



Foro internacional
ISSN: 0185-013X
ISSN: 2448-6523
El Colegio de México

Llano, Mercedes
Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización
en América Latina. Un modelo de cambio institucional¹²
Foro internacional, vol. LIX, núm. 2, Abril-Junio, 2019, pp. 437-477
El Colegio de México

DOI: 10.24201/fi.v59i2.2614

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59959626004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. UN MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL^{1, 2}

THE POLITICAL DETERMINANTS OF
PROFESSIONALIZATION PROCESSES IN LATIN AMERICA.
A MODEL OF INSTITUTIONAL CHANGE

LES DÉTERMINANTS POLITIQUES DES PROCESSUS
DE PROFESSIONALISATION EN AMÉRIQUE LATINE.
UN MODÈLE DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

MERCEDES LLANO
CONICET/ UN Cuyo-Argentina
mechidd@yahoo.com.ar

RESUMEN: El presente trabajo desarrolla un modelo de cambio institucional para analizar los condicionantes que operan sobre el nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas en dos países latinoamericanos: Chile y Argentina. De acuerdo con el modelo propuesto, el avance o grado de implantación de las meritocracias se muestra dependiente tanto de la capacidad de demanda y organización de actores de la sociedad civil y del Estado, como de la preeminencia de un determinado entramado político-institucional. La contrastación empírica del modelo arroja como resultado que la intensidad del poder de patronazgo de la presidencia es el principal condicionante del grado de institucionalización de los sistemas meritocráticos evaluados.

Palabras clave: burocracia, función pública, reformas administrativas, patronazgo, política.

¹ Este artículo tiene su origen en la tesis doctoral presentada en el marco del doctorado en Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Universidad Complutense de Madrid (2016). Asimismo, una versión preliminar del documento fue presentada y publicada en las memorias del XII Congreso Nacional y del V Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario (2016).

² Se agradecen los valiosos y enriquecedores aportes de los evaluadores del presente artículo.

ABSTRACT: This paper develops a model of institutional change in order to analyze the determinants that operate on the level of institutionalization of meritocratic bureaucracies in two Latin American countries: Chile and Argentina. According to this model, the progress or degree of implementation of such meritocracies depends as much on the capacity for assertion and organization of civil society and state actors, as on the pre-eminence of a particular political and institutional framework. The empirical comparisons made by the model indicate that the intensity of presidential powers of patronage is the principal determinant of the degree of institutionalization of the meritocratic systems evaluated.

Keywords: bureaucracy; public office; administrative reforms; patronage; politics.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: L'article esquisse un modèle du changement institutionnel servant à analyser les conditions qui agissent sur l'institutionnalisation des bureaucraties méritocratiques dans deux pays de l'Amérique latine: le Chili et l'Argentine. Selon le modèle proposé, les progrès dans l'instauration de systèmes fondés sur le mérite dépendent des capacités de nombreux acteurs –insérés dans la société civile et dans l'administration– à s'organiser et à exprimer leurs demandes, tout aussi bien que de la prédominance d'un réseau politique et institutionnel particulier. Confronté aux phénomènes empiriques, le modèle proposé mène à la conclusion que le pouvoir de patronage du président exerce l'influence la plus grande sur l'institutionnalisation des systèmes méritocratiques en question.

Mots clefs: bureaucratie, fonction publique, réformes administratives, patronage, politique.

Traducción de Bernardo Mabire

Fecha de recepción: junio de 2018
Fecha de aceptación: febrero de 2019

LA mayoría de los países latinoamericanos no ha logrado reemplazar los sistemas de patronazgo por burocracias meritocráticas. Pese a disponer de las bases formales de un sistema de carrera, gran parte de las democracias de la región no ha desterrado por completo las extendidas y arraigadas prácticas particularistas del accionar estatal.³ En casi todos estos países ha habido iniciativas para introducir sistemas competitivos, pero los niveles de implementación han sido muy variados. Si bien en la última década un conjunto de países consiguió avanzar en la implantación de garantías de imparcialidad, el progreso de la profesionalización sigue siendo aún muy limitado,⁴ y las tenaces prácticas de patronazgo mantienen su predominio.⁵

Con el propósito de arrojar luz sobre los procesos de transición de sistemas de patronazgo de alta intensidad a administraciones profesionales, el presente trabajo desarrolla un modelo de cambio institucional para analizar los condicionantes de naturaleza política que operan sobre el nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas latinoamericanas. Los trabajos que evalúan la evolución del patrimonialismo al mérito se han enfocado, tradicionalmente, en

³ M. Grindle, *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Boston, Harvard University Press, 2012.

⁴ Un diagnóstico sobre la calidad de los servicios civiles en la región realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2014, pone en evidencia la frágil implantación de los sistemas meritocráticos en América Latina. Los servicios civiles, según el mencionado estudio, alcanzan un valor promedio de 42 sobre 100 puntos del índice de mérito medido por el organismo. Véase M. Iacoviello y L. Strazza, “Diagnóstico del servicio civil en América Latina”, en J. C. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, DC, BID, 2014, pp. 13-60.

⁵ *Loc. cit.*; M. Iacoviello, “Análisis comparativo por subsistemas”, en Koldo Echabarría (ed.), *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*, Washington, BID, 2006, pp. 531-572; F. Longo y K. Echebarría, “Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina”, en Cortázar, Lafuente y Sanginés, *op. cit.* pp. 61-73; Grindle, *op. cit.*

el caso americano, mientras que la bibliografía sobre este tema en los países en desarrollo y, específicamente en Latinoamérica, es escasa.⁶

En la primer sección se identificarán y clasificarán las narrativas existentes sobre los condicionantes de los procesos de profesionalización en la región para luego, en una segunda sección, formular un modelo de cambio institucional aplicado a reformas del servicio civil en América Latina y proceder a su validación a partir del análisis comparado de las experiencias de modernización chilena y argentina.

CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS MERITOCRÁTICAS EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años ha sido creciente el interés académico en el estudio los factores políticos que inciden en el tránsito de sistemas de patronazgo a meritocracias en América Latina. La mayor parte de los trabajos sobre transiciones burocráticas advierte que las reformas no son ni determinísticas ni lineales, sino producto de un proceso político contingente y competido. El sistema de mérito no es resultado directo y automático de una ley o de un ejercicio de reingeniería, ni su atribuida superioridad técnica desplaza inevitablemente a los sistemas patrimoniales, como originalmente exponía Max Weber. El camino hacia la modernización está mediado por luchas políticas. El conflicto y la resistencia caracterizan la adopción de burocracias meritocráticas. El servicio civil se construye políticamente y también es foco de esfuerzos políticos por

⁶ J. Hollyer, “Merit Recruitment in 19th and Early 20th Century European Bureaucracies”, New York University, Wilf Family Department of Politics, 2011; V. Lapuente y M. Nistotskaya, “To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 22, núm. 3, 2009, pp. 431-458; A. Ferraro, “From War-Making to the Cage of Reason. Two Logics of State Building in Spain and Latin America”, Salamanca, 2010 [ms.]; Grindle, *op. cit.*

deconstruirlo y reconstruirlo. De este modo, la institucionalización del sistema meritocrático tiende a ser costosa, prolongada y difícil.⁷

Estas explicaciones sobre los condicionantes de los procesos de profesionalización en América Latina pueden clasificarse en tres categorías: 1) aquéllas centradas en los estímulos y conducta de los actores no pertenecientes a la élite política, 2) las focalizadas en los incentivos, acciones y poderes de las élites políticas y, finalmente, 3) las que enfatizan las coyunturas.

