

Panel: Experiencias comparadas en el desarrollo de la gestión pública iberoamericana

Analizando la burocracia: una mirada desde el BID

Koldo Echebarría

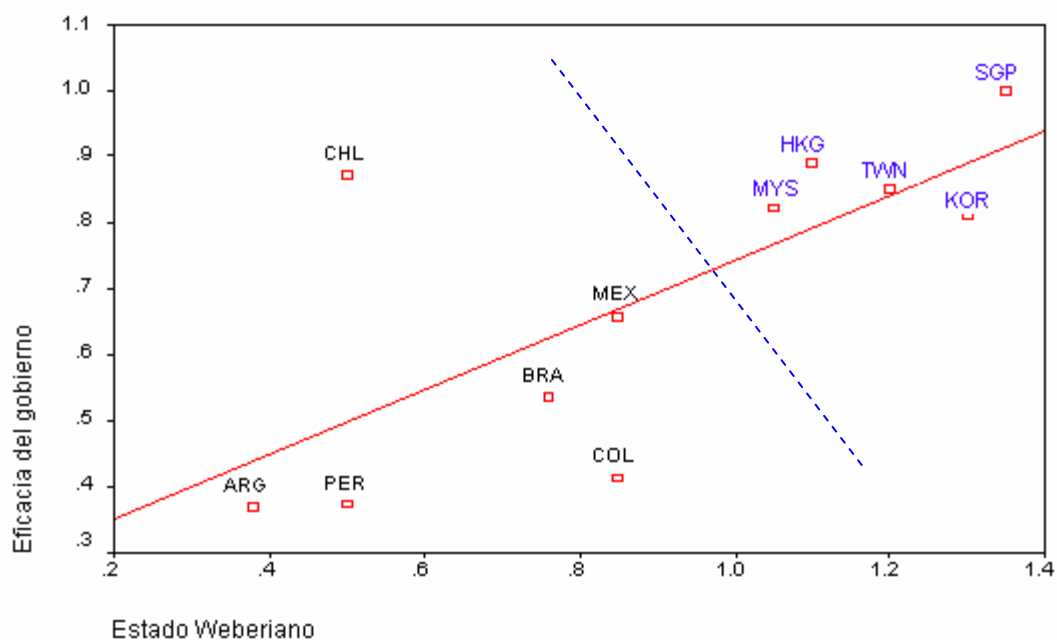
Especialista Principal de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil
Banco Interamericano de Desarrollo

La burocracia es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Es importante subrayar que la burocracia, vista desde esta perspectiva, es algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. La burocracia, en su modelo ideal weberiano, está conectada, por un lado, con la efectividad de la democracia, que requiere estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas y, por otro lado, con la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley. La burocracia sería un actor clave para reforzar el carácter intertemporal de los acuerdos políticos, especialmente, en su papel de agente de implantación y cumplimiento efectivo de los mismos.

América Latina ha sido tradicionalmente percibida como una región con estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables. La burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. Esta debilidad es coherente con las patologías de pesadez e ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiperregulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infraburocratización real.

