos se corroboró que el surgimiento de las reformas administrativas estuvo supeditado a una coyuntura particular, como el desencadenamiento de una crisis de naturaleza política o económica o la activa implicación de un líder o partido político. Sin embargo, no se advierte

que un tipo de factor detonante específico de lugar a procesos conducentes a la configuración de sistemas de carreras más o menos sólidos.

A partir de la contrastación también se constató que el grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas está condicionado por la concentración del poder de patronazgo presidencial, no así por la intervención de actores sociales o estatales en el proceso de modernización ni por el sistema de partidos políticos.

La intensidad del poder presidencial de patronazgo es un factor que impacta negativamente sobre la consolidación de sistemas meritocráticos en la región. Aquéllos países analizados que encararon reformas graduales en un marco en el que la capacidad de nominación del presidente era baja, instauraron burocracias profesionales, mientras que las restantes democracias escogidas que adoptaron reformas universales que implicaban una refundación normativa, en un escenario en las que el primer dignatario disponía de amplísimas potestades para designar discrecionalmente, lograron implantar endebles sistemas meritocráticos.

Por último, pese a que no se haya corroborado la correlación empírica entre sistemas de partidos y grado de implementación de las burocracias profesionales, del análisis surge un hallazgo significativo. En contraposición a la visión dominante según la cual los bipartidismos contribuían a la consolidación de los sistemas meritocráticos (Geddes, 1996; Grindle, 2012), los países en los que se han configurado sistemas multipartidistas han logrado instaurar sistemas de empleo con un alto nivel de profesionalización.

IX.1. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

En vista del análisis teórico y empírico desarrollado en la presente investigación, y considerando los resultados de la contrastación de las hipótesis que hemos presentado en el capítulo seis, vamos a proponer a continuación cinco recomendaciones de política para contribuir a las decisiones y programas necesarios para la consolidación de sistemas meritocráticos de servicio civil en la región.

1) Diseñar los programas de reforma de manera secuencial y sectorial. La presencia de múltiples opositores o puntos de veto en contextos de burocracias no profesionales suele limitar la instrumentación de reformas universales que abarcan al conjunto del servicio civil. En el mejor de los casos estas reformas pueden contribuir a lograr avances parciales, pero a costa de una infructuosa pérdida de recursos y, lo que es peor aún, de credibilidad. En su lugar, reformas secuenciales y focalizadas- en ciertos segmentos, dependencias o componentes del sistema de gestión de recursos humanos- puede facilitar el proceso de modernización en un escenario de potenciales actores de bloqueo (Cortázar Velarde, et al, 2014: 134-135; Cortázar Velarde, et al., 2014: 99-100). Estas iniciativas acotadas pueden contribuir a constituir una masa crítica capaz de crear incentivos para la propagación o difusión del cambio en otras instituciones o colectivos de agentes del sistema (Parrado, 2008: 250). Los programas de reformas de servicio civil deben ser formulados de modo de incluir sucesivas etapas en el transcurso del tiempo, puesto que una amplia reforma simultánea es no solamente mucho más difícil de lograr, sino que al cabo de uno o dos años la opinión pública deja de estar interesada y las reformas entran en el olvido y se revierten. Un programa de etapas puede ir generando oportunidades para que cualquier gobierno anuncie sucesivos

“logros” y las asociaciones estatales y no estatales puedan ejercer cierto control sobre el devenir de las reformas.

2) Los programas de reforma deben promover cambios en las prácticas reales, no solamente en el marco legal. El instrumento normativo es la fórmula mayoritariamente escogida para plasmar las iniciativas de reforma. Pero en un contexto de alta politización y de debilidad del estado de derecho, tiende a ser amplia la brecha entre el mandato legal y las capacidades reales de implementación de la reforma, como surge, por ejemplo, del caso de República Dominicana. Por ello, los cambios en las prácticas efectivas de gestión de recursos humanos, en lugar de ambiciosas transformaciones institucionales, pueden dar un mejor sustento a la institucionalización de las burocracias profesionales (Longo, 2006: 600; Cortázar Velarde et al, 2014: 99). Los cambios en las prácticas pueden impulsarse con incentivos en la forma de premios y castigos, incentivos de remuneración intangible como distinciones y premios honoríficos y planes de entrenamiento y capacitación.

