

POLÍTICOS, FUNCIONARIOS Y GERENTES: EL INTERÉS PÚBLICO EN LA ENCRUCIJADA*

*José Alberto Bonifacio***

1. Impronta en las reformas administrativas en América Latina

Las políticas adoptadas por los países latinoamericanos para reformar la organización y gestión de las administraciones públicas en las últimas décadas, incluyendo en ellas a las reformas de la función pública, responden en general a modelos, argumentos o filosofías (Barzelay, 1999:11) donde se combinan reflexiones académicas con estrategias promovidas por instituciones internacionales.¹ Tales

* Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública realizado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. <http://www.clad.org.ve/anales6/boniffpol.html>

** Presidente de la Asociación Argentina de Administración Pública y Subdirector Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina.

¹ Barzelay (1999), refiriéndose a la Nueva Gerencia Pública, distingue entre argumento administrativo y filosofía administrativa. Siguiendo a Hood y Jackson, el argumento administrativo es un proceso intelectual mediante el cual se pretende formular conclusiones razonables y apropiadas acerca de cuestiones prácticas. Una filosofía administrativa, en cambio, es un cuerpo de doctrinas administrativas que influye en el establecimiento de la agenda y en los procesos decisorios en un tiempo y en un lugar determinados.

modelos, que recorrieron en oleadas sucesivas la geografía del subcontinente, tuvieron distintos niveles de eficacia en los países que adoptaron la impronta respectiva, pero el escepticismo por la falta de éxitos duraderos o sustentables, impregnó la mayor parte de las evaluaciones.

Como en el pasado, también en nuestros días se reiteran propuestas sistemáticas de solución a la crónica incapacidad atribuida al desempeño de las instituciones públicas y su burocracia. Revisar brevemente los trazos más gruesos de este devenir, puede tener sentido a propósito de contribuir en la definición de las políticas necesarias para afrontar problemas recurrentes e irresueltos en nuestras administraciones públicas, incluyendo a beneficio de inventario algunos cambios que hacen novedosos a la situación y a los desafíos.

La “administración para el desarrollo” de los años sesenta y setenta en América Latina, constituyó una corriente de cambios modernizadores que promovió la “reforma administrativa” como vehículo de transformación de la administración pública.² El contraste administración tradicional versus administración moderna, en la cual esta era el modelo a transferir a los países en desarrollo, hacía evidente el etnocentrismo de esta tendencia (Motta, 1973). Las teorizaciones de la administración para el desarrollo sostenían la relación funcional entre la burocracia y desarrollo, y el proceso de desarrollo institucional y político al cual el proceso técnico se subordinaba, empezaba por el desarrollo administrativo o reforma administrativa, incluyendo diversos aspectos relativos al servicio civil.

² El documento sobre la segunda Reunión de Expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública de 1971, al realizar sus recomendaciones es expresivo de la agenda de esta etapa de reformas: evaluación y examen de la capacidad administrativa para el desarrollo, planificación del desarrollo y ejecución de los planes, reformas administrativas y mejoramiento de la gestión, administración de personal, administración financiera, administración de materiales y plantas, empleo de técnicas modernas de administración, aplicación de la tecnología de computadoras, participación en la administración, administración de las funciones sectoriales y de los programas multinacionales, supervisión y dirección de empresas públicas, administración de las funciones reguladoras, administración judicial y jurídica, administración local y regional, etc. (Naciones Unidas, 1971)

El mapa político de la región mostraba entonces el predominio de regímenes autoritarios, y el eficientismo que se pretendía para la administración pública tenía como contrapartida la marginación popular del poder y el cuestionamiento de la capacidad de las sociedades para escoger, controlar y cambiar sus gobiernos, con lo que las dictaduras se arrogaban unilateralmente la representación del interés público. En ausencia de la institucionalidad democrática, estas reformas conceptualizaron a la administración como un sistema cerrado, y el paradigma de burocracia weberiana que promovían era funcionalmente adaptado, acentuando el profesionalismo, el reglamentarismo y la neutralidad política, siendo ésta negada como práctica social y fuente de legitimidad del ejercicio del gobierno.³

El contexto de una democracia más extendida en los países de la región, acompañó las severas reformas estructurales del Estado de la última década, las que tuvieron en la crisis fiscal su principal disparador. A diferencia de la etapa anterior, las reformas de la administración aparecen subordinadas al proceso de reforma económica, dando base al argumento de Schneider (2001:15), quien las considera como reformas parasitarias, aunque esta estrategia la atribuye a las reformas exitosas. Desde otra perspectiva, puede considerarse a la reforma administrativa como variable dependiente de la reforma económica, lo que supone un papel menos lucido, y quizás más frecuente.

Entre el conjunto de políticas que conducían al Estado mínimo, el *downsizing* fue la principal característica de la reforma del servicio civil: reducción de empleos, restricción del gasto en personal, flexibilización laboral, privatización y tercerización de servicios.

Como el trasfondo de estas reformas consistía en crear las condiciones para la gobernabilidad económica, queda pendiente

³ Prats sostiene que si la reforma administrativa fracasó en América Latina no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado, sino porque no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para su vigencia. De la burocracia weberiana se tomaron las apariencias formales, pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales". (Prats, 1999)

te en la agenda el desarrollo de las instituciones estatales necesarias para acoplar la administración pública a las necesidades sociales (Cunill, 1997). Los magros resultados de las primeras reformas en términos equidad social, fortalecimiento democrático y recuperación del desarrollo, condujeron a una amplia discusión de los supuestos, los instrumentos y los objetivos de las políticas reformistas (CLAD, 1998), abriendo paso a nuevos argumentos y filosofías. Se hicieron populares así las referencias al “consenso post Washington” y a las reformas de “segunda generación”, extendiéndose el enfoque neo-institucional (Stiglitz, 1998; Burki y Perry, 1998) y el New Public Management (Barzelay, 2001; Ormond y Löffler, 1999).⁴ Con este marco se pasó a dar más importancia a la calidad institucional, el desempeño del sector público en procura de mayor efectividad en la realización de las políticas públicas, y a la profesionalización y el desarrollo de una administración gerencial eficiente.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial en 1997, reconoce que la “tarea clave de la reforma del sector estatal consiste en revitalizar su capacidad institucional ofreciendo a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento...”, incluyendo la disminución de oportunidades de corrupción, recortando la discrecionalidad y el clientelismo, mejorando las remuneraciones, alentando la competencia, y contratando y promoviendo al personal con base en el mérito.⁵

Aunque puede resultar prematura una evaluación, las reformas de segunda generación en la región presentan escasos resultados,

⁴ Barzelay (2001) postula que nueva gerencia pública (New Public Management) es un campo de debate profesional y de políticas -de proyección internacional- en torno a políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales. Ormond y Löffler (1999:146) plantean la existencia de una concepción restringida del NPM, que reúne a la nueva economía institucional que discute los principios de contestabilidad, elección del usuario, la transparencia y las estructuras de incentivos, con los principios gerenciales del sector empresarial privado; el segundo punto de vista, más amplio, reconoce un enfoque pragmático, una respuesta racional a presiones que los gobiernos confrontan.