1) *Explicaciones centradas en los estímulos y conducta de los actores no pertenecientes a la élite política.* Estos trabajos atribuyen un rol determinante, o al menos sustancial, al accionar de los grupos no ligados a las altas esferas del poder en la institucionalización de las burocracias meritocráticas. Incluyen ciudadanía, osc, sindicatos de empleados públicos y organismos internacionales. Algunas de estas investigaciones sugieren que la ausencia de acción cívica movilizada en favor de la modernización y el papel poco prominente de los burócratas y de las organizaciones sindicales de agentes estatales en los procesos de reforma habrían operado en detrimento de la plena institucionalización de los servicios civiles en la región.⁸

⁷ S. Skowronek, *Building New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, Cambridge, University Press, 1982; D. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, University Press, 2001; Lapuente y Nistotskaya, *op. cit.*; Ferraro; Grindle, *op. cit.*; M. Centeno, “Max Weber and the Latin American State (draft)”, México, Fondo de Cultura Económica y CIDE, 2013; B. Heredia, “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis”, Washington, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID, 2002.

⁸ Grindle, *op. cit.*; Heredia, *op. cit.*; C. Ramió y M. Salvador, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2005; B. Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, California, University of California Press, 1996; J.C. Cortázar, M. La fuente, F. Longo y C. Schuster, “La agenda a futuro: estrategias y tareas

2) *Explicaciones focalizadas en los incentivos, acciones y poderes de las élites políticas*. Este segundo grupo de estudios asigna un papel central a los incentivos, accionar, poderes o atributos de las élites políticas (presidentes, legisladores y líderes de partidos políticos) en el cambio institucional. Específicamente, en América Latina hay trabajos que analizan cómo operan ciertos marcos institucionales en los alicientes y la conducta de las cúpulas políticas en relación con las reformas administrativas. Otros, en cambio, se han enfocado en la influencia de los peculiares poderes conferidos a los presidentes latinoamericanos en la viabilidad de las reformas.

Algunos autores han intentado demostrar cómo la débil fragmentación de la autoridad política habría obrado en detrimento del afianzamiento del servicio civil en América Latina. En esta dirección, Manzetti y Morgenstern⁹ señalan que la ausencia de un efectivo sistema de pesos y contrapesos en Argentina habría contribuido a que los legisladores carecieran de incentivos para promover la reforma. Un sistema electoral de lista cerrada y proporcional que desalentaba la independencia de los legisladores de los líderes partidarios y el presidente, combinado con arrolladoras mayorías oficialistas en el Congreso, no crearon entre los legisladores los alicientes necesarios para impulsar mecanismos que les permitieran ejercer el control sobre las acciones del poder ejecutivo.

A estos estudios se agregan las investigaciones que evalúan cómo la configuración de los sistemas de partidos políticos predispone a las élites políticas a favor o en contra de la

clave para mejorar el servicio civil en América Latina”, en Cortázar, La fuente y Sanginés (eds.), *op. cit.* pp. 75-116; R. Pacheco, “Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública”, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2008, pp. 171-198.

⁹ L. Manzetti y S. Morgenstern, “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America”, Notre Dame Conference on Horizontal Accountability in New Democracies, mayo de 2000 (conferencia).

reforma. La bibliografía especializada ha sugerido que la adopción de una burocracia meritocrática es más difícil de alcanzar y mantener en las democracias multipartidistas y de partidos predominantes que en las bipartidistas. Los sistemas de partidos más fragmentados, predominantes en América Latina, habrían operado en contra de los incentivos de la alta dirigencia política para impulsar el cambio institucional por tres motivos. En primer término, los sistemas multipartidistas no contribuirían a generar una distribución equitativa del acceso al patronazgo que equipare, entre las principales fuerzas en competencia, los costos de renunciar al manejo político de los cargos públicos. En su lugar, un mismo partido tiende a dominar tanto la presidencia como la legislatura y, con ello, tiene hegemonía sobre las oportunidades de patronazgo, resultando electoralmente irracional para esa agrupación política desistir de ese recurso político. En segundo término, se ha remarcado que el alto nivel de fragmentación del sistema constriñe a los partidos en el gobierno a tejer alianzas transpartidistas sobre la base del intercambio de puestos públicos, ante la imposibilidad de sostener en soledad la candidatura de un aspirante a la presidencia ni de formar mayoría parlamentaria, desestimando los procesos de reforma. En tercer término, los sistemas multipartidistas no incitarían a los políticos a impulsar iniciativas, como la implementación del servicio civil, que satisfagan al votante promedio. Bajo tal sistema y ante una sociedad desinformada como la latinoamericana, para los políticos es más redituable electoralmente distribuir beneficios particularizados a su *target* de votantes, mediante aceitadas maquinarias políticas que dependan de la ocupación de los puestos estatales para concretar ese reparto.¹⁰ Del mismo modo, en los sistemas de partidos no competitivos los alicientes para introducir la reforma serían bajos o nulos de-

¹⁰ M. D'Araujo, *A Elite dirigente do governo Lula*, Río de Janeiro, CPDOC, 2009; S. Mainwaring, "Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil", en *Araucaria*, Año 1, núm. 2, 1999; Geddes, *op. cit.*

bido a que se valen del oficialismo del patronazgo para mantener su supremacía.¹¹

Además de estos estudios centrados en las reglas que suscitan entre las clases gobernantes conductas favorables o adversas a la profesionalización, otros enfoques enfatizan la incidencia de los poderes institucionales de patronazgo del presidente en la adopción de las reformas administrativas como nota peculiar de los casos latinoamericanos. El presidencialismo y, en particular, los poderes extraordinarios de patronazgo que se le reconocen normativamente a los mandatarios, se conciben como factores limitantes para la plena institucionalización de los servicios civiles en la región.¹² En este orden de ideas, se señala que los presidentes latinoamericanos gozan de un poder supremo sobre el aparato administrativo que ha impedido la consolidación de burocracias meritocráticas. Tal potestad habilita a los presidentes a designar a un extenso número de empleados en todos los niveles de la administración nacional, garantizando su hegemonía sobre la burocracia.

3) *Explicaciones relativas a las coyunturas*. Para algunos autores no hay que buscar ni en las instituciones formales ni en los agentes las explicaciones sobre los procesos de profesionalización en América Latina, sino más bien hay que centrar la atención en ciertas coyunturas que actúan como disparadores de las innovaciones administrativas. Las crisis políticas y, en particular las fiscales, desempeñarían un papel determinante en el impulso de iniciativas de reforma en la región. La motivación de los agentes o la vigencia de instituciones específicas no serían condiciones suficientes para que se pro-

¹¹ I. Pousadela, “Viejos y nuevos partidos. Cambios en la representación política en Argentina”, documento preparado para la 2004 Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, 7 al 9 de octubre de 2004; O. Iazzetta, “La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino”, en G. O’Donnell, O. Iazzetta y H. Quiroga (coords.), *Democracia Delegativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.