3) Los programas de reforma deben incluir una estrategia política transicional. Para lograr cambios institucionales paulatinos sería conveniente promover en una etapa transicional un sistema cuyo diseño priorice su aceptabilidad política para evitar las fuertes resistencias que suscitan las propuestas que conllevan una ruptura radical del *statu quo*, como ocurrió en Chile (Grindle, 2012). Muchos programas de reforma han sufrido una cierta “ilusión tecnocrática” que consiste en creer que su solidez técnica los hará susceptibles de implementación exitosa. Así podemos observar que, en Chile, la combinación de principios weberianos para la incorporación de los directivos del servicio público, con prácticas propias del sistema de confianza admitidas en una serie de ámbitos específicos con carácter transicional, redujo los eventuales puntos de bloqueo, favoreciendo

la progresiva extensión del mérito para la selección de los altos gerentes públicos a lo largo de los distintos servicios.

4) Los programas de reforma deben priorizar la profesionalización de los sectores directivos. Para el desarrollo y consolidación de las reformas administrativas, la profesionalización de los segmentos directivo ocupa un lugar central. Difícilmente logre instaurarse una burocracia meritocrática si su capa superior está capturada políticamente (Cortázar Velarde, et al, 2014: 126). El fortalecimiento de la alta dirección pública puede transformarse en un factor relevante para la institucionalización de un sistema meritocrático en contextos de sistemas de empleo público asediados políticamente (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011: 51). La adopción de sistemas de alta gerencia puede generar un efecto “profesionalizador” por decantación hacia las esferas inferiores de la burocracia.

5) Los programas de reforma deben restringir figuras contractuales. El uso intensivo y abusivo de las contrataciones eventuales, bajo diversidad de modalidades, ha contribuido a la consolidación y expansión de los poderes presidenciales de patronazgo. Los programas de reforma deben simplificar el espectro de contrataciones, a fin de hacer al sistema más transparente y mejorar las posibilidades de control. Sin eliminar en una primera fase la contratación de personal de confianza política, toda reforma debe apuntar a que las contrataciones temporarias y precarias queden asociadas a ese tipo de personal. Las entidades sindicales pueden transformarse en aliados clave para favorecer la restricción del uso de contrataciones provisorias. Pero limitar su alcance no es suficiente, estas acciones deben complementarse con la instrumentación de mecanismos de selección meritocráticos para la incorporación al servicio en todos los ámbitos que no correspondan a la designación por criterios de confianza. En América Latina es frecuente que exista una muy amplia “zona

gris” de contratos que no pertenecen claramente al sistema de mérito, pero tampoco corresponden a personal político propiamente dicho. La reducción y eventual eliminación de esta “zona gris” debe ser el primer objetivo de cualquier reforma.

X. ANEXOS

X.1. CUADRO N°1: ÍNDICE DE MÉRITO Y EL PBI PER CÁPITA (EN US\$ A PRECIOS ACTUALES)

País	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/13 Valoración	PBI PER CÁPITA (en US\$ a precios actuales) 2013 US\$
Bolivia	7	2.868
Honduras	7	2.291
Guatemala	20	3.478
Panamá	20	11.037
Ecuador	27	5.720
Rep. Domin.	27	7.011
El Salvador	33	3.826
Venezuela*	34*	14.415
México	40	10.307
Nicaragua	40	1.851
Paraguay	40	4.403
Perú	40	6.660
Argentina*	47*	14.715
Chile	67	15.732
Colombia	67	7.826
Costa Rica	73	10.185
Uruguay	73	16.351
Brasil	93	11.208

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Banco Mundial.

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

X.2. CUADRO N°2: ÍNDICE DE MÉRITO Y PORCENTAJE QUE PIENSA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SON CORRUPTOS O EXTREMADAMENTE CORRUPTOS

	ÍNDICE DE MÉRITO 2011/2013	% QUE PIENSA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SON CORRUPTOS O EXTREMADAMENTE CORRUPTOS
Bolivia	7	69
El Salvador	33	76
Venezuela	34	79
México	40	87
Paraguay	40	58
Perú	40	65
Argentina	47*	77
Chile	67	58
Colombia	67	70
Uruguay	73	40
Brasil	93	46

Fuente: Iacoviello y Strazza (2014: 48) y Barómetro Global de la Corrupción (2013).

* Datos ajustados en función a resultados del Informe BID (2006).