⁵ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, “El Estado en un Mundo en Transformación”. Resumen. Pág. 9 ss.

y no obstante una actividad febril en muchos enclaves, los progresos fueron mucho menos notorios que los de la anterior etapa de reformas (Sulbrandt, 2000). Por otra parte, el proceso no fue lineal, sino que hubo reflujos hacia nuevos ajustes, producto de la recurrencia de problemas fiscales. En el plano de la reforma de la función pública, las distintas políticas ejecutadas y sus resultados no ofrecen avances a destacar en orden al fortalecimiento de los principios democráticos, que suponen subordinar la administración al interés público, la colaboración competente con el gobierno político y la apertura a la efectiva participación de la sociedad (Cunill, 1997).

Focalizando nuestra atención en la función pública,⁶ nos parece relevante proponer un análisis en el cual se la perciba más allá del rol instrumental al cual la recluyen algunas estrategias de reforma, para enfatizar en la responsabilidad que le compete por su carácter de agente responsable de asegurar bienes públicos y valores colectivos, adecuadamente articulada con los representantes políticos en su condición de portadores de legitimidad, un atributo asignado por los ciudadanos. Ello requiere identificar factores que en el diseño institucional de la función pública, intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado como garante del bien común.

Si el debate sobre la gestión pública se limita a la eficiencia, se pierden dimensiones relevantes relacionadas con el interés público, que le otorgan sentido al servicio público como actividad destinada a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos. El movimiento de la nueva gestión pública, que enfatiza el giro de la administración hacia el logro de mejores servicios a los clientes y a la gestión por resultados, no termina de resolver el problema de las relaciones del ciudadano con la administración, asegurando la apropiada identificación de esta con el interés público, evitando su actuación a favor de intereses particulares (Peters, 1998) o que

⁶ Emplearemos el concepto “función pública” de modo amplio, sin diferenciarlo expresamente de “servicio civil”, como el conjunto del personal que trabaja al servicio del Estado en una relación de empleo regulada por un estatuto que, en general, estipula derechos y obligaciones, incluidas unas reglas para el acceso, permanencia y movilidad en los cargos.

sean las propias agencias las que interpreten lo que sea pertinente en términos de interés público.

El análisis no cuestiona, sino que procura consolidar el desempeño eficaz y eficiente en la gestión pública, como contribución indispensable para el bien común, reconociendo el conflicto de agencia originado por una burocracia y una política autorreferenciadas, no responsables ante la sociedad y corporativas.

Probablemente uno de los desafíos mayores en esta época de cambios es, frente a la crisis de la matriz de organización de la sociedad que tenía su eje en el Estado, el tránsito de la administración hacia un modelo post-burocrático que reafirme la dimensión pública, en el supuesto que la institucionalidad del Estado se reconstruye para la ampliación de las esferas de autorregulación de la sociedad y el incremento de la equidad social. Nuria Cunill (1997:290) sostiene que no es posible concebir un control político directo sobre la administración pública sin un énfasis simultáneo en la autoevaluación de las agencias públicas en función de sus resultados; pero si se pretende fundar sobre bases democráticas el funcionamiento de la administración pública, es preciso además la participación ciudadana y, en particular, el control social. Al mismo tiempo, la administración pública debe responder al mandato de los representantes electos.

2. La reforma de la función pública en la experiencia argentina

En un trabajo anterior (Bonifacio, 1995) hemos expuesto como, a principios de los noventa, las reglas de juego establecidas para la organización del servicio civil de carrera se encontraban burladas o superadas por las prácticas. Los principios del mérito o condiciones exigibles para el acceso a la administración se suspendían a poco tiempo de haberse establecido, la movilidad en la carrera se apoyaba exclusivamente en la antigüedad, el régimen de salarios era incompetente para retribuir los puestos de trabajo según diferentes su complejidad y responsabilidad, la actuación del personal no estaba sometida a evaluación y la estabilidad consistía en ocupación inamovible de los cargos sin considerar el desempeño.

Con la reforma del Estado iniciada entonces, la estructura del empleo público en la administración nacional era objeto de cambios radicales.⁷ Junto con ellos se hicieron reformas en el servicio civil orientadas a modificar la situación descrita. Más allá de virtudes e imperfecciones atribuibles a las reformas introducidas, un nuevo sistema de carrera administrativa vino a poner en vigencia legal los principios de una burocracia pública basada en el mérito, que las prácticas políticas y administrativas habían dejado en desuso. Las reformas abrieron el camino para nuevos desarrollos de la política de recursos humanos en la administración pública, otorgando mayor institucionalidad a su gestión por medio de oficinas ministeriales jerarquizadas, incorporando técnicas modernas en la selección y gestión de personal, estableciendo condiciones para el trabajo planificado de los gerentes públicos y haciendo posible la evaluación de los resultados de gestión.⁸

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa estableció reglas de planificación operativa y compromisos de gestión para los cargos gerenciales, centrando la evaluación de desempeño en su cumplimiento, la que en caso de no ser satisfactoria provoca el término de la designación. Pero esta y otras medidas relacionadas con el establecimiento de procesos transparentes y con fundamentos técnicos para la selección, tuvieron problemas de implementación y sufrieron distorsiones, entre las que cuentan las derivadas

⁷ En Argentina, el empleo público dependiente del Poder Ejecutivo en la jurisdicción nacional incluía, hacia finales de los años ochenta, a ochocientos setenta y cuatro mil servidores, que hacia 1992 se habían reducido a quinientos cincuenta y ocho mil (INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina, 1993:341). En 2000 el mismo universo asciende a doscientos sesenta mil agentes, de los cuales algo más de ciento cuarenta y cinco mil corresponden a fuerzas armadas y de seguridad (Salas y Bortman, 2001:62). Estos valores, indicativos del impacto de las transformaciones estructurales del Estado, tienen por detrás un complejo repertorio de explicaciones, que no se tratan aquí (privatizaciones, transferencias, concesiones, tercerización, retiros voluntarios, etc.).

⁸ Cfr. Decreto 993/91, por el que se establece el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, que en el año 2000 encuadra aproximadamente a una cuarta parte de los ciento quince mil agentes civiles que emplea la administración pública nacional. (Salas y Bortman, 2001:62)

de la persistencia del padrinazgo y el ejercicio de presiones para desplazar funcionarios seleccionados en funciones ejecutivas.

Estas reformas, restringidas a algunos aspectos de la gestión del sector público, debieron enfrentar el desafío de la rutinización y el formalismo, porque por años no fueron acompañadas o complementadas por otros procesos que consolidaran o desarrollaran su potencial de cambio.⁹

Cabe destacar que, en paralelo al proceso de implantación del nuevo sistema, distintas agencias gubernamentales que surgían a consecuencia de los nuevos roles del Estado, como es el caso de los entes reguladores de servicios públicos privatizados, se adscribieron al régimen laboral privado bajo el supuesto de obviar burocracia con la flexibilidad. Pero estas modalidades también implicaban salir de los límites del régimen salarial del servicio civil, de sus sistemas de selección y evaluación, así como del sistema de mérito.