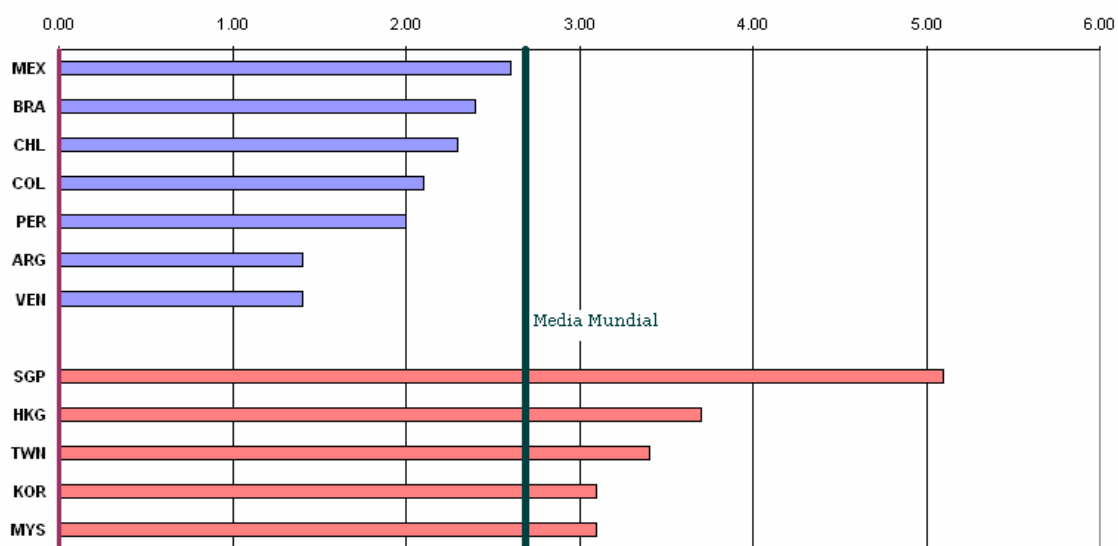
La debilidad de la burocracia ha sido uno de los factores que han tenido más peso en la debilidad del poder ejecutivo de los países de la región, tanto frente a otros actores políticos, como frente a los intereses organizados. Esto hace que esta debilidad burocrática se haya situado como una de las causas del fracaso en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal. Es patente la contraposición con los tigres asiáticos, en los que un Estado fuerte y autónomo, apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática, se considera un factor clave de su éxito, ilustra este argumento. En los gráficos 1 y 2 podemos ver los valores que reciben algunos países de Asia y América Latina para indicadores asociados con la calidad de la burocracia y su correlación con la efectividad de las instituciones, así como las valoraciones respectivas de la percepción sobre la competencia de los funcionarios públicos.

Gráfico 1. Grado de burocratización y efectividad gubernamental (comparación selección países asiáticos y de América Latina)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Gráfico 2. Competencia de los funcionarios públicos (comparación selección de países asiáticos y de América Latina)



Fuente: World Economic Forum, 2003

La paradoja de la burocracia y sus roles

La paradoja de la burocracia es que, siendo uno de los anclajes institucionales básicos del Estado democrático de Derecho, su posición organizativa en el sistema constitucional está subordinada al gobierno. Dicho de otro modo, la burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable, sino una parte del ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno. La explicación normativa es que el papel de la burocracia era concebido como puramente mecánico y subordinado a la ejecución de mandatos legales susceptibles de predeterminar el comportamiento de los funcionarios públicos. Con esta ficción, se pretendía obviar el conflicto entre democracia y burocracia que emerge del carácter no representativo de esta última.

De hecho, el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos siempre ha estado unido a una cierta tensión para incrementar la subordinación de la burocracia al poder político, generando retrocesos clientelistas en muchos casos. Esto puede obedecer tanto a la necesidad de utilizar el empleo público como recurso para premiar con el mismo a los partidarios del partido ganador (*spoils system*) que intercambiaban sus votos por trabajo, como para reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios normalmente obtienen en ciertos sectores y que pueden ser percibidos como captura (corporativismo) y limitación de la acción política del gobierno. Históricamente, la democracia ha tardado en superar este dilema, procesando lentamente la necesidad del Estado de convertirse en un actor dotado de autonomía y capacidad profesional, subordinado y responsable ante el gobierno, pero dotado de estabilidad y regido por un acceso meritocrático e igualitario.

Como conclusión, la burocracia puede cumplir roles diversos y contradictorios en el proceso de elaboración de políticas, según ésta se contemple desde su dimensión ideal de actor neutral y profesional, que garantiza la estabilidad, adaptabilidad e interés público de las políticas o desde su carácter de recurso privado, bien de los partidos políticos que lo intercambian por votos o de los propios empleados públicos que defienden sus propios intereses a través de la inamovilidad de sus condiciones de trabajo. El grado en el que la burocracia satisface unos u otros roles podemos suponerlo relacionado con algunas de las características de calidad de las políticas públicas.