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel D. (2003). The U.S. Federal Executive in an Era of Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16, N°3 (julio): 373-399.
- ABERBACH, Joel D., PUTMAN, Robert D. y ROCKMAN, Bert A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- ALESSIO, María Fernanda y PACHECO, Regina (2013). O sistema de alta dirección pública do Chile: política e gestão. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- ARBAZÚA, Eduardo (2010). Las presiones y tensiones en el sistema de Alta Dirección Pública. *Observatorio Económico*, Universidad Alberto Hurtado, N° 41.
- ARELLANO, David (2008). La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 143-170.
- AUCOIN, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, N°2: 115-137.

- AUTÓN, Omar (2013). Modernización del Estado, empleo público y negociación colectiva, *Perspectivas sobre el Estado las políticas públicas y la gestión*, Año 1, N° 1: 82-95.
- AUYERO, Javier (2004). Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico. *Nueva Sociedad*, N° 193: 133-145.
- AUYERO, Javier (1996). La doble vida del clientelismo político. *Sociedad*, N° 8 (abril): 31-56.
- ORTEGA FREI, Eugenio (2009). La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática. En BASCUÑÁN, Carlos, CORREA, Germán, MALDONADO, Jorge y SÁNCHEZ, Vicente (Eds.). *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: La Concertación en Chile*, Vol. II. Santiago: LOM ediciones: 41-58.
- BRUSCO, Valeria, NAZARENO, Marcelo y STOKES, Susan (2005). Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina. En AMARAL Samuel y STOKES, Susan (eds.). *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en Argentina*. Buenos Aires: Eduntref: 246-274.
- BUNEL, Jean y PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France (1995). Los empresarios frente a las nuevas políticas económicas. El caso de la Provincia de Mendoza (Argentina). *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, N°4: 227-240.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, Victoria (2009). Selecting Clients: Partisan Networks and the Electoral Benefits of Targeted Distribution. Paper preparado para ser presentado en Comparative Politics Workshop, Yale University, 11 de noviembre.

- CARLSON, Ingrid y PAYNE, J. Mark (2002). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5892?locale-attribute=es>.
Fecha de consulta: 31 de octubre de 2014.
- CARPENTER, Daniel P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- CAZORLA, José (1994). *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la Administración y las empresas*. Barcelona: Working Paper N° 86, Universidad de Granada.
- CAZORLA, José (1992). *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características*. Barcelona: Working Paper N° 55, Universidad de Granada.
- CENTENO, Miguel Ángel (2013). *Max Weber and the Latin American State (draft)*. México: Fondo de Cultura Económica y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): en línea: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/Max_Weber_Latin_Am_State_apr2013_0.pdf. Fecha de consulta: 21 de enero.
- CIPPEC (2015). *¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional*. Ciudad de Buenos Aires: CIPPEC.
- CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (2011). *Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos*, *Reforma y democracia*, N° 49.
- CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano, LONGO, Francisco y SCHUSTER, Christian (2014). *La agenda a futuro*:

estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina. En CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 75-116.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SCHUSTER, Christian (2014). Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina. En CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 75-116.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (2014). El fortalecimiento del servicio civil como pilar de las instituciones del sector público. En CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 1- 11.

COSTA, Rosanna y WAISSBLUTH, Mario (2007). Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas, *Documentos de Trabajo*, Serie Gestión, N°94.

D'ARAÚJO, María Celina (2009). A Elite dirigente do governo Lula. Río de Janeiro: CPDOC.

DAHLSTRÖM, Carl, LAPUENTE, Victor y TEORELL, Jan (2009). Bureaucracy, Politics and Corruption. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg y Lund University. Preparado para presentar en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Toronto, Canadá, 3 al 6 de septiembre.

- DEL PERCIO, Enrique (2005). Apuntes para una genealogía del ethos urbanita latinoamericano. *Filosofía Unisinos*, Vol.6, N°2: 184-193.
- DRESSER GUERRA, Denise (2013). México: capitalismo de cuates. *Posibilidad Política*. N° 5: 55-63.
- EATON, Kent (2003). Can politicians Control Bureaucrats? Applying Teories of political Control to Argentina´s Democracy. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45 N°4 (diciembre): 33-62.
- ECHEBARRÍA, Koldo (2008). El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 27-44.
- ECHEBARRÍA, Koldo y CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (2007). Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. En LORA, Eduardo (ed.). *El estado de la reforma del Estado en América Latina*. Washington DC: BID: 123-155.
- EUROBARÓMETRO (2014). Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer (81). Comisión Europea: en línea: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf. Fecha de consulta: 21 de noviembre.
- EVANS, Peter y RAUCH, James (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, Vol. 64, N°5: 748-765.
- FERRARO, Agustín (2015). Supreme Leaders of the Nation. History and Characteristics of Presidential Supremacy in Latin America and the United States. Salamanca, manuscrito.