¹² Ramió y Salvador, *op. cit.*; Grindle, *op. cit.* Iacoviello, Llano y Ramos, *op. cit.*; Schuster, *op. cit.*

duzca el cambio, es necesario también que se presente un momento político excepcional que contribuya a dar curso definitivo a las innovaciones. Escándalos de corrupción, crisis de credibilidad o económicas han abierto ventanas de oportunidad para que se introduzcan las reformas administrativas.¹³

Este conjunto de estudios sugiere que en América Latina no se habría configurado aún un andamiaje institucional ni habría emergido una fuerte y sostenida demanda de los actores sociales y burocráticos que favoreciera una trayectoria de pasos graduales hacia la institucionalización de los servicios civiles en su plenitud. A fin de corroborar la incidencia de los condicionantes identificados de las reformas, en la siguiente sección se formula un modelo de cambio institucional aplicado a los procesos de modernización latinoamericanos.

ESBOZANDO UN MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

En la presente sección se desarrolla un modelo de cambio institucional para el análisis de las transiciones de sistemas de patronazgo a burocracias profesionales en América Latina. El modelo representa el impacto de diversos condicionantes sobre los procesos de reforma administrativa en dos casos latinoamericanos e incluye factores relativos a los actores estatales y de la sociedad civil, al contexto institucional en el que se producen las experiencias exitosas o fracasadas de modernización y a ciertas coyunturas, como las crisis fiscales o políticas.

El modelo se funda en una hipótesis relativa al nivel de implantación de las burocracias meritocráticas latinoamericanas. Con arreglo al modelo propuesto, el avance o grado de institucionalización de las meritocracias se muestra dependiente tanto de la capacidad de demanda y organización de referentes de la sociedad civil y estatales, como de la preeminencia de un determinado entramado político-institucio-

¹³ Heredia, *op. cit.*; Longo, *op. cit.*; Grindle, *op. cit.*

nal. Las crisis políticas o económicas operan como propulsores de las reformas, pero los factores que condicionan efectivamente la expansión y afianzamiento de las burocracias profesionales son la vigencia de instituciones políticas específicas y el activismo social o burocrático.

Para la contratación de la hipótesis se recurre a un modelo sobre las variaciones del nivel de desarrollo y consolidación de las burocracias meritocráticas en la región. La elaboración del modelo sigue los lineamientos metodológicos del análisis de cambio institucional desarrollado en diversos trabajos por Mahoney y Thelen¹⁴ y Mahoney.¹⁵ El modelo en este caso distingue dos tipos de factores que ejercen impacto sobre los procesos de profesionalización burocrática: los factores “detonantes” y los factores “condicionantes”. Los “detonantes” son las características contextuales que favorecen la repentina o rápida propagación de la reforma. Sólo operan como detonantes del cambio institucional, sin producir efectos en el largo plazo, es decir, más allá de lo que dure su horizonte temporal de influencia. Tales disparadores abarcan las crisis fiscales y políticas, y suelen repercutir en las fases de inicio, adopción formal y ejecución práctica de las innovaciones administrativas, no así en su sustentabilidad.¹⁶

Los factores “condicionantes” incluyen el andamiaje institucional y la presencia (o ausencia) de agentes de cambio y

¹⁴ J. Mahoney, *Militarization without bureaucratization in Central America*, en M. A. Centeno y A. Ferraro (eds.), *State and nation making in Latin America and Spain: Republics of the possible*. Cambridge, University Press, 2013, pp. 203-224; J. Mahoney, y K. Thelen, “A Theory of Gradual Institutional Change”, en J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, University Press, 2013, pp. 1-37.

¹⁵ J. Mahoney, *Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change*, 2015.

¹⁶ Se incorporan a esta parte del análisis las cuatro etapas de reforma apuntadas: inicio, implantación formal, ejecución práctica y sostenibilidad. Véase F. Gaetani y B. Heredia, “La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso”, BID, 2002.

monitoreo que generen incentivos necesarios para sostener las transformaciones en el tiempo. Los factores condicionantes inciden en las etapas iniciales, pero el mayor interés de su estudio concierne a su impacto en la perdurabilidad de las reformas. La categoría de factores condicionantes comprende el sistema de partidos políticos, el grado de concentración de los poderes presidenciales de patronazgo y el nivel de intervención de actores sociales y burocráticos en favor de las reformas administrativas.

CUADRO 1

Factores detonantes y condicionantes que impactan los procesos de profesionalización

<i>Factores detonantes</i>	<i>Factores condicionantes</i>
Crisis políticas y económicas	Intensidad del poder de patronazgo Sistema de partidos políticos Participación de actores de la sociedad civil y estatales

Fuente: elaboración propia.

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

ocurre en los sistemas de partidos altamente fragmentados, los incentivos para adoptar, impulsar y afianzar un proceso de modernización se reducen.¹⁷

La intensidad del poder presidencial del patronazgo, es decir, la capacidad de designar y retirar discrecionalmente, es otro de los condicionantes del nivel de arraigo de los servicios civiles en la región. Las democracias presidenciales latinoamericanas le reconocen a los presidentes potestades institucionales inusuales para designar, pero el control efectivo sobre el patronazgo puede ampliarse o acotarse en función del grado de dispersión del poder de éste, es decir, si está monopolizado por el primer mandatario o si se distribuye entre distintos partidos. Cuando el poder de patronazgo es reducido, las posibilidades de manejar arbitrariamente los recursos estatales para obtener réditos electorales se reducen y, con ello, los costos políticos de la reforma y su sostenimiento se acotan, creando un escenario más propicio para la profesionalización. Contrariamente, cuando el poder de patronazgo es elevado, la descomunal ventaja competitiva con la que corre quien concentra las prerrogativas para designar a sus allegados políticos no generará incentivos para introducir o mantener una burocracia meritocrática.¹⁸

Por otra parte, la participación activa de referentes de la sociedad civil y asociaciones de servidores públicos contribuye al surgimiento y persistencia de la reforma. La intervención de coaliciones sociales prorreforma, *think tanks*, organizaciones sindicales de empleados públicos y otros agentes estatales

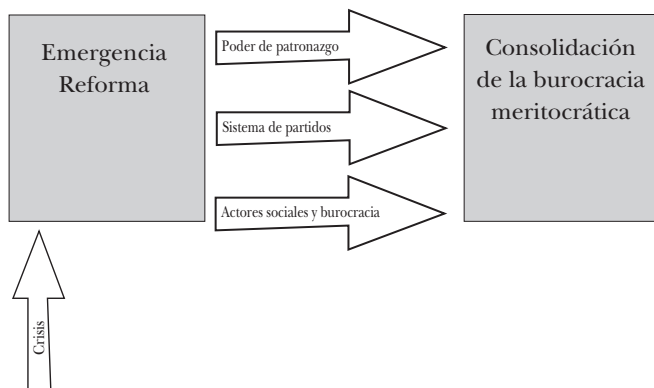
¹⁷ Geddes, *op. cit.*

¹⁸ A. Ferraro, “A splendid ruined reform: the creation and destruction of a civil service in Argentina”, en A. Massey (ed.), *International Handbook on Civil Service Systems*, Reino Unido, Edward Elgar, 2011, pp. 152-177; F. Panizza, C. Ramos y G. Scherlis, “La política del patronazgo partidario en Argentina y Uruguay”, V Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué ciencia política para qué democracia?, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 2014, 7-10 de octubre (ponencia); C. Schuster, “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay”, Documento de trabajo, CADEP, 2013.

favorece los procesos de modernización. Estos actores en particular, pueden desempeñar un papel relevante en el impulso del cambio institucional y en su sustentabilidad cuando se posicionan en una suerte de monitores de los procesos de reforma. En cambio, su ausencia opera en detrimento de la institucionalización de una burocracia profesionalizada.

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

FIGURA 1
Modelo de cambio institucional



Fuente: elaboración propia.