Las reformas no alteraron la amplia dispersión de regímenes de empleo en la administración pública, cuyo aspecto más crítico es, en la perspectiva del análisis que realizamos, no estar orientados conforme a política alguna en la materia, sino que resultan de un proceso de fragmentación temporal y espacial de las políticas que les dieron lugar.¹⁰

También los esfuerzos formales por poner a altos funcionarios fuera del sistema de inestabilidad propio de las contingencias políticas, evidenciaron dificultades para sostenerse, produciéndose el regreso a prácticas reñidas con los principios inicialmente establecidos para proteger la independencia de la gestión de los órganos respectivos. En más de un caso las presiones políticas se llevaron por delante las reglas de juego establecidas para la funcionaria-

⁹ A casi diez años de realizada la reorganización del sistema de carrera, se observa el mantenimiento en las reglas originales, pero puede apreciarse que con el tiempo se fueron profundizando dificultades y distorsiones en sus instituciones principales (evaluación, selección, capacitación, entre otras).

¹⁰ En el año 2000, los 260.000 agentes de la administración nacional se distribuyen en cincuenta y cinco sistemas retributivos diferentes, tres de los cuales suman más de la mitad del personal, mientras que de los restantes ninguno incluye más del diez por ciento.

ción de los altos cargos (Banco Central, Comisión de Valores, entes reguladores, entre otros).

Las reformas que tuvieron lugar al amparo de una “segunda reforma del Estado” dejaron su huella más visible en sucesivas medidas de reducción de personal disparadas por las urgencias fiscales, que en cambios significativos en la gestión pública.¹¹ A fines de 1997 el Banco Mundial reconocía la exitosa implementación de reformas de “primera generación” por la Argentina, junto con la necesidad de mejorar la capacidad institucional del Estado, consolidar la estabilidad macroeconómica, acelerar el crecimiento y reducir la pobreza. La agenda, que incluía la necesidad de reformas en la calidad del sector público y el gobierno, y el énfasis en la responsabilización, la definición y medición del desempeño, la delegación de atribuciones y el establecimiento de incentivos para recompensar o castigar los resultados, muestran a la institución en el camino de las doctrinas asumidas después de las revisiones al “consenso de Washington”, incluyendo el enfoque neo-institucional. Así recomienda; a) implementar un sistema de reclutamiento y promoción basado en el mérito, evitando los sistemas de patronazgo político y promoviendo el reclutamiento del personal más calificado; b) reconsiderar las escalas salariales a fin de proporcionar incentivos para la promoción y el mejor desempeño profesional, de modo competitivo con el sector privado (Banco Mundial, 1997:37).

La persistencia de la crisis fiscal fue confrontada por el nuevo gobierno instalado a fines de 1999, con nuevos ajustes al gasto público que afectaron al servicio civil, reduciendo funcionarios mediante retiros voluntarios y afectando los salarios de los agentes públicos. La Ley de Presupuesto para el año 2000 incluyó un retiro voluntario por el cual salieron de la administración nacional

¹¹ Al hacer un balance a los resultados de la segunda reforma del Estado, Bozzo, López y Zapata señalan que sus objetivos principales fueron dejados de lado y predominaron los aspectos fiscales, orientados a educir gastos en personal por 449 millones de pesos (7% de reducción) por la reducción de 8123 cargos (de ellos 3846 vacantes no ocupadas), con un impacto de reducción del 3% sobre el total de cargos. (Bozzo, López y Zapata, 1999: 55 ss.).

6.280 funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un impacto del 5,2% del total de los cargos del presupuesto -un tercio de ellos tenía estudios superiores-, por un costo indemnizatorio total de 372 millones de dólares.¹² La crisis se agudizó en 2001, y en esta oportunidad fueron los salarios de los empleados públicos los que sufrieron el ajuste.¹³

El Plan Nacional de Modernización del Estado, adoptado o formalmente en enero de 2001,¹⁴ haciendo más explícitos los propósitos de orientar la gestión hacia los ciudadanos y a resultados, incorporó la figura del “gerente de programas”, responsable de cumplir los objetivos de un programa presupuestario en condiciones preestablecidas de eficiencia, eficacia y calidad de gestión, realizando un compromiso de resultados de gestión inicial y un sistema de evaluación de resultados. Prestación de servicios será de carácter transitorio, contratados, seleccionados por un comité y por una propuesta de un plan de gestión. Son beneficiarios de un sistema de incentivos, y su contrato puede ser cancelado en caso de incumplimiento.¹⁵

Este breve reseña, que encuentra su sentido al señalar algunos progresos obtenidos en la construcción de un sistema de mérito, es indicativa de las dificultades que se enfrenta para consolidar un sistema de función pública. Podríamos sintetizar así estas difi-

¹² El artículo 15 de la Ley Nº 25.237 dispuso la creación de un Sistema de Retiro Voluntario para el personal de la planta permanente del Sector Público Nacional, y constituyó un Fondo de Reestructuración Organizativa destinado exclusivamente a la atención del pago de las sumas que corresponda abonar al personal que opte por el referido Sistema, y se financió por medio de endeudamiento público. Además estableció que el personal que reúna los requisitos máximos contemplados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para acceder al correspondiente beneficio jubilatorio, deberá ser intimado a iniciar los trámites tendientes para obtener el mismo.

¹³ En 2001 se generalizaron rebajas salariales del 13% a los empleados públicos, y también a los jubilados, con ingresos superiores a \$500, dentro de la política del “Déficit Cero”.

¹⁴ Cfr. Decreto 103/2001

¹⁵ Cfr. Decreto 992/2001

cultades: a) ausencia de una orientación de reforma definida y sostenida en el tiempo, con base en un consenso político; b) problemas fiscales cuya resolución ha impactado directamente sobre el empleo público, reduciendo plazas, salarios y promociones; c) una cultura que sigue alentando la informalidad, que afecta el efectivo funcionamiento de los sistemas que regulan la función pública; d) la diversidad de regímenes estatutarios o escalafonarios existentes, en tanto se sustentan en reglas de juego diferentes y aún contradictorias con una función pública meritocrática, dejando abiertos amplios márgenes de discrecionalidad.

3. Política, funcionariado y sociedad: función pública e interés público

Retomando el propósito que hemos enunciado, y con base en las experiencias descritas, trataremos algunos de los factores que condicionan y otros que contribuyen a un diseño de la función pública¹⁶ centrada en la perspectiva del interés público y la gestión democrática de gobierno, lo cual nos parece un enfoque apropiado para debatir el problema de su legitimidad (White y McSwain, 1996). Este enfoque pretende separar la cuestión de la función pública de la manipulación a la que ha sido sometida por los intereses corporativos de la política, de los mismos funcionarios y de los grupos privados que procuran su captura para ponerla al servicio de intereses particulares. Se trata de situar a la organización de la función pública como una cuestión y un resultado de una política de Estado, en la cual se expresen acuerdos más generales que los compromisos de coyuntura que pueden alcanzar los actores mencionados.