- FERRARO, Agustín (2011). A splendid ruined reforme: the creation and destruction of a civil service in Argentina. En MASSEY, Andrew (ed.). *International Handbook on Civil Service Systems*. Edward Elgar: 152-177.
- FERRARO, Agustín (2010). *From War-Making to the Cage of Reason. Two Logics of State Building in Spain and Latin America*. Salamanca, manuscrito.
- FERRARO, Agustín (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.
- FERRARO, Agustín (2009a). *Two Concepts of State-Building. Concentration and Division of Powers, from History to Political Practice*. Paper preparado para presentar en el International Workshop: Paper Leviathans: State-Building in Latin America and Spain 1810–1930. Princeton University, 18 al 19 de septiembre. .
- FERRARO, Agustín (2008). Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, N°2: 101-129.
- FERRARO, Agustín (2006): Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 41, N°2 (junio): 165-182.
- FREIDENBERG, Flavia (2013). La calidad de las elecciones en América Latina. *Mundo Electoral*. Año 6 N° 18: on line: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=1138>. Fecha de consulta: 7 de noviembre.
- GAETANI, Franciso y HEREDIA, Blanca (2002). La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso BID: en línea:

<https://publications.iadb.org/handle/11319/2276?locale-attribute=es>.

Fecha de consulta: septiembre de 2015.

GEDDES, Barbara (1996). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Estados Unidos: University of California Press.

GOODWIN-GILL, Guy (2005). *Elecciones libres y justas*. Edición nueva y ampliada. Suiza: Unión Interparlamentaria: en línea: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-s.pdf>. Fecha de consulta: 7 de noviembre.

GRINDLE, Merilee (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

HECLO, Hugh (1977). *A government of strangers. Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution.

HEREDIA, Blanca (2002). *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*. Washington: Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

HOLLYER, James R. (2011). *Merit Recruitment in 19th and Early 20th Century European Bureaucracies*. Wilf Family Department of Politics. New York University: en línea: <http://www.tc.umn.edu/~jhollyer/HollyerMeritEuropev2.pdf>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2014. IACOVIELLO, Mercedes (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6618/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Per%C3%BA.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

IACOVIELLO, Mercedes (2010). La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes. XV Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.

IACOVIELLO, Mercedes (2009). Estrategias de reforma del servicio civil en Panamá y República Dominicana: paralelos y singularidades. XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27 al 30 de octubre.

IACOVIELLO, Mercedes (2006). Análisis comparativo por subsistemas. En Koldo Echabarría (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 531-572.

IACOVIELLO, Mercedes (2006a). Síntesis del diagnóstico Caso Chile. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 147-173.

IACOVIELLO, Mercedes e ITURBURU, Mónica (2010). Empleo Público en América Latina. Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina. Proyecto: DataGov Stand Alone Budget-(RG-K1111).

IACOVIELLO, Mercedes y PANDO, Diego (2015). La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional. En ALBA, Carlos y PETERS, Guy (eds.). *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2008). Gestión pública en América Latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre.

- IACOVIELLO, Mercedes y STRAZZA, Luciano (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 13-60.
- IACOVIELLO, Mercedes y STRAZZA, Luciano (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Año 11 N°16: 51-95.
- IACOVIELLO, Mercedes, LLANO, Mercedes y STRAZZA, Luciano (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. Caracas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52: 45-82.
- IACOVIELLO, Mercedes, LLANO, Mercedes y STRAZZA, Luciano (2011). Profesionalización de altos cargos de dirección pública en América Latina (reforma 2003-2011), *Desigualdade & Diversidade*, Dossiê especial: 49-70.
- IACOVIELLO, Mercedes y RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2006). Síntesis del diagnóstico Caso República Dominicana. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC: BID: 447-471.
- IACOVIELLO, Mercedes y RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2006a). Síntesis del diagnóstico Caso Uruguay. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC: BID: 473-493.
- IACOVIELLO, Mercedes, RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y CRUZ OROZCO (2006). México. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). Informe

sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC:
BID: 319-356.

IACOVIELLO, Mercedes, ZUVANIC, Laura y TOMMASI, Mariano (2003).
Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la
reforma del servicio civil en Argentina. VIII Congreso Internacional del
CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,
Panamá, 28 al 31 de octubre.