El modelo se formula con base en dos casos nacionales para su contrastación empírica: Chile y Argentina. La selección de casos se hizo buscando garantizar la fluctuación del nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas, es decir, de la variable dependiente. A tales efectos, se han incluido casos de moderada y alta implantación de los sistemas basados en el mérito.

A continuación se formulan las dos hipótesis centrales del presente artículo, expresadas como una asociación empírica. Éstas quedan representadas de manera espacial y analí-

tica en el modelo y se presentan en forma de cuadros (1 a 6) y un diagrama (figura 1).

Hipótesis A: Las crisis políticas o económicas ejercen un impacto positivo en el inicio de procesos de reforma administrativas, es decir que su presencia e intensidad permiten predecir la motorización de procesos de reforma de servicio civil.

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

En los próximos apartados en esta sección, se describirán las principales características de los procesos de cambio administrativo que se han impulsado y el nivel de desarrollo alcanzado por las burocracias meritocráticas en los casos seleccionados. En segundo lugar, se indagará sobre la incidencia de los factores “detonantes” (crisis económicas y políticas) en la emergencia de las reformas en los casos de estudio. En tercer lugar, se evaluará el impacto de los factores “condicionantes” (sistemas de partidos, poder de patronazgo y actores sociales y estatales) en la consolidación de las burocracias meritocráticas.

Las características de las reformas administrativas y el nivel de implantación de las burocracias meritocráticas en Chile y Argentina

Los casos escogidos difieren en cuanto al grado de desarrollo de sus burocracias meritocráticas nacionales. Chile ha logrado obtener altos niveles de profesionalización mediante procesos incrementales, mientras que en Argentina los ambiciosos proyectos de reforma originalmente impulsados han queda-

do trancos en el tiempo, limitando la extensión y el afianzamiento de sus respectivos sistemas meritocráticos.

Para evaluar el nivel de implantación de los sistemas meritocráticos analizados, se utilizará el índice de mérito elaborado por el BID,¹⁹ a través del cual se mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En una escala de 1 a 100, las puntuaciones bajas indican una fuerte politización de las decisiones de selección y retiro de personal, mientras que los valores elevados reflejan la aceptación generalizada de criterios de mérito en los procesos de incorporación y desvinculación de agentes. A su vez, el índice se clasifica en función del nivel de desarrollo bajo (0 a 39 puntos), medio (40 a 59 puntos) y alto (60 a 100 puntos).²⁰ Los casos seleccionados cubren, en buena medida, ese espectro de grados de institucionalización de las burocracias profesionales. El nivel de desarrollo de los sistemas meritocráticos es *alto* en el caso de Chile (67) y *medio* en el de Argentina (47).

Trayectoria histórica de las reformas en los casos de estudio

Argentina (1991-2015). En 1991 se impulsó en el país una reforma integral orientada a implementar un sistema de carrera. Mediante la creación de este nuevo escalafón, denominado Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa),²¹ se procuraba consolidar y homogeneizar la carrera ante la gran dispersión normativa imperante. El Sinapa abarcaba dos estrategias de reforma. Por un lado, introducía un sistema de corte weberiano basado en el reclutamiento meritocrático, la promoción interna y la estabilidad. Por otro, instauraba un sistema específico para cargos ejecutivos que preveía la aplica-

¹⁹ Iacoviello y Strazza, *op. cit.*

²⁰ Se aplican los criterios utilizados para clasificar el índice de desarrollo del servicio civil. Véase Iacoviello y Strazza, *op. cit.*

²¹ El Sinapa se creó mediante el decreto 993/91.

ción de mecanismos de selección abierta para acceder a tales puestos por un determinado periodo.²²

Esta reforma abarcativa cobró un fuerte impulso inicial,²³ pero fue progresivamente marginada a partir del sistemático y ascendente uso de dos mecanismos de evasión del sistema meritocrático.²⁴ La consolidación y extensión de un esquema de contrataciones flexibles paralelo a las estructuras administrativas estables y la penetración política del servicio civil a través de designaciones excepcionales y provisorias en el nivel de los cargos directivos, constituyeron las principales estrategias para eludir el sistema meritocrático.²⁵

El uso de modalidades de contratación transitoria no es exclusivo del periodo analizado, pero a mediados de los noventa su utilización se extendió a través de la institucionalización de un régimen de contrataciones temporarias de

²² M. Iacoviello y D. Pando, “La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional”, en C. Alba y G. Peters (eds.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*, 2015; O. Oszlak, “The argentine civil service: an unfinished search for identity”, *Research in Public Administration*, vol. 5, JAI Press Inc., 1999, pp. 267-326; Ferraro, *op. cit.*

²³ Durante el periodo 1993-2008, surge que 78% de las convocatorias para la cobertura de cargos de carrera de Sinapa se registró de 1993 a 1999 y sólo 22% se concretó de 2000 a 2008. Igualmente, 88% de las convocatorias para ocupar cargos con función ejecutiva fueron efectuadas durante la etapa de 1993-1999, mientras que el 12% restante se desarrolló de 2000 a 2008. Estimaciones del autor con base en el informe elaborado por la ONEP, “Los procesos de selección de personal en el sistema nacional de la profesión administrativa. Decreto 993/91. Características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008”.

²⁴ Grindle, *op. cit.*

²⁵ M. Iacoviello y M. Llano, “Confianza mata mérito: el impacto de la concentración del poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el estado argentino”, *Temas y debates*, núm. 33, año 21, 2017, pp. 91-105.; A. López y N. Zeller, “Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado”, Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de trabajo núm. 1, 2010.

servicios personales autónomos²⁶ y desde inicios de 2000 se ha generalizado, transformándose en la principal vía de acceso al Estado nacional. El congelamiento de vacantes vigente desde 2000 fue el principal pretexto utilizado en la última década para justificar su uso recurrente. Sin embargo, la prolongación en el tiempo de una medida restrictiva de carácter excepcional pone en evidencia que se trató de una estrategia para poder designar discrecionalmente dentro de los márgenes del sistema meritocrático.²⁷

Se han impulsado medidas dirigidas a acotar su uso, como la determinación de cupos máximos de contratados (15%)²⁸ y el descongelamiento escalonado de cuotas de vacantes para la provisión de puestos de carrera vía concurso.²⁹ No obstante, estas iniciativas no han contrarrestado la creciente primacía de las contrataciones temporarias para ingresar a la administración central. Desde 2004 y hasta 2014, estas modalidades contractuales aumentaron 260% y su peso sobre el empleo estable pasó de representar el 20.3% al 57.3% en el periodo.³⁰

Las reglas de acceso a los cargos ejecutivos también han sido sistemáticamente vulneradas, privilegiando la confianza política sobre el componente técnico. La incorporación de directivos regidos por el Sinapa (actualmente denominado Sinep) mediante designaciones excepcionales y provisorias, rehusando los mecanismos competitivos previstos por la ley

²⁶ Ver Ley 24.447/95.

²⁷ Iacoviello y Pando, *op. cit.*; A. Ferraro, “Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, en *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 2, 2006, pp. 165-182; G. Scherlis, *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party*, tesis doctoral, Países Bajos, Universidad de Leiden, 2009; Iacoviello y Llano, *op. cit.*

²⁸ Esta disposición fue instrumentada mediante el art. 156 del Convenio Colectivo General para el Sector Público (Decreto 214/06).