¹⁶ En este trabajo no diferenciamos los conceptos de función pública y de servicio civil, y nos resulta plenamente funcional la definición propuesta por Francisco Longo (2001:6), que entiende al servicio civil como el “sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”.

En este punto es importante señalar que la eficiencia que promueven las reformas para modernizar el aparato público, si bien tienen consecuencias positivas para el interés público, no resultan suficientes para asegurarlo. En particular, ha de reconocerse que la reforma gerencial de la administración, al promover una gestión más eficiente de los recursos, una orientación hacia la producción de resultados, enfatizando el concepto de servir al cliente y los procesos de calidad, reportan beneficios indiscutibles a los ciudadanos. Pero este conjunto de cuestiones no trasciende hacia los problemas de representación política, participación ciudadana y democratización de la administración, involucrados en la discusión sobre el interés público como referente de la reforma de la función pública.

Desde esta perspectiva, la elección entre la flexibilización de las relaciones laborales en el sector público y un régimen de servicio civil de carrera, pasa a ser valorada por la contribución que pudiera esperarse de esas alternativas, respecto de la democratización de la administración o la promoción del interés público. Las disyuntivas sobre la función pública, como por ejemplo la pertinencia de desarrollar burocracias profesionales competentes, o renunciar a este objetivo para transitar hacia la reforma gerencial, o limitar la reforma gerencial al sector de prestación de servicios no exclusivos del Estado (Bresser Pereira, 1999:99), consideradas desde las claves propuestas plantean interrogantes diferentes para la consideración.

Las tendencias hacia la flexibilización del empleo público en los países con mayor tradición de servicio civil de carrera, así como sus reformas gerenciales, seguramente o permiten construir un catálogo de medidas a recomendar para los países que no consolidaron administraciones tradicionales a consecuencia de tener vigentes prácticas de clientelismo y el patronazgo. La disyuntiva mencionada sobre la pertinencia de avanzar en reformas burocráticas (nombramiento por mérito, carrera estable con base en el desempeño, exclusión de influencias partidistas, rendimiento satisfactorio) o de adelantar reformas gerenciales orientadas al desempeño, presenta opciones extremas, que en la práctica no excluyen la posibilidad de lograr soluciones de

compromiso que integren aspectos funcionales y acordes al tipo de administración.¹⁷

Los enfoques menos dogmáticos sobre la nueva gestión pública, la perciben como un conjunto de respuestas pragmáticas de los gobiernos a las presiones del entorno, procurando orientar a la administración a la obtención de resultados por medios tan variados como la devolución de autoridad, la responsabilización, la competencia y la elección, la provisión de servicios adecuados a los ciudadanos, el fortalecimiento de las funciones centrales de gobierno, entre otras. En esta línea argumental, la responsabilidad (accountability) es uno de los propósitos explícitos de la nueva gerencia pública que implica las relaciones entre gerentes y empleados públicos, ministerios y agencias autónomas, administración y autoridades políticas, administración y ciudadanos. En los países que han avanzado en implantar la nueva gestión pública en su administración, persiste una zona gris entre la responsabilidad gerencial y la responsabilidad política, y mientras algunos argumentan que la mayor transparencia de los funcionarios fortalece los principios de responsabilidad política, otros señalan que la información sobre el desempeño fortalece la responsabilidad gerencial, pero debilita la responsabilidad política (Ormond y Loeffler, 1999:147, 159).

¹⁷ Peters sostiene que “Para los países en desarrollo y en transición a economías de mercado, las medidas de modernización registradas en los países industrializados son problemáticas. En Estados Unidos y Europa las burocracias están buscando formas de resultar más emprendedoras, más flexibles y menos constreñidas, sin perder nada de los valores tradicionales del servicio civil. Pero los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan desafíos diferentes. El problema para muchos de estos gobiernos es cómo crear las burocracias weberianas reguladas normativamente, las cuales están siendo sustituidas o reformadas en los países avanzados... (En particular) la inconsistencia y redundancia producidas por la aplicación del modelo de mercado a la gestión pública, que ya es bastante deteriorante en los países avanzados, puede resultar particularmente indeseable en los países en desarrollo, a los que tratan de exportarlo como última moda los consultores y los organismos internacionales” (Peters, B.G., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, citado por J. Prats, 1999).

Los administradores tienen oportunidades de intervenir en decisiones en las que está en juego el interés público cuando se involucran fines a los cuales deben subordinar su acción los gobiernos democráticos, por caso cuando la libertad individual confronta con la intervención gubernamental para procurar resultados de justicia social y de igualdad de los ciudadanos, lo que debe ser equilibrado con el deber de proteger a los ciudadanos de los excesos de la administración (Morgan, 2001). El ejemplo resulta significativo, atendiendo a estudios que en Argentina muestran preferencias en favor de que se garantice la igualdad antes que la libertad (58% y 33%, respectivamente), en reducir las desigualdades más que en el crecimiento económico (47% y 44%).¹⁸ También existe una marcada preferencia a favor de considerar al Estado como responsable del bienestar de todos los ciudadanos con obligación de velar por ellos, en vez de considerar que es la gente la responsable de velar por ella misma (66% y 15%, mientras el resto considera repartida la responsabilidad).¹⁹

Desde la perspectiva del interés público, los funcionarios deben responder ante los responsables de la elaboración de las políticas, considerando que los mismos están revestidos de la legitimidad democrática, y también de ser sensibles ante las necesidades y las preferencias de los ciudadanos atendidos por la administración, como aplicaría en el caso de dilucidación de asuntos que tienen un estatus definido de interés público (Hojnaki, 1996).

Es posible adelantar el análisis de la perspectiva propuesta, considerando algunas dimensiones críticas para el diseño institucional del régimen de función pública y el modo de gestión que le corresponde, interpelando la interacción posible con los otros actores de la relación de poder, los políticos y la sociedad, para apreciar a la administración pública en clave democrática.

¹⁸ Estudio de Gallup “Algunas preferencias de los argentinos en relación al país de los próximos años”, en <http://www.gallup.com.ar/publi/pub010.pdf>

¹⁹ Estudio de Opinión Pública de Gallup, a nivel nacional, “Opiniones sobre la globalización, el Estado y el déficit fiscal”, en <http://www.gallup.com.ar/publi/pub018.pdf>

Crisis de la política y función pública

El lugar más común del cuestionamiento al sistema de relación entre políticos y administradores lo aportan el padrino y el clientelismo, claramente reñidos con la formación de capacidades en la administración para el mejor servicio a los ciudadanos, y en franca colisión con los valores democráticos en la administración pública, por afectar la igualdad de oportunidades, la transparencia, la ética pública, entre otros factores no menos importantes.