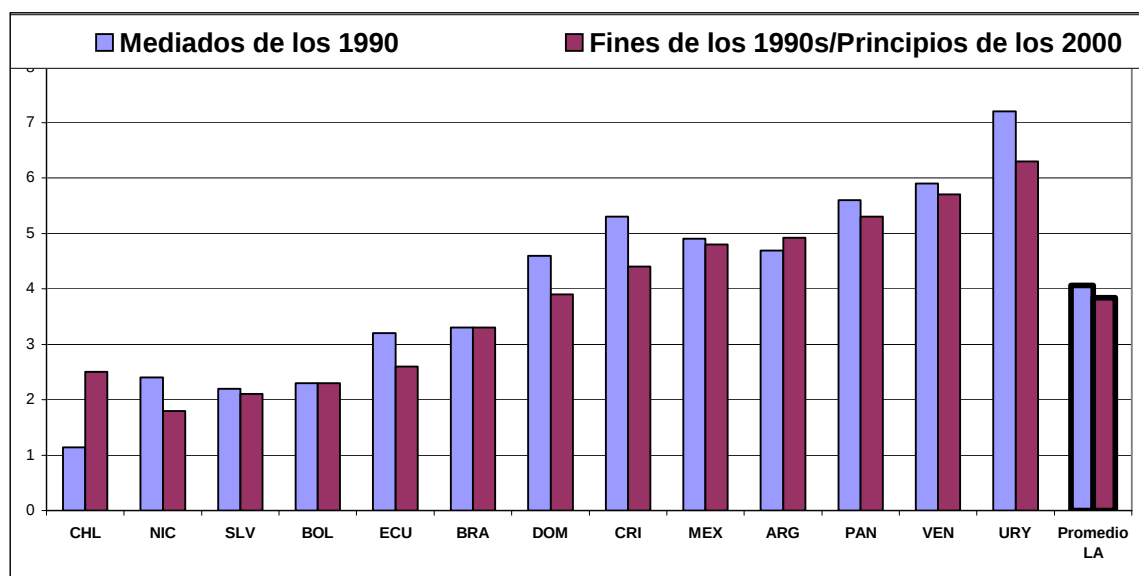
No obstante, tampoco podemos presumir una relación de carácter mecánico entre unas y otras variables; por ejemplo, una burocracia de corte weberiano ha sido asociada empíricamente a la apropiación de rentas por funcionarios públicos que explotan su autonomía; del mismo modo, la utilización del empleo como recurso político puede permitir absorber los costes requeridos por la adaptación de algunas políticas a nuevas circunstancias o una subordinación más estrecha entre los directivos públicos y los gobernantes electos puede asociarse a una mayor preocupación por políticas más próximas a las necesidades de los ciudadanos. También es importante señalar que el grado en el que la autonomía burocrática es necesaria para asegurar la calidad de una política no es igual en distintos sectores.

Las burocracias latinoamericanas: análisis de caracterización

El análisis de la burocracia está asociado empíricamente a la situación del empleo público que es su materia constitutiva fundamental. El empleo público tiene, no obstante, una dimensión cuantitativa y una dimensión cualitativa. Es esta segunda la que resulta más relevante para reconocer los atributos institucionales de la burocracia, más allá del sistema de empleo. No obstante, abordaremos el análisis de ambas dimensiones y estableceremos cruces entre las mismas para intentar caracterizar algunos modelos y realizar comparaciones entre ellos.

Los datos sobre el volumen del empleo público en la región presentan un panorama bastante diverso de los países y alguna tendencia convergente. El empleo público civil en relación a la población se sitúa en una media del 4,1%, destacando por encima el caso de Uruguay (6,3%) y por debajo el de Nicaragua (1,8 %), lo que indica una amplia dispersión entre los países (ver gráfico 3). Al medir el tamaño en términos de coste la media del impacto de la factura salarial sobre el gasto público es del 33,8%, oscilando entre el 45% de México y El Salvador y el 18% de Nicaragua. Es convergente la evolución reciente de los países que durante los años noventa experimentaron una cierta reducción del empleo público en relación a la población y contuvieron la factura salarial, fruto de los esfuerzos en materia de disciplina fiscal.

Gráfico 3. Evolución del tamaño del empleo público como porcentaje de la población 1995-1999



Fuente: Carlson, Ingrid y J. Mark Payne (2003), "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe", BID, Diálogo Regional de Política.