²⁹ A través de la DEA 506/09 se habilitó la provisión de 1000 cargos vacantes y, posteriormente, vía la DEA 1126/12 se procedió a descongelar los 5000 puestos restantes. Véase Iacoviello y Pando, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

para su contratación, también ha contribuido al debilitamiento del sistema.³¹ De un estudio elaborado por CIPPEC, se desprende que alrededor de 90% de los directivos alcanzados por ese escalafón fueron designados de manera transitoria y, de ellos, más de 50% había ingresado por la vía de la excepción.

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

Chile (2003-2014). Los procesos de modernización impulsados en Chile en las últimas dos décadas han seguido una lógica incremental, cuyo ritmo se aceleró a partir de un radical cambio introducido en 2003, que marcó la ruptura con las prácticas de designación predominantes.³²

La reforma, materializada en la Ley de Nuevo Trato (19.882/03), consistía en dividir al servicio civil en dos pisos independientes entre sí: el segmento directivo y la carrera funcionaria. Esta transformación implicó la creación de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y el perfeccionamiento del sistema de concurso para los agentes de planta. Los esfuerzos se focalizaron, principalmente, en la profesionalización de la franja gerencial por su potencial influencia para mejorar el desempeño de los servicios y agen-

³¹ Iacoviello, M., Llano, M. y Ramos, C., “Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas”, *Revista de Gestión Pública*, vol. vi, núm. 2, 2017, pp. 173-214; M. Chudnovsky, “La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 69, octubre de 2017, pp. 5-40; L. Zuvanic, “La alta dirección pública en América Latina: algo viejo, algo nuevo y algo prestado”, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, Chile, 8 al 11 de noviembre de 2016 (ponencia).

³² Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012, cit. por M. Llano, Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile, Washington, D.C., BID, 2014; M. Alessio y R. Pacheco, “O sistema de alta direção pública do Chile: política e gestão”, XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre, 2013 (ponencia).

cias. El SADP representaría una suerte de rol de “nave insignia” del proceso de modernización, produciendo una especie de efecto derrame de la profesionalización hacia los niveles más bajos de la burocracia.³³

El SADP era un novedoso sistema orientado a introducir mecanismos competitivos para la provisión de directivos públicos, hasta ese momento reclutados discrecionalmente, y mantener los criterios de confianza política para su destitución. El diseño aspiraba a establecer un equilibrio entre mérito y gobernabilidad democrática.³⁴ El sistema se propone garantizar el principio meritocrático mediante el acceso por concurso público y abierto a los dos primeros niveles jerárquicos, por un lado, y asegurar la gobernabilidad habilitando a las autoridades políticas a elegir discrecionalmente entre las listas propuestas por el órgano de selección, así como a desvincular en cualquier momento al ocupante del puesto. A su vez, el órgano de selección, denominado Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), es una institución políticamente transversal, integrada por representantes de las dos fuerzas mayoritarias.

En lo que respecta a los cargos estatutarios, se extendió la carrera funcionaria hasta puestos jerárquicos de tercer nivel, se introdujo la promoción mediante concursos cerrados y la concursabilidad en la carrera funcionaria. Pero el pulso de los cambios adoptados en este segmento fue más lento.³⁵

³³ Grindle 2012, *op. cit.*; M. Iacoviello, M., “La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes”, xv Congreso del CLAD sobre administración pública y reforma del Estado, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre de 2010 (ponencia); J. C. Cortázar, “Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”, *Reforma y democracia*, núm. 49, 2011; Iacoviello, Llano y Ramos, *op. cit.*

³⁴ F. Longo, “Diez años de alta dirección pública en Chile”, Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013 (ponencia).

³⁵ Cortázar, *op. cit.*

La adopción del SADP ha seguido una lógica acumulativa, cuyo compás se ha acelerado a raíz de presuntos hechos de corrupción y frente a los recambios de gestión. La alternancia de coaliciones de gobierno ha ido acompañada de prácticas que suscitaron fuertes preocupaciones por la subsistencia del sistema, como las extensas desvinculaciones o las designaciones provisorias de altos gerentes. No obstante, ante tales cuestionamientos, la reacción de los distintos gobiernos ha sido la de incorporar ciertos “reaseguros normativos”, para evitar el manejo político de los puestos jerárquicos como la ampliación horizontal (hacia otros servicios)³⁶ y vertical (hacia otros niveles de gobierno). En consonancia con esas medidas, la cantidad de cargos seleccionados a través del SADP aumentó 170% y el número de plazas de libre designación se redujo de 3100 a 831 desde que empezó y hasta 2013. Estos datos evidencian que el SADP se perfecciona progresivamente y se le va consignando un rol legitimador de los procesos de reclutamiento en el sector público.³⁷

Este fuerte impulso hacia la profesionalización que ha significado la instauración del SADP se va decantando paulatinamente hacia los segmentos no directivos, aunque con una intensidad menor. Existe una política implícita de transitar hacia un sistema de empleo en los cargos no directivos en sustitución de un sistema de carrera. Esto se refleja en un estancamiento sostenido de la planta estable y en un progresivo incremento del personal contratado, modalidad a término fijo prevista en las normas estatutarias.³⁸ Los avances en la concursabilidad se han concentrado en la profesionalización de los contratantes, cuyo ingreso no estaba supeditado legal-

³⁶ La LNTL preveía la incorporación gradual de 101 servicios desde su adopción hasta 2010. Véase Arbazúa, 2008, p. 3.

³⁷ Llano, *op. cit.*; E. Arbazúa, “Las presiones y tensiones en el sistema de Alta Dirección Pública”. *Observatorio Económico*, Caracas, Universidad Alberto Hurtado, núm. 41, 2010; Iacoviello, Llano y Ramos, *op. cit.*

³⁸ La planta permanente del gobierno central aumentó sólo 2%, en cambio, el personal contratado ascendió 74% en el periodo 2002-2011. Véase, Llano, *op. cit.*

mente a concurso. Como resultado de tales esfuerzos, en 2013, cerca de la mitad de las vacantes de empleados por contratación se cubriría mediante procesos abiertos, transparentes y meritocráticos.³⁹

La instrumentación incremental de este conjunto de medidas ha favorecido un proceso de creciente profesionalización del servicio civil chileno. La mejora del índice de mérito, medido por el BID, de 60 a 67 puntos entre 2004 y 2013, pone de manifiesto esta tendencia hacia la consolidación de burocracias basadas en el mérito.⁴⁰

LOS FACTORES DETONANTES: CRISIS

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

En ambos casos se reconoce la presencia de factores detonantes en el surgimiento de las reformas del aparato administrativo. En Chile, una crisis política desencadenó el cambio administrativo, mientras que en Argentina operó como propulsor de la modernización una crisis fiscal.

La adopción de la reforma administrativa en Argentina también estuvo asociada con un escenario de un fuerte desequilibrio económico. La crisis hiperinflacionaria que azotaba al país hacia fines de los noventa se convirtió en el disparador de una profunda reforma estructural. En el marco de la acelerada aprobación de un marco normativo genérico que permitió el impulso de las transformaciones

³⁹ Llano, *op. cit.*; Portales, C., “Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile”, en *Un mejor Estado para Chile*, Santiago de Chile: Consorcio para la reforma del Estado, pp. 353-401; Iacoviello, Llano y Ramos, *op. cit.*

⁴⁰ Iacoviello y Strazza, *op. cit.*

estructurales,⁴¹ en 1991 se implementó el ya mencionado Sinapa en reemplazo de la normativa que regía desde 1973.⁴²

En el caso chileno fueron de índole política, y no fiscal, los problemas que contribuyeron a la aceleración de las reformas administrativas. Una crisis político-institucional que se desencadenó hacia fines de 2002, a raíz de una serie de escándalos de corrupción vinculados al pago de sobresueldos y al financiamiento de campañas electorales, imprimió un ritmo vertiginoso al proceso de modernización que gradualmente se estaba instrumentando en el país. En respuesta a las denuncias derivadas de esta serie de irregularidades, el gobierno y los partidos de la oposición suscribieron un conjunto de compromisos políticos expresados en el documento “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” en enero de 2003, que incluía entre sus 49 medidas la creación de un nuevo sistema de alta dirección pública.⁴³

CUADRO 2

Factores detonantes de los procesos de profesionalización en Argentina y Chile

<i>País</i>	<i>Factor detonante</i>	
	<i>Crisis</i>	<i>Liderazgo y compromiso</i>
Argentina	sí (económica)	no
Chile	sí (política)	no

Fuente: elaboración propia.