IAZZETTA, Osvaldo (2011). La democracia delegativa y su cara estatal. Un
abordaje del caso argentino. En O'DONNELL, Guillermo, IAZZETTA,
Osvaldo y QUIROGA, Hugo (coord.). *Democracia Delegativa*. Ciudad
Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

INAP (2014). Panorama de las Américas 2013. Madrid: OCDE/INAP.

ITURBURU, Mónica (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en
América Latina: Paraguay. BID: en línea:
<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6629/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Paraguay.pdf?sequence=1>.
Fecha de consulta: diciembre de 2014.

ITURBURU, Mónica (2014a). Diagnóstico institucional del servicio civil en
América Latina: Uruguay. BID: en línea:
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6619/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Uruguay.pdf?sequence=1>
. Fecha de consulta: 11 de setiembre de 2015.

ITURBURU, Mónica (2012). Caso El Salvador. Informe barómetro de la
profesionalización del empleo público en Centroamérica y República
Dominicana. AECID-SICA: en línea:

<http://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/7-barometro-2012-savador.pdf>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

ITURBURU, Mónica (2012a). Caso Honduras. Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. AECID-SICA: en línea: <http://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/4-barometro-2012-honduras.pdf>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

ITURBURU, Mónica (2012b). Caso Guatemala. Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. AECID-SICA: en línea: <http://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/5-barometro-2012-guatemala.pdf>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

JONHNSON, Ronald N. y LIBECAP, Gary D. (1994). *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. University of Chicago Press.

KITSCHULT, Herbert y WILKINSON, Steven (2007). Citizen- politician linkages: an introduction. En KITSCHULT, Herbert y WILKINSON, Steven (eds.). *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Gran Bretaña: Cambridge University Press: 1-49.

KNACK, Stephen y KEEFER, Philip (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, Vol. 7, N°3: 207-227.

LAPUENTE, Víctor y NISTOTSKAYA, Marina (2009). To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, N° 3: 431-458.

- LEE, Kwang-Hoon y RAADSHHELDERS, Jos (2008). Political Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putman and Rockman, 1981. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, N°3 (julio): 419-438.
- LIRA, Loreto (2013). Impacto del sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la Gestión Hospitalaria. Un análisis empírico. *Estudios Públicos*, N° 131: 61-102.
- LLANO, Mercedes (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6622/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Chile.pdf?sequence=1>.
Fecha de consulta: diciembre de 2014.
- LLANO, María Mercedes (2014a). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6623/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-%20Brasil.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.
- LLANO, María Mercedes (2006). Modernización de los partidos políticos: un desafío para el fortalecimiento democrático en Argentina. CADAL, Año IV, N° 55: en línea: <file:///C:/Users/mechidd/Documents/doctorado/cap%C3%ADtulo%202/CADAL%20LLANO.pdf>.
- LLANO, Mercedes y IACOVIELLO, MERCEDES (2015). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración del poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el estado argentino. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de

Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.

LONGO, Francisco (2013). Diez años de alta dirección pública en Chile. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.

LONGO, Francisco (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 45-78.

LONGO, Francisco (2006). Una lectura transversal de los resultados. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 593- 610.

LONGO, Francisco y ECHEBARRÍA, Koldo. (2014). Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina. En CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 61-73.

LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (2008). Introducción. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 9-24.

LÓPEZ, Andrea y ZELLER, Norberto (2010). Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 1.

MAHONEY, James (2015) Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change: en línea: <http://politics.virginia.edu/sites/politics.virginia.edu/files/Gradual%20versus%20Punctuated%20Change%20Circulation.doc>. Fecha de consulta: 21 de setiembre de 2015.

MAHONEY, James (2013). Militarization without bureaucratization in Central America. En CENTENO, Miguel Ángel y FERRARO, Agustín (eds.), State and nation making in Latin America and Spain: Republics of the possible. Cambridge University Press: 203-224.

MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (2013). A Theory of Gradual Institutional Change. En MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (eds.). Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press: 1-37. MAINWARING, Scott (1999). Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil. *Araucaria*, Año 1, N° 2 1999: en línea: http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro2/monogr2_1.pdf. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2014.

MANN, Michael (1992). States, War and Capitalism. Ideas. Oxford.

MANZETTI, Luigi y MORGENSTERN, Scott (2000). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America. Paper preparado para presentar en Notre Dame conference on Horizontal Accountability in New Democracies, mayo.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2009). La Nueva Fisonomía del servicio profesional de carrera en México, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 43 (febrero).

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2003). ¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México. VIII

Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.