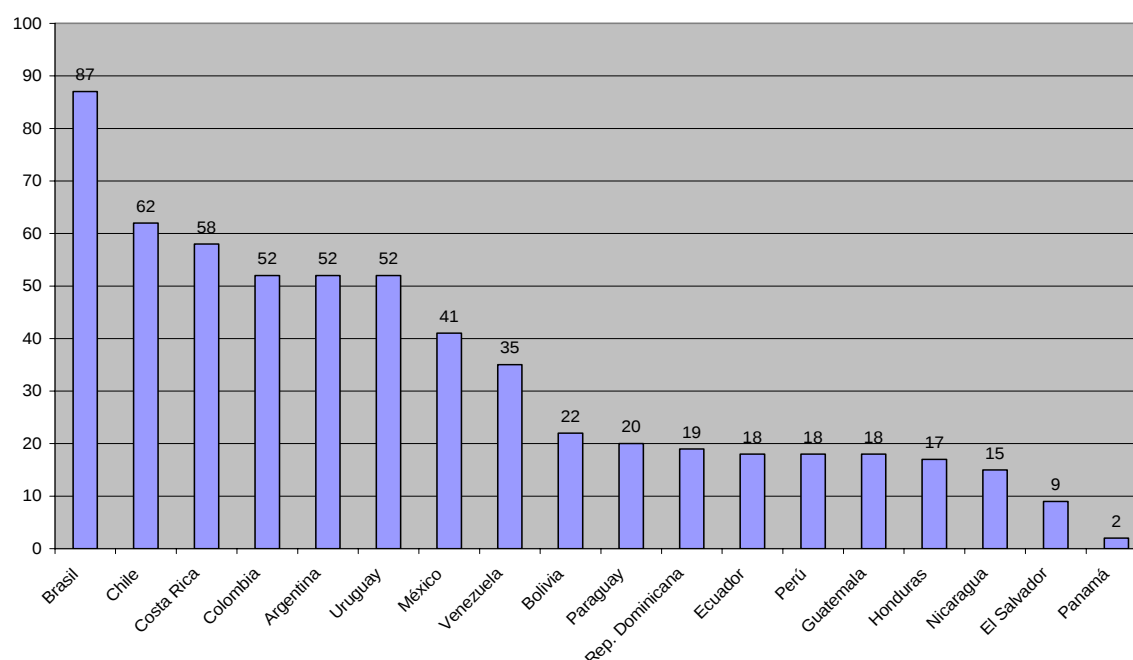
Estos datos nos dicen poco sobre la capacidad de las burocracias de cumplir unos u otros roles en relación al proceso de elaboración e implantación de políticas públicas, dado que más allá de su tamaño, son otros los rasgos que definen su grado de autonomía y capacidad. Es significativo, no obstante, que las tendencias recientes apuntan hacia una mayor disciplina en el manejo del empleo que establecería limitaciones en su valor como recurso de intercambio político. No obstante, el tamaño relativo del empleo público en relación al empleo total sigue siendo alto en bastantes países de la región, a lo que se une el hecho de que, de media, los salarios del sector público casi duplican los salarios en el sector manufacturero.

Una aproximación cualitativa al análisis de la burocracia nos lleva a examinar en qué medida éstas están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos que tienen atribuidos en una democracia representativa. Para realizar este análisis vamos a apoyarnos en los datos y conclusiones de un estudio de diagnóstico institucional del servicio civil realizado en 18 países de la región y que evalúa a través de diversos índices su grado de conformidad con diversos requerimientos institucionales básicos de una burocracia autónoma y, al mismo tiempo, dotada de capacidad técnica para ejercer su papel en la elaboración e implantación de políticas públicas.

El grado de autonomía de la burocracia puede medirse a través del índice de mérito (gráfico 4), que

evalúa el grado en el que existen garantías efectivas de profesionalidad en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas

Gráfico 4: Índice de mérito



Escala 0 a 100.