⁴¹ Dos normas fundamentales permitieron llevar adelante el proceso de cambio: la ley de reforma del Estado (23.696/89) y la ley de emergencia económica (23.697/89), véase López y Zeller, 2010, p. 7.

⁴² López y Zeller, *ibid.*

⁴³ Llano, *op. cit.*; Cortázar; *op. cit.*; R. Costa y M. Waissbluth, Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas, *Documentos de Trabajo*, Serie Gestión, núm. 94, 2007.

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

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

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

Los poderes de patronazgo

El poder presidencial de patronazgo, que implica la capacidad de nombrar o desvincular discrecionalmente, es un factor condicionante de la implantación de las burocracias meritocráticas.⁴⁴ Las facultades institucionales de designación del presidente, por un lado, y el grado de centralización de esas potencialidades, por otro, configuran la intensidad del poder de patronazgo del que gozan las máximas autoridades ejecutivas.

Los presidentes latinoamericanos disponen de inusitadas potestades institucionales para realizar designaciones discrecionales.⁴⁵ A los primeros mandatarios les son conferidos poderes constitucionales de designación, no obstante,

⁴⁴ Schuster, *op. cit.*

⁴⁵ Ferraro, *op. cit.*

esos techos establecidos de acuerdo con normas pueden ser sistemáticamente perforados mediante diversas prácticas informales o elusivas a las que los dignatarios recurren para ampliar su capacidad de nombramiento.⁴⁶ Los presidentes utilizan estrategias imperialistas, consistentes en la expansión del territorio del equipo presidencial valiéndose de la infiltración en terrenos ajenos, con el fin de garantizar el liderazgo efectivo sobre la burocracia pública.⁴⁷

Los contratos temporarios o las designaciones transitorias son algunos de los mecanismos de huida que utilizan los primeros mandatarios para extender sus potestades de designación.

A su vez, el control efectivo sobre esas capacidades institucionales de patronazgo puede acrecentarse o limitarse en función del nivel de concentración o dispersión del poder de patronazgo, esto es si está monopolizado por el presidente o si se prorratea entre las distintas fuerzas partidarias. Por ejemplo, un presidente puede ver atenuadas sus facultades de designación ante la necesidad de distribuirlas para mantener el equilibrio de poder entre la coalición gobernante.⁴⁸

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

⁴⁶ Diversos autores han escrito sobre la discrepancia de los poderes formales e informales de los presidentes. Véase, por ejemplo, P. Siavelis.

⁴⁷ T. Moe, "Presidentes, instituciones y teoría, en M. Alessandro y A. Giglio, *La dinámica del poder ejecutivo en América Latina. Estudios comparados sobre la institución presidencial*, Provincia de Buenos Aires, INAP, 2013, pp. 15-62.

⁴⁸ Panizza, Ramos y Scherlis, *op. cit.*

El poder institucional de patronazgo se evaluará mediante la tasa de designaciones políticas que mide la proporción de cargos de libre designación sobre el total de empleo de la administración central. Es usual que esta tasa se circunscriba a los cargos de confianza definidos formalmente, sin embargo, existen mediciones alternativas que incluyen como tales a los colectivos de empleados regulados por escalafones o regímenes que no exigen ingreso meritocrático o cuyo nivel de cumplimiento es bajo.⁴⁹ Ese indicador reformulado permite reflejar de manera más fidedigna el uso sistemático que se hace de las contrataciones temporarias o de las designaciones provisorias en posiciones de carrera, cuyo acceso está supeditado a efectuar procesos de selección competitivos, para consolidar el control sobre la burocracia pública. Si bien se trata de una estimación no muy precisa, se ajusta más a la realidad que la tasa legal de designaciones usualmente utilizada.

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

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

En el caso de Chile, el poder de patronazgo es bajo porque la tasa de designaciones políticas registra valores reducidos y este poder se distribuye entre los distintos partidos políticos. La proporción de cargos de libre nombramiento en relación con el empleo total es acotada (0.55). El país se

⁴⁹ Ver, por ej., Ferraro, *op. cit.*

ha encaminado, implícitamente, en un proceso de reconversión paulatina del sistema de carrera en un sistema de posiciones. Pero este incremento en el uso de las contrataciones temporarias no ha redundado en una ampliación de los márgenes de discrecionalidad para designar. Esas potenciales capacidades de designación se ven institucionalmente restringidas por el incremento en la aplicación de mecanismos de selección competitivos para la incorporación de contratados y se ven limitados en los hechos por la permanencia extendida en sus funciones de este tipo de agentes (10 años en promedio) o por su preeminente uso para introducir competencia.⁵⁰

Por otra parte, el sistema político de cuotas es una institución informal hondamente arraigada en Chile. Esa práctica consiste en prorratar los cargos de libre disponibilidad entre los miembros de la coalición gobernante mediante un sistema de reglas estrictas. En este marco, el patronazgo legislativo, instrumentado mediante mecanismos de recomendaciones, es sumamente vigoroso, factor que atenúa la capacidad de designación del presidente.⁵¹

A diferencia Chile, en Argentina el poder de patronazgo es alto. Las potestades de designación están concentradas en la figura del presidente y se ramifican a lo largo de la estructura burocrática. La figura presidencial centraliza los poderes de patronazgo. En este caso, el partido opera como un mero agente del presidente, quien utiliza al aparato estatal para establecer y mantener a su propio séquito personal. La escasa influencia que tiene el partido sobre el presidente le asegura a éste un margen extraordinario de autonomía para realizar los nombramientos discrecionalmente. La capacidad institucional de designación del presidente es muy amplia (36%) y ha sufrido una fuerte expansión durante el periodo

⁵⁰ Llano, *op. cit.*

⁵¹ A. Ferraro, "Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, 2008, pp. 101-129; Grindle, *op. cit.*

analizado (2013-2014) a través del uso intensivo de las contrataciones eventuales, modalidades que no ofrecen garantías suficientes contra la arbitrariedad y la politización,⁵² así como mediante los nombramientos transitorios en cargos directivos, cuyo ejercicio está legalmente supeditado al desarrollo de procedimientos de selección abierta.⁵³

CUADRO 3
Poder de patronazgo en Argentina y Chile

<i>País</i>	<i>Tasa de designaciones políticas (%)</i>	<i>Nivel de concentración / Capacidad de nominación</i>	<i>Poder de patronazgo</i>
Argentina	36	Monopólico	Alto
Chile	0.55	Disperso	Bajo

Fuente: elaboración propia con base en el Boletín Fiscal 2014 (estimaciones),⁵⁴ M. Llano, *op. cit.*, y otras fuentes.