MCCUBBINS, Mathew y SCHAWARTZ, Thomas (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N°1 (febrero): 165-179. MEDINA, Fernando y STOKES, Susan (2007). Monopoly and Monitoring: approach to political clientelism. En KITSCHOLT, Herbert y WILKINSON, Steven (eds.). *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Gran Bretaña: Cambridge University Press: 68-83.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2007). El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 29, enero-junio: 7-45

MERCEDES CONTRERAS, Ayacx (2009). La economía política de la reforma institucional en la República Dominicana, *Buen Gobierno*, Vol. II, N°2 (junio): 5-9.

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik (2010). In Search of the Shadow of the Past: Legacy Explanations and Administrative Reform in Post-Communist East Central Europe. En PAINTER, Martin y PETERS, Guy (eds.) *Tradition and Public Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan: 203-216.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL-UNIÓN EUROPEA (2011). Informe Final sobre las Elecciones Generales y al Parlamen: en línea: http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/moeue-nicaragua-informe-final-22022012_es.pdf. Fecha de consulta: noviembre de 2014.

MOE, Terry (2013). Presidentes, instituciones y teoría. En Alessandro, Martín y GILIO, Andrés. *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina*.

Estudios comparados sobre la Institución Presidencial. Provincia de Buenos Aires, INAP: 15-62.

MORENO LUZÓN, Javier (2014). Caciquismo y política de clientelas en la España de la Restauración. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <http://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-5-95.pdf>.
Fecha de consulta: 21 de octubre de 2014.

MORENO LUZÓN, Javier (2006). A historiografia sobre o caciquismo espanhol: balanço e novas perspectivas. *Análise Social*, Lisboa, Vol. 41, N°178: 9-29.

MORENO LUZÓN, Javier (1995). Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil. *Revista de Estudios Políticos*, España, N° 89: 191-224.

MUSTAPIC, Ana María (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos, *América Latina Hoy*, N° 32: 163-183.

NARBONDO, Pedro (2012). La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional a un neoliberalismo subdesarrollado. VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 12 al 14 de junio.

NEF, Jorge. (2003). Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.). *Handbook of Public Administration*. Gran Bretaña: Sage Publications: 523-535.

NISKANEN, William A. (1974). Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine Publishing Company.

NOVARO, Marcos (2003). Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político, *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 2: 341-376.

- OCDE (2011). Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. Resumen. OECD publishing.
- O'DONNELL, Guillermo (2004). Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis para Discusión. Texto preparado para el proyecto: La Democracia en América Latina, propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD): en línea: <http://www.centroedelstein.org.br/PDF/acercadelestado.pdf>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2014.
- O'DONNELL, Guillermo (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°42 (octubre).
- O'DONNELL, Guillermo (2007). Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo.
- O'DONNELL, Guillermo (1997). Otra institucionalización. En O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. PAIDÓS: 305-330.
- O'DONNELL, Guillermo (1997b). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, N° 152: 143-167.
- O'DONNELL, Guillermo (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, N° 128: 62-87.
- ONEP (2009). Los Procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Decreto 993/91, T.O.1995. Características Significativas de los Procesos Convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008.

- ONGARO, Edoardo (2010). The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. En PAINTER, Martin y PETERS Guy (eds.) *Tradition and Public Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan: 174-190.
- ORTEGA Y GASSET, José. (1962). España Invertebrada. Bosquejos de algunos pensamientos históricos (1921). En Obras Completas, Tomo III (1917-1928). Revista de Occidente. Madrid: 37-128.
- ORTEGA Y GASSET, José (1961). La nueva y la vieja España. En Obras Completas, Tomo I (1902-1906). Revista de Occidente, Madrid 267-308.
- OSZLAK, Oscar (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Proyecto OEA-PNUD. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.
- OSZLAK, Oscar (2001). Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego. Jornadas Hacia el Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 6 de septiembre.
- OSZLAK, Oscar (1999): The argentine civil service: an unfinished search for identity. *Research in Public Administration*, Vol. 5. 1999. JAI Press Inc. pages 267-326.
- PACHECO, Regina S. (2008). Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 171-198.
- PAINTER, Martin y PETERS, Guy (2010). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. En PAINTER,