¿Cuál es la valoración que hacen de la política y de los políticos, los administradores, ya sean directivos o funcionarios no jerarquizados? Difícilmente las convicciones de los integrantes de la función pública puedan ser muy diferentes de las del resto de la población, que según lo demuestra una amplia gama de estudios de opinión, recela de los gobernantes en más de un sentido. Además, a diferencia del común de los ciudadanos, los miembros de la función pública son testigos privilegiados de conductas de los funcionarios reñidas con la ética o los principios de la buena administración, en particular cuando toman decisiones discrecionales en la selección de personal para la función pública más allá del límite que se reconoce como legítimo (asesores, asistentes, etc.).

La imagen crítica de la política, especialmente de los partidos políticos y los parlamentarios, puede atribuirse al mal desempeño de los dirigentes de los partidos, del gobierno y de la función pública, pero encuentra caja de resonancia en nuestros países, en los cuales la población estima que el Estado debe asumir una importante responsabilidad en la solución de los problemas económicos y sociales.²⁰

De acuerdo a algunos estudios, de diecisiete países de América Latina, sólo en tres casos más de la mitad de la población muestra confianza en la Presidencia (cinco más acreditan valores superiores

²⁰ Marta Lagos, “¿Quo Vadis, América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latinobarómetro.” *Revista Contribuciones* 2/99, págs. 40 s. Ciedla. En <http://www.kas-ciedla.org.ar/rev2.htm> <http://www.latinobarometro.org/Infopre00nr.htm> .

al 40%). En el caso de los congresos sólo en tres países la confianza supera el 40%, mientras que la confianza en los políticos alcanza valores por arriba del 30% en sólo dos países, y en once de diecisiete alcanza el 20% o menos.²¹ Si bien la consolidación de la democracia es apoyada por el 60% de la población, sólo un 37% manifiesta satisfacción con el desempeño de la democracia en 2000; ese apoyo cayó en 2001 a sólo un 48%, al igual que la satisfacción con la democracia, que descendió hasta el 25%.²²

En Argentina el 94% de los jóvenes de 18 años no está afiliado a ningún partido político, y el resto de los encuestados, quienes no están afiliados son el 70%, y quienes sí lo están son el 28%. Una encuesta nacional de Gallup, señala que existe un marcado desinterés por la actividad política, ya que 87% de las personas no se sienten representada por ningún partido o líder político.²³

Es evidente que estos datos describen el desencanto social respecto de los representantes electos como responsables por el interés público. Si bien esa responsabilidad no puede ser resuelta mediante el posicionamiento que adopten respecto de las prácticas y las reglas que perfilan el sistema de la función pública, indudablemente estas últimas no son indiferentes a la posibilidad de ampliar los márgenes en los que se recluye la legitimidad de la política cuando sólo reside en el principio electivo, para hacerse extensiva a los procedimientos que se emplean y a los resultados que se consiguen.

El conjunto de expectativas de la ciudadanía sobre el desempeño de la administración pública, más que un escenario de discernimiento sobre la funcionalidad del régimen de funcionarios para asegurar el interés público, constituye un insumo de crítico que debe ser considerado a la hora de definir políticas sobre el particular. Los estudios de opinión revelan a una sociedad hastiada de los

²¹ Latinobarómetro 1998, considerando sólo respuestas de “mucha” y “algo de confianza”. Citado por Marta Lagos, Op. Cit.

²² Según Latinobarómetro 2000 y 2001. Ver <http://www.latinobarometro.org/Infopre00nr.htm>

²³ Sondeo de Analogías y Mora y Araujo, llevado a cabo en la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. <http://www.nuevamayoria.com/index.htm>

privilegios consagrados por el oportunismo de gobernantes y funcionarios, incluyendo salarios impúdicos, designaciones de favor, ineficiencias y derroche, maltrato y desconsideración, falta de transparencia y corrupción.

Pero es necesario enfatizar que no puede construirse una función pública democrática y eficiente prescindiendo del papel de los representantes electos, como se ha pretendido con reformas tecnocráticas. La acción política de los representantes es un insuño crítico para establecer una función pública responsable en el acompañamiento de una gestión y políticas consensuadas democráticamente como programa de gobierno, a partir de reconocer y promover la competencia profesional de la función pública.

Funcionarios e inercias burocráticas

El estigma de “burócrata” es, probablemente, la más representativa de las objeciones hacia el desempeño de los funcionarios públicos, tanto desde la sociedad como desde los representantes políticos. Los gobernantes y los ciudadanos son víctimas del comportamiento corporativo de la burocracia y de la actuación referenciada a su propio interés. Los gobernantes, a veces como producto de una concepción mecanicista sobre la burocracia, perciben en ella la causa de los problemas de implementación de políticas que se reputan idóneas; los ciudadanos la sufren en la conducta indolente, amparada en las normas, la complejidad de los procedimientos y el abuso de poder.

La resistencia al cambio de la burocracia frente a la propuesta de políticas reformistas, combina elementos tan heterogéneos como el rechazo a la politización de la administración de parte de los gobiernos de turno, como la pretensión de mantener privilegios inequitativos de los burócratas de cara a la sociedad. No obstante, es imposible realizar una reforma sin involucrar al funcionariado; pero también es indispensable revisar el estatuto que regula su quehacer, así como las reglas atinentes a su desempeño.

Repensar aspectos del diseño institucional de la función pública en orden a asegurar el interés público, es una cuestión que excede

el tema de la performance de la administración, pero no puede prescindir de ella. En esta perspectiva pueden identificarse algunas dimensiones propias de la función pública que conducen a la mejora del desempeño de la administración pública. Se puede suponer que un conjunto de rasgos constituye los ingredientes clave de las burocracias estatales efectivas: salarios competitivos, promoción interna, estabilidad en la carrera y reclutamiento con base en el mérito son factores del tipo mencionado.²⁴

La sola postulación de procurar una administración orientada a los ciudadanos no es suficiente si no tiene como correlato políticas que la garanticen, y la transparencia, la modernización tecnológica y el cambio en la gestión, si bien pueden ser condiciones necesarias para mejorar el desempeño de la administración, no son suficientes para la satisfacción del interés público. Pero, por otra parte, sería una simplificación considerar que los ciudadanos tienen una sola voz, y así como “clientes” y “usuarios” no son expresión de “ciudadanos”, los administradores deben cuidarse de ser capturados por el “exceso de voz” que algunas organizaciones de la sociedad puedan detentar, así como de confundir la representatividad de acciones colectivas que pueden estar acotadas a intereses sectoriales.