El sistema de partidos políticos

La consolidación de los procesos de profesionalización también depende de la preeminencia del bipartidismo, según los postulados del modelo propuesto. Este sistema es más propenso a generar escenarios de cooperación entre los legisladores para el sostenimiento de las reformas que los sistemas multipartidistas, porque suscita situaciones de paridad que implican un reparto más equitativo de los costos políticos vinculados a la instauración de una burocracia meritocrática.

⁵² La normativa no prevé la aplicación de procedimientos competitivos de selección para este tipo de contrataciones, salvo casos excepcionales. Véase Iacoviello y Pando, *op. cit.*

⁵³ Scherlis, *op. cit.*; Panizza, Ramos, Scherlis, *op. cit.*; Iacoviello y Llano, *op. cit.*

⁵⁴ Para estimar la tasa de designaciones políticas en el caso argentino se tomó la proporción de contratados sobre el total del personal civil (no se incluyen autoridades políticas porque esa categoría no está discriminada en la fuente oficial utilizada).

tica. En cambio, cuando un partido político predominante detenta el control monopolístico de los puestos de patronazgo, serán menores los incentivos para apoyar la profesionalización ante las enormes ventajas electorales que le ofrece el dominio de la burocracia. Igualmente, si la distribución de cargos fuese utilizada para mantener el equilibrio de poder dentro de la coalición de gobierno, como ocurre en los sistemas multipartidistas, disminuirían los alicientes para profesionalizar la administración pública.

¿Qué tipos de sistema de partidos han acompañado los procesos de reforma administrativa implementadas en las experiencias analizadas? En Chile ha prevalecido un sistema pluripartidista competitivo e institucionalizado, con entidades partidarias que muestran autonomía en su relación con la burocracia pública.⁵⁵ En el caso argentino, durante la etapa inicial de la reforma administrativa, el sistema asumía un formato bipartidista⁵⁶ que progresivamente se fue reconfigurando en un sistema con una fuerza partidaria predominante: el peronismo.⁵⁷ El sistema de partidos ha asistido a un proceso de creciente “peronización”⁵⁸ en un marco de ascendente simbiosis entre la estructura partidaria y burocrática. Las fuerzas políticas han devenido en agencias semiestatales cuya supervivencia depende del uso de los recursos públicos.⁵⁹ Cuando una organización se garantiza el acceso exclusivo a tales medios, como ocurre en los sistemas de partidos dominantes, difícilmente el oficialismo impulsa reformas ad-

⁵⁵ E. Ortega Frei, “La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática”, en C. Bascuñán, G. Correa, J. Maldonado y V. Sánchez (eds.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*, vol. II, Santiago, LOM ediciones, 2009, pp. 41-58.

⁵⁶ Hasta mediados de los noventa existía cierto consenso respecto a la prevalencia del bipartidismo en las elecciones ejecutivas y del multipartidismo en los comicios legislativos. Véase Mustapic, p. 167.

⁵⁷ *Loc. cit.*; Novaro, 2003.

⁵⁸ La suma de los votos obtenidos por los tres candidatos peronistas en 2011 ascendía a 68%, véfase Scherlis, 2015.

⁵⁹ *Loc. cit.*

ministrativas que alteren la enorme ventaja electoral con la que cuenta frente a sus languidecidos adversarios políticos.

CUADRO 4
Sistema de partidos políticos en Argentina y Chile

<i>País</i>	<i>Sistema de partidos</i>
Argentina	Tendencia a partido predominante
Chile	Multipartidismo

Fuente: elaboración propia.

La participación de actores sociales y estatales

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

En Chile, la acción colectiva ha sido un elemento sustancial en el proceso de institucionalización de las reformas administrativas. La modernización en ese país ha estado fuertemente marcada por la participación de grupos de expertos y actores sindicales. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, diversas entidades académicas y *think tanks* desarrollaron una propuesta para profesionalizar las altas posiciones, inspirada en el modelo neozelandés pero adap-

tada a los sistemas presidenciales. Inicialmente, esta iniciativa tuvo poco eco en las esferas políticas, pero la crisis político-institucional desatada en 2003 creó una ventana de oportunidad para introducirlo en el amplio espectro de reformas.

En Argentina, en cambio, las reformas han tendido a seguir una lógica más de arriba hacia abajo en una buena parte del proceso, aunque registran algunas etapas de apertura frente a actores no pertenecientes a las élites políticas. La adopción del nuevo sistema de carrera a inicios de la década de los noventa fue producto del trabajo de un pequeño grupo de altos funcionarios, pero nunca fue objeto de una deliberación pública.⁶⁰ Desde mediados de la década de 2000, el gobierno puso énfasis en la democratización de las relaciones laborales, política que implicó una intensificación de las negociaciones colectivas en un ámbito de mayor apertura al diálogo paritario, generando espacios de intervención sindical en diversos aspectos ligados a la gestión de recursos humanos.⁶¹ Pero estas instancias de participación no trascendieron las esferas formales de negociación y el desarrollo del servicio civil se fue dando a puertas cerradas, sin intervención de actores de la sociedad civil.

CUADRO 5

Participación de actores sociales y burocráticos en el proceso de reforma en la República Argentina y Chile

<i>País</i>	<i>Participación de actores sociales y burocráticos</i>
Argentina	No (sólo en etapas)
Chile	Sí (sindicato y grupo de expertos)

Fuente: elaboración propia.

⁶⁰ Grindle, *op. cit.*

⁶¹ Iacoviello y Pando, *op. cit.*; O. Autón, “Modernización del Estado, empleo público y negociación colectiva”, *Perspectivas sobre el Estado las políticas públicas y la gestión*, año 1, núm. 1, 2013.

RESULTADOS DE LA CONTRASTACIÓN DEL MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

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

El cuadro 6 representa los resultados obtenidos a partir de la contrastación empírica del modelo propuesto y que a continuación se irán describiendo.

El nivel de institucionalización de las burocracias meritocráticas en las experiencias analizadas es variable. El desarrollo del sistema de carrera en Argentina es medio. Ese país optó por adoptar una estrategia de cambio global, consistente en el desplazamiento y la sustitución repentina de los sistemas previos, que sólo fueron parcialmente implantadas. Los nuevos sistemas se vieron erosionados en forma progresiva por la preeminencia del patronazgo.

En forma opuesta, en Chile, el grado de implantación de los sistemas meritocráticos es alto. En este caso la estrategia de modernización fue incrementándose. La reforma implicó una alteración sustancial del sistema de empleo público vigente, pero su implementación siguió una trayectoria gradual en la que el cambio se fue propagando mediante mecanismos de difusión interinstitucional.⁶²

En ambos casos, se identifica una coyuntura crítica que generó un momento oportuno para introducir la reforma administrativa, aunque no se advierte un correlato entre la pre-

⁶² Mahoney, *op. cit.*; S. Parrado, “Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana”, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2008, pp. 219-259.

sencia de un factor detonante específico y el grado de desarrollo de la burocracia profesional. Las crisis políticas o económicas han desencadenado reformas que han conducido a la instauración de sistemas de carrera débil o fuertemente institucionalizados.