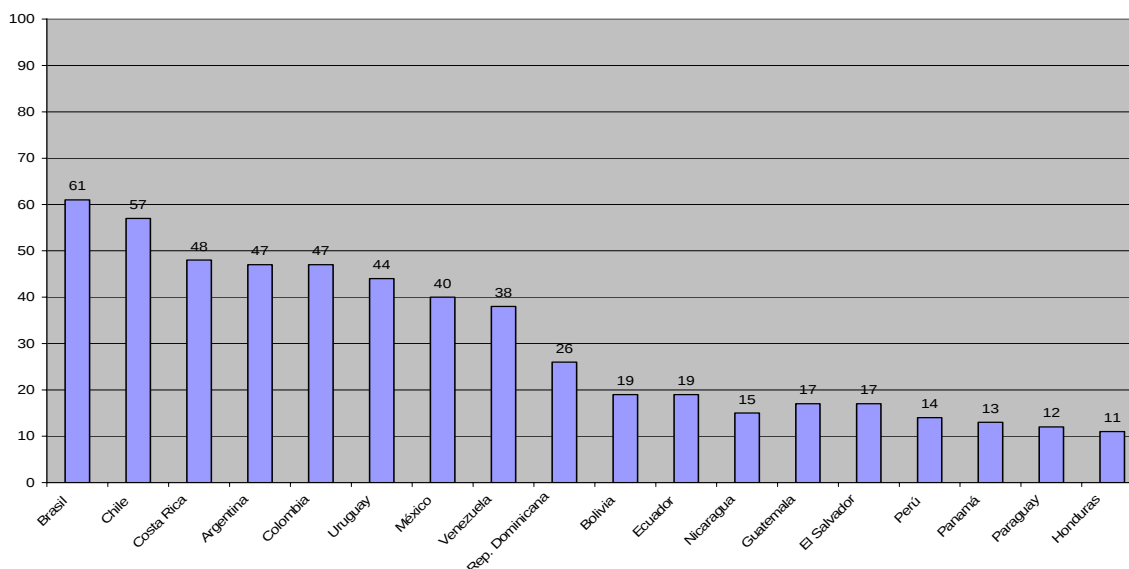
Fuente: Elaboración a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Pueden distinguirse tres grupos de países en términos del grado de autonomía de la burocracia, de acuerdo con los valores del índice de mérito. Costa Rica, Chile y Brasil lideran el grupo, con índices entre 60 y 90 (sobre 100), reflejando una instalación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, promoción y desvinculación. Les sigue un grupo de países con índices de entre 30 y 50, incluyendo Argentina, Venezuela, México, Colombia y Uruguay, en los cuales coexisten espacios de mérito con tradiciones clientelares. Por último, un amplio grupo que comprende Ecuador, Perú, Bolivia, y todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica presentan índices por debajo de 20, reflejando una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

Para poder desempeñar roles sustantivos en el diseño e implantación de las políticas públicas, además de autonomía, la burocracia requiere capacidades técnicas adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo. El índice de capacidad funcional (gráfico 5) es una buena aproximación a esta capacidad, considerando variables relacionadas con la gestión de las remuneraciones y la gestión del rendimiento. Los salarios constituyen la contraprestación por los servicios prestados por los funcionarios, pero al mismo tiempo expresan la política institucional en materia de retención y desarrollo de carrera de las personas y grupos en la organización. El sistema salarial contiene potencialmente los incentivos para promover la permanencia en la organización, la asunción de responsabilidades, el desarrollo de competencias y el ajuste entre los objetivos individuales y organizacionales. Por otro lado, cualquier intento de fijación de políticas de remuneración variable requiere algún grado de desarrollo de la gestión del rendimiento, ya que es imposible asociar el pago a alguna medida de desempeño o cumplimiento de metas individuales, grupales o institucionales sin procedimientos de evaluación en

funcionamiento.

Gráfico 5: Índice de Capacidad funcional



Escala 0 a 100.

Fuente: Iacoviello y Zuvanic, 2005

Distinguimos tres grupos de países en relación con la capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados. Brasil y Chile se destacan dentro del grupo de países de la región, con índices cercanos a 60 sobre 100. Este puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, y procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países con índices de entre 40 y 50 (sobre 100), formado por Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Estos casos se caracterizan por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna, y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. En estos países ha habido intentos de aplicación de sistemas generalizados de evaluación de desempeño, persistiendo dificultades en su implementación. El grupo con peores resultados presenta índices de entre 10 y 25 (sobre 100), y está formado por Honduras, Paraguay, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y República Dominicana. Estos países presentan como puntos en común la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de inequidad, y ausencia de evaluación de desempeño (pese a estar enunciada en las normas) o intentos de aplicación parcial con fuerte sesgo a la benevolencia. La competitividad salarial varía dentro de este grupo, pero en general aun en casos de competitividad razonable en términos de comparación de promedios de salarios entre sector público y privado, persisten sectores con baja competitividad debido a la dispersión de sistemas salariales.