Peters (1987) ha hecho una sugestiva descripción de modelos básicos de interacción entre políticos y burócratas: a) el formal, de subordinación de los funcionarios a las políticas dispuestas por el poder político; b) el “village life”, en el cual políticos y burócratas trabajan concertadamente; c) el funcional, similar al anterior, sólo que la concertación no sólo tiene lugar en los niveles superiores, sino a lo largo de toda la escala administrativa; d) el adversal, en el cual los ejecutivos políticos y los servidores públicos compiten por

²⁴ Rauch y Evans (1997), consideran válido suponer que un conjunto relativamente simple de rasgos constituye los ingredientes claves de las burocracias estatales efectivas: salarios competitivos, promoción interna, estabilidad en la carrera y reclutamiento con base en los méritos. Los resultados de su estudio indican que este último factor es el elemento de la estructura burocrática más importante para el mejoramiento del desempeño burocrático.

el poder y por el control de la elaboración de las políticas; e) el administrativo, donde la toma de decisiones está dominada por la burocracia y las políticas requieren el aporte fundamental del servicio civil permanente.²⁵

Entre modalidades de relación alternativas, la colaboración en un esquema de mutuo respeto entre políticos y administradores, que implica reconocimiento de las legitimidades en juego, constituye la forma indicada de un sistema de servicio civil orientado al interés público. Este reconocimiento de legitimidades, en lo que hace al funcionariado, interpela al principio del mérito, tanto para el acceso como para la permanencia en la función. También supone el reconocimiento de la autoridad política en sus atributos, la que no es reemplazable en el ejercicio del poder, y por el cual debe rendir cuentas sin intermediación.

Los procesos de transición

Los procesos de transición política y los cambios de liderazgo en la gestión de la administración tienen consecuencias sobre el desempeño organizacional, siendo recuente que la discontinuidad afecte el aprendizaje y la memoria institucional, que son parte de su capital. Tasas altas de rotación, tanto de funcionarios que se desempeñan en los llamados cargos políticos como en los niveles directivos de la administración, así como las inercias administrativas que acompañan cambios en la gestión, tienen un alto costo e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas.

²⁵ Peters (1987) plantea que las características de estos cinco modelos pueden estudiarse en cinco dimensiones. La primera dimensión se refiere al “tono” de relaciones, que puede ser integrativo o adversarial. La segunda concierne a quiénes son los ganadores en el proceso de elaboración de las políticas. La tercera hace mención a la forma de resolución del conflicto, por mandato, transacciones, poder o renuncia de uno u otro de los participantes. La cuarta tiene que ver con el estilo, que puede ser autoritario, mutuo, conflictivo o basado en la experticia. Por último, la quinta dimensión se refiere a los impactos de las relaciones, y pueden ser variables, estables, gerenciales o de dominancia de intereses.

En estos procesos de alta movilidad, además, se hace más difícil la elaboración de consensos indispensables para viabilizar políticas de Estado, que son las que aseguran la continuidad institucional de cursos de acción concertados entre fuerzas políticas, con independencia de su cambio de posición en el ejercicio de los roles de poder.

Otro aspecto en el cual las transiciones ejercen influencias sobre el marco de desempeño de la función pública, relaciona la transición política con la promoción de reformas de la administración (Schneider 2001:24), cuando las preocupaciones con relación a los sucesores han sido fuertes motivos para que los líderes salientes modernicen o despolitizen la administración, siendo las reformas weberianas un freno a la politización de la burocracia frente al gerencialismo informal existente en determinados contextos.²⁶ Schneider menciona la estrategia de crear nuevas agencias con nuevos burócratas como más efectiva en el largo plazo para introducir reformas gerenciales, en particular agencias reguladoras creadas en el proceso de privatización de las empresas públicas. Desde nuestro punto de vista, en realidad ocurre que en ausencia de un cambio sólido en las reglas de juego tradicionales, las nuevas agencias reproducen las capturas políticas y burocráticas habituales, y las modalidades de empleo flexibles y formalmente inspiradas en el gerencialismo, terminan comportándose conforme las prácticas habituales.

²⁶ El autor se refiere al caso de México, donde no obstante haber postulado el PRI la necesidad de consolidar un sistema profesional de carrera, dejó el poder en manos de la oposición por primera vez sin haber materializado aquel propósito. En el caso de Argentina, si bien las reformas en la carrera administrativa databan de varios años atrás al cambio de gobierno en 1999, resultó contraproducente que el gobierno saliente realizara selecciones para cargos directivos en los últimos meses de gestión, los que tendrían vigencia para toda la gestión del gobierno entrante. En ese marco, este promovió una ley que fue sancionada con casi un año de demora en octubre de 2000, con el número 25.344, y que facultaba al Poder Ejecutivo a dejar sin efecto por razones de servicio la asignación de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes cuyos titulares gozaran de estabilidad, dejando a salvo la estabilidad del empleo, limitando el ejercicio de la facultad por un término de 180 días.

Los efectos negativos de las transiciones reconocen su origen en aspectos de la cultura política, entre los que destaca la “política de adversarios”, que establece una tendencia a revisar y/o revertir los cambios realizados por el gobierno saliente, dando lugar a movimientos pendulares siguiendo la alternancia política. La incapacidad para profesionalizar la burocracia pública puede ser un subproducto de esta cultura, donde junto con las políticas se reemplazan a los actores que las protagonizaron, en un cambio continuo.

Es importante establecer si la búsqueda de flexibilidad en la relación laboral en la administración pública no es un subproducto de aquellas políticas de adversarios, o de asignar a los burócratas la defensa de intereses corporativos o posiciones políticas propias para fundamentar la necesidad de su dimisión; o, también, que los funcionarios estables sean presentados como socios de los gobiernos de turno, resultando poco confiables para los nuevos gobernantes.

Peters (1994) ha señalado en algunos procesos que el liderazgo político tenía la convicción de que la burocracia era ineficiente e incapaz de ofrecer un asesoramiento válido para la gestión de gobierno, por poseer una agenda política propia, y que sobre estas bases, se hizo un diagnóstico equivocado de las causas que podían explicar las fallas de la burocracia y se adoptaron medidas inadecuadas.

Desde que la democracia con participación ampliada se inauguró en la Argentina, sus remedos, su evolución y los golpes militares no dieron lugar a que la manifestación de la voluntad popular en elecciones libres habilitara la transferencia del poder de un partido o coalición a otro de signo diferente, sino hasta 70 años después.

Desde el llamado “retorno a la democracia”, de las tres elecciones presidenciales para la sucesión, en dos se produjo un cambio de partidos en el poder. A ello se agrega que las tasas de rotación de los elencos ministeriales han sido bastante altas, y junto con ellas la de los equipos de colaboradores inmediatos. En general, podría especularse que estos procesos ayudan a explicar la falta de consolidación de un sistema de función pública en el país.

El cambio político de los ejecutivos en procesos electorales, expresa la voluntad de los ciudadanos a favor de cambiar políticas y resultados de la acción gubernamental. Los cambios de gestión, que tienen costos inevitables y también deseables, con base en un

sistema de función pública profesional y previsible, estarían en condiciones de reducir unos costos adicionales que tienen origen en los movimientos propios de la alternancia, a los que se suman a veces la imprevisión, la falta de información y la inexperiencia.

Con base a la experiencia argentina reciente, se aprecia la existencia de la reacción del funcionariado al cuestionamiento de su desempeño desde la crítica tradicional a la burocracia, debido a que contrasta con la vigencia de las prácticas del padrinazgo y el clientelismo, así como con la existencia de múltiples formas de designación de personal de modo discrecional, restándole legitimidad a la crítica.