- Martin y PETERS, Guy (eds.). *Tradition and Public Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan: 19-30.
- PARDO, María del Carmen (2005). El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio, *Foro Internacional*, vol. XLV, N° 4, octubre-diciembre: 599-634
- PARRADO DIEZ, Salvador (2008). Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 219-259.
- PARRADO DIEZ, Salvador (2004). Politicisation of the Spanish civil service: continuity in 1982 and 1996. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 227-256.
- PARRADO DIEZ, Salvador (2000). The Development and Current Features of the Spanish Civil Service System. En BEKKE, Hans A.G.M. y M. VAN DER MEER, Frits (eds.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Estados Unidos, Reino Unido: Edward Elgar pub.: 247-274.
- PENADÉS, Alberto (1999). El Sistema Electoral Español (1977-1996). En PANIAGUA SOTO, Juan Luis y MONEDERO, Juan Carlos (ed.). *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- PETERS, Guy (2004). Politicization in the United States. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 125-138.
- PETERS, Guy (1999). La política de la burocracia. México, DF.: Fondo de la Cultura Económica.

- PETERS, Guy (1981). The problem of Bureaucratic Government. *The Journal of Politics*, Vol. 3: 56-82.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon (2000). Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante. *GAPP*. N° 17-18 (enero-agosto): 31-38.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon (2004). Politicization of the civil service: concepts, causes, consequence. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 1-13.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon (2004a). Conclusion Political control in a managerialist world. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 283-290.
- PÉREZ, Alejandro (2013). Perspectivas sobre el número y competitividad del sistema de partidos dominicano. Observatorio Político Dominicano.
- POLLITT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2010). La Reforma de la Gestión Pública: Un análisis comparado. Madrid: INAP.
- PORTALES, Carlos (2009). Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. En *Un mejor Estado para Chile*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado: 353-401.
- POUSADELA, Inés (2004). Viejos y Nuevos Partidos. Cambios en la Representación Política en Argentina. Preparado para la 2004 Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, 7 al 9 de octubre.
- PRATS I CATALÁ, Joan (2014). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. Biblioteca IDEAS del

Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya: 1-16: en línea: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALAN,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2014.

RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro (2007). *Hacia un modelo de excelencia en alta dirección y gestión de personas para el sector público: la experiencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre.

ROMERO-MAURA, Joaquín (1977). *Caciquismo as a political system*. En GELLNER, Ernst y WATERBURY, John (eds.). *Patrons and Clients*. London: Duckworth: 53-62.

RAMOS, Conrado, MILANESI, Alejandro y GONNET IBARRA, Diego (2015). *Capítulo Uruguay*. En ALBA, Carlos y PETERS, Guy (eds.). *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

RAMOS, Conrado, SCROLLINI, Fabrizio y SOLÓRZANO, Fernanda (2013). *El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*.

SACKS, Audrey (2011). *The Antecedents of Approval, Trust and Legitimizing Beliefs in sub-Saharan Africa, Latin America and six Arab Countries*. World Bank Institute Governance Practice.

- SCHEDLER, Andreas. 2004. El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N°1, (enero-marzo): 57-97.
- SCHERLIS, Gerardo (2015). Problemas del sistema partidario argentino: de la estatización a la “peronización”. En GERVASONI, Carlos et al. *Desafíos para el fortalecimiento democrático en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung: 33-44.
- SCHERLIS, Gerardo (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. *América Latina Hoy*, Vol. 62: 47-77.
- SCHERLIS, Gerardo (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.
- SCHUSTER, Christian (2014). When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America. Trabajo presentado en la 85° Annual Conference of the Southern Political Science Association. Nueva Orleans, 9 al 11 de enero.
- SCHUSTER, Christian (2014a). Strategies to Professionalize the Civil Service. Lessons from the Dominican Republic. Washington DC: BID.
- SCHUSTER, Christian (2013). Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay. Documento de Trabajo. CADEP.
- SCOTT, James (1986). ¿Patronazgo o Explotación? En GELLNER, Ernest y otros. *Patrones y Clientes*. Barcelona: Ed. Júcar: 35-61.

- SILVA, Francisco (2011). Profesionalización de la función pública: la experiencia chilena (reforma 2003-2011), *Desigualdade & Diversidade*, Dossiê especial: 35-48.
- SKOWRONEK, Stephen (1982). Building New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- SOTIROPOULOS, Dimitri (2009). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics*, Vol. 27, N°3: 405-422.
- SOTIROPOULOS, Dimitri (2004). Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a 'model' of South European Bureaucracy? The Hellenic Observatory, The European Institute, London School of Economics and Political Science, Discussion Paper N° 17: en línea: <http://eprints.lse.ac.uk/5682/1/Sotiropoulos17.pdf>. Fecha de consulta: noviembre de 2014.
- SOTIROPOULOS, Dimitri (2004a). Two faces of politicization of the civil service The case of contemporary Greece. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge: 257-282.
- STOKES, Susan (2007). Political Clientelism. En BOIX, Carles y STOKES, Susan (ed.). *Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press: 604-627.
- STRAZZA, Luciano (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6620/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil>

[%20en%20%20Am%C3%A9rica%20Latina-M%C3%A9xico.pdf?sequence=1](#). Fecha de consulta: diciembre de 2014.