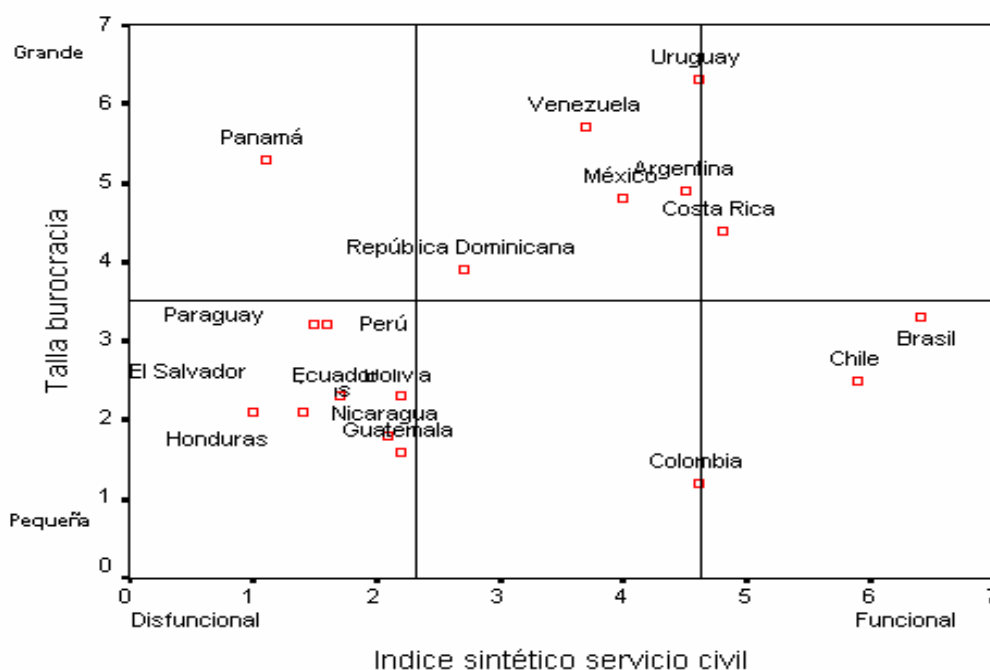
Considerando conjuntamente ambos índices, podemos agrupar los países analizados en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático. Un primer grupo de países presenta burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios; este grupo incluye países con bajo nivel en ambos índices, incluyendo Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. El segundo grupo identificado presenta sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y

herramientas de gestión que permitan una efectiva disponibilidad de capacidades; es la situación de Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Por último, se destacan en términos de ambos índices Chile y Brasil, con sistemas de perfiles diferenciados pero más institucionalizados que el resto de los países de la región.

Ambos índices están correlacionados, no presentado el *trade-off* que podría esperarse (salvo en el caso de Brasil) considerando que, en principio, una valoración fuerte del mérito sería contraproducente en términos de flexibilidad o capacidad incentivadora de la burocracia. Esta situación puede deberse al bajo grado general de desarrollo de la burocracia en la región, de manera que el déficit de mérito no genera una mayor flexibilidad (y por lo tanto un índice de capacidad funcional superior), sino una desintegración general del sistema (y por ende bajos puntajes para todos los índices).

Podemos finalmente cruzar los datos cuantitativos con los cualitativos y relacionar el tamaño con la calidad de la burocracia (Gráfico 6). Para esto último, utilizamos el índice sintético de servicio civil que incorpora las dimensiones de mérito y capacidad funcional, así como otros índices cualitativos. El resultado pone de manifiesto que la cantidad y la calidad no están necesariamente correlacionadas, apareciendo países caracterizados por burocracias disfuncionales grandes o pequeñas. Sólo es apreciable una correlación positiva entre buena calidad y tamaño más reducido, especialmente en los casos de Brasil y Chile.

Gráfico 6. Cantidad y calidad de las burocracias.