El reconocimiento de las limitaciones de la burocracia pública, tanto por su costo, baja eficiencia, limitada responsabilidad, resistencia al cambio, no constituye un programa para superar la situación, y según se lo plantee, puede ser el principio del error.

De acuerdo con Prats (1999), la racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver, entre otros, el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o “regulaciones” en general. Por ello, en su origen, el servicio civil profesional responde al interés de los políticos por asegurar la vigencia de los acuerdos más allá de los mandatos legislativos.

La democratización de la administración

La preocupación por la consolidación de la democracia en nuestros países, puede encontrar en la democratización de la administración pública un aliciente importante. La administración burocrática, circunscripta a su estructura jerárquica deorganización, amparada en normas y procedimientos formales, distante de las personas e ignorante de sus necesidades, expresa un patrón autoritario que los ciudadanos perciben como ajeno e inamistoso. La modernización de la administración pública tiene un fuerte desafío en la demanda por su mayor democratización, que comprende brindar servicios apropiados a los ciudadanos, pero mucho más allá, supone modificar relaciones de poder en la sociedad.

La extensión de las reglas de juego democráticas al interior de la administración, en el sentido de una efectiva participación de distintas expresiones de la sociedad civil en el proceso de las decisiones públicas gubernamentales, puede plantearse en distintos niveles, e implica importantes cambios en la función pública como organización y como institución.

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública, entendida como adopción de un compromiso ético y una preocupación por las consecuencias de la acción (John Martin, 1997), es un concepto que aplica al diseño del régimen defuncionarios y se corresponde con la orientación hacia el interés público.³⁷ Así, la responsabilidad en el sistema de función pública demanda de los funcionarios dar cuenta de sus acciones a un espectro de actores más amplio, incluyendo políticos, colegas, clientes, usuarios y ciudadanos, con directas consecuencias de democratización del ambiente de la gestión pública (Quirk, 1997).

En una segunda perspectiva, es posible desarrollar modalidades de estructuración y funcionamiento de las burocracias públicas que hagan posible un mayor contacto con los ciudadanos, mediante la autonomía de los administradores públicos en el ejercicio de su gestión. Ella debe prever mecanismos de control que aseguren su contribución al interés público, y no a intereses políticos particulares, siendo aquélla la condición de legitimidad (Barth, 1996; King y Stivers, 1998). Esta modalidad, que surge de las propuestas de la nueva gestión pública como adecuada para que la gestión por resultados reemplace el énfasis burocrático en los procedimientos, también ha de considerar en impacto en términos de fragmentación de la administración. Por otra parte, la misma ampliación de las oportunidades de participación ciudadana constituye un apropiado mecanismo de resguardo.

El planteo de la democratización de la administración pública como vía para asegurar que el servicio civil oriente su desempeño de acuerdo al interés público, excede los alcances planteados por

²⁷ Así entendida, la responsabilidad incluye la responsabilización (*accountability*), que consiste más precisamente en responder por un compromiso que ha sido aceptado por un mandante, superior o principal.

otros aspectos de las reformas gerenciales, por la revisión en profundidad de la propia identidad de la administración pública. Esta observación aplica al caso de la percepción de los ciudadanos como “consumidores”, que dista de concebir una integración real de la administración a la ciudadanía.

Como sostienen Hill y Gillespie (1996), la democratización de la administración pública reconoce la doble vía del control político y del control social sobre el servicio civil. La tradición de la dicotomía entre política y administración, al obviar la importancia de la influencia del servicio civil en el proceso decisorio, restaba espacio a la consideración de un control social separado del político, cuando en realidad los ciudadanos tienen múltiples oportunidades de participación en las decisiones, lo cual supone, a su vez, que los servidores públicos deben asumir responsabilidades que van más allá de las que les imponen las instancias políticas. La combinación de las nociones de ética del servicio y de representatividad burocrática puede ser una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades.

Para la reflexión sobre las oportunidades de democratizar la administración, nuevamente es relevante destacar la concurrencia de políticos, funcionarios y ciudadanía. En particular, en lo que respecta al sistema de función pública, tal como lo plantea Nuria Cunill respecto de la *accountability* (1997:294), los déficits que se puedan plantear tienen raíces culturales y éticas, aseveración que la autora refrenda con la cita de Caiden: “en ausencia de un *ethos* democrático, una cultura cívica genuina, una ideología de servicio público, y un código respetado de ética pública, no hay fundamento sobre el cual una efectiva *accountability* pública pueda ser construida.”

Conclusiones y perspectiva

En los años noventa en Argentina, no obstante algunos avances realizados, distintas transiciones en la administración y restricciones fiscales impactaron negativamente sobre la consolidación de un sistema de función pública con base en el mérito y responsivo ante los representantes electos y la ciudadanía. Está claro, también, que una política de esa índole, careció de una formulación adecua-

da, de un ámbito de institucionalización propicio y de liderazgos en condiciones de profundizar los cambios originales.

También es menester considerar la incidencia de la dimensión cultural como condicionante del desarrollo de un régimen de funcionarios basado en el mérito, tanto para el perfeccionamiento de algunos principios que le son consustanciales, como para la introducción de nuevos sistemas de gestión pública. El aserto de Crozier de que “no se cambia la sociedad por decreto” es expresivo de esta preocupación por la dimensión cultural, y encuentra amplia justificación en el predominio de la informalidad, entendida como apartamiento de los comportamientos respecto de las reglas. Esta es la razón por la cual el cambio de la gestión pública no puede valerse exclusivamente de soportes normativos, y la tendencia a la informalidad es un dato a tener presente en el diseño de las reformas que se promueven.

Para dar viabilidad a cambios sustanciales en el régimen de funcionarios, se requiere un amplio consenso entre los actores, decisiones sustentables y un sistema de incentivos a fin de lograr su institucionalización. De lo contrario, frente a la incertidumbre sobre la consistencia y persistencia de las políticas, la burocracia se orienta a mantener las prácticas tradicionales, tornándose proclive a una resistencia, al menos pasiva, frente a las insinuaciones de cambio; otro tanto ocurre con los funcionarios políticos, a quienes puede resultarles conveniente el mantenimiento de la discrecionalidad. En estas circunstancias, los ciudadanos son los perjudicados.

Es importante disponer de criterios de evaluación de los nuevos modos de gestión para la administración pública en la perspectiva del correspondiente contexto cultural e institucional, y existen algunos trabajos orientadores en ese sentido.²⁸ Las dificultades para

²⁸ Cabe destacar el importante trabajo de Livia Barbosa (1999), sobre las premisas culturales que subyacen al debate sobre sistemas meritocráticos e ideología de la meritocracia. La autora encuentra vigente una concepción de igualdad sustantiva en la sociedad brasileña, que no legitima las diferencias individuales de talento y desempeño como un criterio para el establecimiento de jerarquías, junto con una concepción del desempeño que entiende que los diferentes resultados en las producciones individuales tienen un origen social que exige que su evaluación contemple sus circunstancias particulares, a diferencia de otras sociedades de tradición individualista más acendrada.

fundar un sistema de función pública pueden amenguarse si es posible establecer reglas de juego aceptadas por un arco político pluralista, capaz de proyectarse sobre la alternancia política. Probablemente la incidencia de las prácticas de un régimen presidencialista reduzca la capacidad de concertar de políticas de Estado, que requieren de acuerdos que las lleven más allá de la transferencia del gobierno, y se construyen con base en la capacidad de conformar coaliciones o consensos entre varios partidos con posibilidades de intervenir en la alternancia de poder.