STRAZZA, Luciano (2014a). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6621/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Am%C3%A9rica%20Latina-Colombia.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

STRAZZA, Luciano (2012). Caso Costa Rica. Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. AECID-SICA: en línea: <http://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/8-barometro-2012-costarica.pdf>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

STRAZZA, Luciano (2012a). Caso Panamá. Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. AECID-SICA: en línea: <http://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/6-barometro-2012-panama.pdf>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

STRAZZA, Luciano (2012b). República Dominicana. En II Informe Barómetro: Servicio Civi y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana. AECID-SICA: 25-64.

SULEINMAN, Ezra (2000). ¿Es Max Weber realmente irrelevante? *GAPP*, N° 17-18 (enero-agosto): 3-17.

TEORELL, Jan (2009). The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence. Department of Political Science. Lund University.

Preparado para presentar en la reunión anual de American Political Science Association, Toronto, Canadá, 2 al 6 de septiembre.

TEORELL, Jan, DAHLSTRÖM, Carl y DAHLBERG, Stefan (2011). The Quality of Government Dataset (versión 20/12/13). University of Gothenburg: The Quality of Government Institute: en línea: <http://www.qog.pol.gu.s>. Fecha de consulta: diciembre 2014.

THWAITES REY, Mabel (2001). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. Buenos Aires, *Revista Encrucijadas*, N°6 (abril).

TORIBIO, Rafael y BENITO SÁNCHEZ, Ana Belén (2012). Diagnóstico del sistema de partidos en República Dominicana: padecimientos –recientes y añejos–, síntomas de mejoría y algunas recetas para su modernización, *Ciencia y Sociedad*, 37 (4): 435-457.

VAN DE WALLE, Steven (2005). Measuring bureaucratic quality in governance indicators. Paper preparado para la 8° Public Management Research Conference. Los Angeles, 29 de septiembre al 1 de octubre.

VAN DE WALLE, Steven, VAN ROOSBROEK, Steven y BOUCKAERT, Geert (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, N° 1: 45-62.

VAN DE WALLE, Steven, VAN ROOSBROEK, Steven y BOUCKAERT, Geert (2005). Annex: data on trust in the public sector. Documento preparado para la Reunión del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. Rotterdam, 27-28.

VARELA ORTEGA, José (2001). Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900). Madrid: Marcial Pons y Junta de Castilla y León.

- VENTURA CAMEJO, Ramón (2006). Profesionalización del empleo público en República Dominicana, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 50-51: 311-324.
- WAISSBLUTH, Mario (2008). Alta Dirección Pública: una reforma contracultural, *Comentario Nacional*, septiembre: 390-394.
- WEBER, Max (1974). Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva (Tomo I). México: Fondo de la Cultura Económica.
- WEBER, Max (1967). El político y el científico. Madrid: Alianza Editorial.
- WILSON, Graham K y BARKER, Anthony (2003). Bureaucrats and Politicians in Britain. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16, N°3 (julio): 349-372.
- WILSON, Woodrow (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, N°2 (junio): 197-222.
- ZUCKERMAN, Alan (1977). Clientelist politics in Italy. En GELLNER Ernest. y WATERBURY John (eds.). *Patron and Clients in Mediterranean Societies*. London: Duckworth: 63-77.
- ZUVANIC, Laura y IACOVIELLO, Mercedes (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 58-59: 9-41.
- (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia, 14 al 15 de noviembre.

SITIOS WEB CONSULTADOS

- Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/>
- Base de Datos Políticos de las Américas:
<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>
- Barómetro de las Américas: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>
- Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Observatorio Electoral Iberoamericano: <http://www.obelia.org>
- The Institutions and Elections Project (IAEP) at Binghamton University (2005): <http://www2.binghamton.edu/political-science/institutions-and-elections-project.html>
- The Quality of Government Institute (QGI 2014):
<http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads>
- Transparency International:
<http://www.transparency.org/cpi2013/results>