Fuente: Elaboración propia

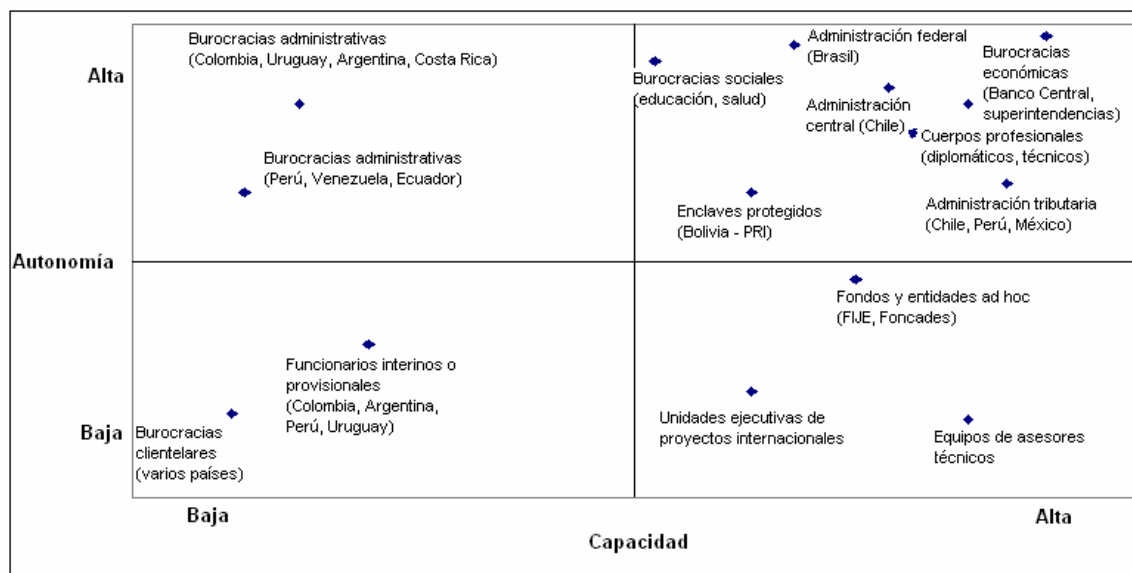
Nota: La talla de la burocracia representa el tamaño del empleo público expresado como porcentaje de la población (extraída de Carlson y Payne, 2003). El índice sintético de servicio civil es una valoración total por país en porcentaje sobre la suma de índices que miden eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, y capacidad integradora del servicio civil (extraído de Longo, Francisco (2005), "Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil", BID, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública).

Configuraciones burocráticas y roles prevalecientes

Más allá de la caracterización general anterior, la burocracia al interior de los países de América Latina no se presenta como un actor único y homogéneo. Dada la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, ésta se presenta al interior de los países a como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad. Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden cumplir roles diferentes y hasta contradictorios en un mismo país.

Tomando como punto de partida esta afirmación, se desarrolla una descripción de las formas que puede tomar el actor burocracia al interior de los países (ver gráfico 7). Todos en mayor o menor medida han desarrollado estas formas o “tipos”, que distan de ser ideales y que se proponen con fines exclusivamente descriptivos. Estos tipos pueden coexistir de forma simultánea en el aparato estatal, aunque su grado de presencia puede diferir de país en país y cada uno de ellos se ha conformado de acuerdo a los contextos históricos y a las prácticas políticas predominantes. Asimismo, cada tipo de burocracia, entendemos, muestra una “propensión” a determinados roles en el proceso de elaboración de políticas, aunque pueden existir excepciones que exceden el marco del actual análisis.

Gráfico 7. Configuraciones burocráticas



Fuente: Elaboración propia

- (1) **La burocracia administrativa clásica.** Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito está normalmente cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican y que representan los intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana clásica; los funcionarios han accedido por criterios más políticos que meritocráticos, pero pueden tener estabilidad. Su grado de competencia técnica y la capacidad de incentivación de comportamientos son bajos; son los ámbitos más afectados por recortes presupuestarios (en algunos países, como Perú o Uruguay el ingreso a estos cuerpos está congelado). Aquí situaríamos, en distintos grados de autonomía y capacidad, las burocracias administrativas de Perú, Ecuador o Venezuela (en el nivel más bajo)

y de Colombia, Costa Rica y Uruguay en el nivel más alto.

Esta burocracia tiene una reducida capacidad de ejercer un papel activo en relación al ciclo de las políticas públicas. Su escasa capacidad impide una influencia efectiva en la fase decisional, de la que está desconectada y que se sustancia en la superestructura política de los ministerios. Pueden desempeñar algún papel en la implantación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos y no hacia la gestión de los servicios. Su virtualidad como recurso para el intercambio político es reducido, como consecuencia de la estabilidad de sus miembros y el progresivo declive de su importancia cuantitativa.