Apreciamos que existen argumentos que corroboran la contribución de una función pública basada en el mérito a la seguridad jurídica, a la gobernabilidad y a la continuidad institucional de políticas. Sin desconocer los reparos a los arreglos del sistema de mérito para favorecer la eficiencia, la responsabilidad y la receptividad de la administración, como lo expresa Horn (Prats, 1999), un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su desvío a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1997) Argentina. *Reformas de segunda generación. Oficina Regional para América Latina y el Caribe*. Documento Preliminar. Mimeo, 59 pp.
- Barbosa, Livia (1999) "Meritocracia a la brasileña : ¿qué es el desempeño en Brasil?". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N°. 14, (Jun. 1999)
- Barth, Thomas J. (1996) "Administering in the public interest : the facilitative role for public administrators". Pp. 168-197. *Re-founding democratic public administration: modern paradoxes, post-modern challenges* / Wamsley, Gary L., ed.; Wolf, James F., ed. - Thousand Oaks : Sage Publications.

- Barzelay, Michael (2001) "La nueva gerencia pública : un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos" (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. - No. 19, pp. 7-66.
- _____ (1999) "How to argue about the new public management". *International Public Management Journal*. - New York. - Vol. 2 No. 2 : Elsevier Science, pp. 183-216.
- Bozzo, M.; Lopez, H. Y Zapata, A. (1999) "Crónica de un fracaso anunciado: la Segunda Reforma del Estado". En Blutman, Gustavo (comp.), *Investigaciones sobre reforma del Estado, Municipios y Universidad*. Instituto de Investigaciones Administrativas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999) "Reforma del Estado para la ciudadanía : la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional". Buenos Aires : CLAD; Eudeba.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998) Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. Washington : Banco Mundial (Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe - Puntos de Vista).
- CLAD (1998) Una nueva gestión pública para América Latina. Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (1997) "Repensando lo público a través de la sociedad : nuevas formas de gestión pública y representación social". Caracas : CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2001) Retiro voluntario del personal de la administración pública nacional Decisión Administrativa N° 5/2000. Informe de Resultados. Mimeo, Buenos Aires.
- Flores, Gilberto; Nef, Jorge (1983) "Nuevos enfoques en administración pública : elementos para la discusión". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. San José. - Vol. 2 No. 5, (Jul.-Dic. 1983) - pp. 57-70
- Hill, Michael; Gillespie, Desi (1996) "Social control of civil service systems". Pp. 165-179. En: *Civil service systems in comparative perspective* / Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed. - Bloomington: Indiana University Press (Public Affairs).

- Hojnaki, William P. (1996) "Politicization as a civil service dilemma". *Civil Service systems in comparative perspective*. Bekke, Hans A. G. M., ed.; Perry, James L., ed.; Toonen, Theo A. J., ed. - Bloomington : Indiana University Press (Public Affairs).
- King, Cheryl Simrell; Stivers, Camilla (1998) "Introduction: strategies for collaboration". Pp. 71-87. *Government in US : public administration in an anti-government era / king, Cheryl Simrell; Stivers, Camilla, eds*. Thousand Oaks : Sage Publications.
- Longo, Francisco (2001) "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". *Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, abril 26 y 27, 2001. Pp. 67.
- Martin, John A. (1997) "Changing accountability relations : politics, consumers and the market". Paris : OCDE. Public Management Service, 1997. - 14 p. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción. Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998-1999 – Informe preliminar. Dirección de Planificación de políticas de Transparencia. Ps. 25/34
- Morgan, Douglas F.(2001) "The public interest". Pp. 151-178. En: *Handbook of administrative ethics / Cooper, Terry L., ed.*- New York: Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy ; 86).
- Motta, Paulo Roberto (1974) *Administración para el desarrollo : una disciplina en busca de relevancia*. Montevideo : Oficina Nacional del Servicio Civil. División Racionalización Administrativa. Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil; PNUD
- Naciones Unidas (1971) *La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo*. New York : Naciones Unidas.
- Ormond, Derry y Loffler, Elke (1999) "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13. Caracas, febrero de 1999.
- Peters, B. Guy (1998) "Administration in the year 2000 : serving the client".

- International Journal of Public Administration*. - New York. - Vol. 21 No. 12 : Marcel Dekker, (Dec. 1998) - pp. 1759-1776.
- Peters, B. Guy (1987). "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making" . Pp. 256-282. *Bureaucracy and public choice* / Lane, Jan-Erik, ed. - London : Sage Publications (Sage Modern Politics Series ; 15).
- Peters, B. Guy; Savoie, Donald J. (1994) "Civil service reform : misdiagnosing the patient". *Public Administration Review*. - Washington. - Vol. 54 No. 5, (Sep.-Oct. 1994) pp. 418-425.
- Prats, Joan (1999) "La rehabilitación del estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales". Instituto Internacional de Gobernabilidad. En <http://www.iigov.org>
- Quirk, Barry (1997) "Accountable to everyone : postmodern pressures on public managers". Pp. 569-586. *Public Administration*. - London. - Vol. 75 No. 3 : Basil Blackwell, (Autumn 1997).
- Rauch, James E.; Evans, Peter B. (1997) *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. San Diego: Center for Institutional Reform and the Informal Sector; Russell Sage Foundation; Banco Mundial.
- Salas, Eduardo y Bortman, Amalia D. de (2001) "Modalidades de contratación en el sector público nacional". En: *Enoikos*, Año IX N° 18. Buenos Aires.
- Schneider, Ben Ross (2001) "La política de la reforma administrativa". Pp. 7-34. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Nro. 20. Caracas.
- Stiglitz, Joseph E. (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo". Hacia el Consenso Post-Washington. Pp. 169-208. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Nro. 12. Caracas.
- Sulbrandt, José (2000) *La reforma y modernización del Estado en América Latina y el Caribe. Tendencias en la gestión y reforma del sector público*. Documento preparado para la XV Reunión de Expertos de las Naciones Unidas en Administración y Finanzas Públicas. Nueva York, abril de 2000.

White, Orion F. y McSwain, Cynthia J. (1996) "Postmodernism, public administration and the public interest". Pp. 198-224. Re-founding *democratic public administration :modern paradoxes, postmodern challenges* / Wamsley, Gary L., ed.; Wolf, James F., ed. . - Thousand Oaks : Sage Publications.

Se hace mención expresa a la utilización de la base de datos del SIARE del CLAD (<http://www.clad.org.ve/siareweb/menusia.html>), en la cual se identificó parte importante de la bibliografía utilizada, así como los resúmenes de texto correspondientes.