- (2) **La burocracia clientelar.** Se caracteriza por baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de confianza o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas y pueden implicar cambios masivos de funcionarios. Un subconjunto de estas burocracias se produce cuando el control del acceso y la permanencia no está en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales o gremios. Los casos más acentuados se dan en los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica), en la República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). En México el control del aparato gubernamental se ha dividido tradicionalmente entre el partido gobernante para los cuadros (hasta la recientemente aprobada Ley de Carrera) y los sindicatos para los restantes puestos de trabajo. Paralelamente, es posible encontrar núcleos de estas características en otros países, como Argentina (designaciones transitorias), Colombia (provisionales), Uruguay (contratados) o Perú (laborales), al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y desvinculaciones.

Los roles de esta configuración están vinculados a su carácter de recurso político del partido gobernante que los intercambia por votos o apoyos políticos. Esta burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener alguna capacidad de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su papel en la elaboración de políticas o su implantación es casi irrelevante, salvo en el plano más operativo de las tareas más simples y rutinarias.

- (3) **La burocracia paralela** (“equipos técnicos” o de “proyectos”). Lo propio de esta modalidad es la baja autonomía y alta capacidad. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, que se han expandido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los noventa, mostrando tendencias a consolidarse. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. No forman parte de las estructuras permanentes aunque en varios países la renovación de estos cuerpos se realiza sucesivamente. Estos grupos de funcionarios no responden estrictamente a un partido político y presentan conocimiento experto en algún área temática de política. En la mayoría de los casos se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas y en algunos casos han desarrollado habilidades técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” fuera o al interior de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser mas o menos exitosas y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos.

Su participación en el ciclo de las políticas públicas es diferente, según la posición que ocupen. Una de sus versiones es la de los equipos de asesores técnicos que desempeñan un papel clave

en el diseño de las alternativas de política en proximidad a la cabeza del poder ejecutivo. Otra de las versiones está más bien centrada en asegurar la ejecución de las políticas, los proyectos o la entrega efectiva de determinados servicios públicos. Aquí podemos situar, en diversas combinaciones de autonomía y capacidad, las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales.

- (4) **La burocracia meritocrática.** Se caracterizan por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Están integradas por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo tanto burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como los bancos centrales, las entidades regulatorias o las administraciones tributarias - SUNAT y el Servicio de Impuestos Internos en Perú y Chile) y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como México o Brasil, los administradores gubernamentales en Argentina y algunos técnicos, como economistas, abogados o ingenieros en otros países). A medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, aunque dependiendo de los países y de los sectores, se situarían las burocracias de los sectores sociales (personal de los sectores de educación y salud).

Estamos hablando de burocracias que opinan y actúan. La mayoría de estos cuerpos tienen una incumbencia específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento diferencial, lo que les atribuye opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan, lo que les convierte en actor importante para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas. Conforman un actor y presentan culturas específicas, que pueden ser cerradas y con fuerte espíritu de cuerpo, lo que produce sesgos corporativos (esto es lo que se ha denominado en Brasil “insulamento burocrático”). Esto les puede hacer más proclives a participar en el diseño que en la implantación de las políticas y a reivindicar espacios decisionales autónomos, lo que les genera conflictos con el poder político; también es normal que puedan establecer alianzas con otros poderes del estado y e incluso con intereses externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de interlocución externa, pero les hace susceptibles de captura.

Más allá de esta caracterización, en los últimos años numerosos países de la región han intentado progresar en la institucionalización de burocracias meritocráticas. Las trayectorias de los países, no obstante, difieren y, no en todos los casos se han producido avances. Es generalizada la elaboración de nuevas leyes de servicio civil, pero su puesta en práctica no siempre ha sido efectiva, como consecuencia de una mezcla de factores políticos vinculados al valor que sigue teniendo el empleo como moneda de cambio y a factores de carácter fiscal, dado el riesgo inflacionista asociado a las reformas del empleo público. Los países que han logrado encuadrar la reforma en una trayectoria consistente los han hecho en el marco de procesos políticos donde el fortalecimiento de las capacidades estatales adquiere prioridad y cuando la reforma se ha hecho en el marco de los parámetros de la política fiscal.