De los tres factores condicionantes analizados, el poder de patronazgo es la variable que se correlaciona de manera más sólida, según los datos disponibles, con el grado de institucionalización de las burocracias meritocráticas. El sistema meritocrático de Chile, donde el poder de patronazgo es más bajo, ha logrado un nivel de institucionalización elevado, mientras que en las democracias en las que el poder de patronazgo es más alto, como ocurre en Argentina, los sistemas de carrera son más endebles. En estos casos, los presidentes privilegian el fortalecimiento del apoyo político a su proyecto o partido a través del uso discrecional de los cargos públicos por encima de la introducción de competencia técnica al aparato administrativo.⁶³

La intervención de los actores sociales y estatales es otro factor que presenta cierta asociación con el nivel de institucionalización de los sistemas de carrera, aunque de una manera no tan nítida en el marco de los casos de referencia. Del estudio específico de la experiencia chilena surge evidencia clara sobre el vínculo entre la activa participación de coaliciones de expertos y representantes de agentes estatales en las instancias de adopción e instrumentación de las reformas y la consolidación de una burocracia altamente desarrollada. Por el contrario, la frágil institucionalización del servicio civil argentino se decantó de un proceso de profesionalización de carácter eminentemente endógeno, más algunas instancias de participación de actores sindicales, ajenos a la élite política.

Por otra parte, como resultado de la comparación se constata que la vigencia de un sistema bipartidista y la existencia de una burocracia profesional institucionalizada no están empíricamente correlacionados. Sin embargo, un hallazgo a

⁶³ Geddes, *op. cit.*

destacar es la coexistencia de un sistema multipartidista, como el chileno, con una administración pública altamente profesionalizada, cuando la bibliografía especializada⁶⁴ resalta que sólo los bipartidismos generan incentivos para el sostenimiento de las reformas. Adicionalmente, la corroboración de la presencia de un sistema de partido predominante en un contexto de frágil implantación de un aparato administrativo profesional, tal como se desprende del caso argentino, representa un dato relevante a explorar en investigaciones venideras.

CUADRO 6
Contrastación empírica del modelo de cambio institucional

País	Variables independientes				Variable dependiente
	Factores detonantes	Factores condicionantes			Nivel de desarrollo de la burocracia y meritocracia
	Crisis/ liderazgo	Poder de patronazgo	Sistema de partidos	Participación de actores sociales y burocráticos	Índice de mérito
Argentina	Crisis (económica)	Alto	Tendencia a partido predominante	No (sólo en etapas)	Medio (47)
Chile	Crisis (política)	Bajo	Multipartidismo	Sí (sindicato y grupo de expertos)	Alto (67)

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Chile cuenta con un servicio civil altamente profesionalizado que fue consolidándose a lo largo de un proceso creciente de reforma, mientras que la estrategia de cambio administrativo de corte más universal y radical condujo a Argentina a la construcción de una burocracia meritocrática más débil. Las

⁶⁴ Geddes, *op. cit.*, Grindle, *op. cit.*

reformas, en este último caso, sufrieron reveses a raíz de las constantes presiones por volver a capturar políticamente al aparato estatal.

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

Se constató que la emergencia de las reformas administrativas en los casos analizados estuvo sujeta a la irrupción de crisis económicas o políticas, aunque no se advierte relación entre la presencia de una coyuntura y determinado nivel de institucionalización del servicio civil. Asimismo, a partir del análisis se corroboró que el grado de desarrollo de los sistemas meritocráticos está condicionado por la intensidad del poder de patronazgo y, de una forma más difusa, con la participación de actores sociales o agentes estatales en el proceso de reforma, pero no está asociado empíricamente con el sistema de partidos políticos.

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

El modelo propuesto busca arrojar luz sobre los condicionantes, de naturaleza eminentemente política, que subyacen a los procesos de modernización administrativa en la región. En América Latina suelen configurarse dinámicas de

reforma inestables, caracterizadas por fuertes impulsos iniciales que no logran anclarse ni sostenerse en el tiempo. El persistente asedio del patronazgo conduce, en la mayoría de los casos, al desmantelamiento, disipación y degeneración de los cambios administrativos. Estos infructuosos intentos reformistas terminan por moldear burocracias heterogéneas en lo que se refiere a la profesionalización, con una tendencia dominante hacia la politización del aparato estatal.⁶⁵ De ahí la necesidad de profundizar en la indagación de los elementos que constriñan o hagan viables los cambios administrativos.

El presente trabajo procura avanzar en esa dirección mediante el bosquejo de un modelo de cambio institucional que supone una fuerte conexión entre el sistema político y la burocracia estatal, dos aspectos que tienden a ser abordados de manera disociada en América Latina. Su aplicación a dos casos específicos representa una primera aproximación a la validación de los condicionantes políticos, que según el esquema propuesto, incidirían en las transiciones administrativas latinoamericanas, a los efectos de aportar evidencia para futuros estudios más amplios sobre trayectorias de profesionalización en su interacción con el contexto político en los que se desarrollan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSIO, M. y R. Pacheco, “O sistema de alta dirección pública do Chile: política e gestão”, XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre, 2013 (conferencia).

⁶⁵ M. Llano e I. Baumann, “Tendencias y escenarios de reformas en la profesionalización del empleo público”, en O. Oszlak, *Tendencias y Escenarios de la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Caracas, CLAD, 2019 (en prensa).

- ABARZÚA, E., “Las presiones y tensiones en el sistema de alta dirección pública”, *Observatorio Económico*, Universidad Alberto Hurtado, núm. 41, 2010.
- ABARZÚA, E., “¿Una política sin políticos? La concursabilidad en el sistema de alta dirección pública”, *Observatorio Económico*, Universidad Alberto Hurtado, 2008.
- AUTÓN, O., “Modernización del Estado, empleo público y negociación colectiva”, *Perspectivas sobre el Estado las políticas públicas y la gestión*, año 1, núm. 1, 2013.
- CARPENTER, D., *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, University Press, 2001.
- CENTENO, M., “Max Weber and the Latin American State” (borrador), En *Max Weber: una mirada iberoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica y CIDE, 2013, https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/Max_Weber_Latin_Am_State_apr2013_0.pdf
- CHUDNOVSKY, M., “La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 69, octubre de 2017, pp. 5-40.
- CIPPEC, “¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional”, Buenos Aires, CIPPEC, 2015.
- CORTÁZAR, J. C., “Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”, *Reforma y democracia*, núm. 49, 2011.
- CORTÁZAR, J. C., M. Lafuente, F. Longo y C. Schuster, “La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina”, en J. C. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*, Washington, BID, 2014, pp. 75-116.
- COSTA, R. y M. Waissbluth, Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas, *Documentos de Trabajo*, Serie Gestión, núm. 94, 2007.
- D’ARAUJO, M., *A Elite dirigente do governo Lula*, Río de Janeiro, CPDOC, 2009.

- FERRARO, A., "From War-Making to the Cage of Reason. Two Logics of State Building in Spain and Latin America", Salamanca, 2010 [ms].
- FERRARO, A., "Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 41, núm. 2, 2006, pp. 165-182.
- FERRARO, A., "Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile", *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, N°2, 2008, pp. 101-129.
- FERRARO, A., "A splendid ruined reform: the creation and destruction of a civil service in Argentina", en Massey, A. (ed.), *International Handbook on Civil Service Systems*, Edward Elgar, 2011, pp. 152-177.
- FERRARO, A., *Supreme Leaders of the Nation. History and Characteristics of Presidential Supremacy in Latin America and the United States*. Salamanca, 2015 [ms].
- GAETANI, F. y B. Heredia, "La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso", Washington, DC, BID, 2002.
- GEDDES, B., *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, California, University of California Press, 1996.
- GRINDLE, M., *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*, Boston, Harvard University Press, 2012.
- HEREDIA, B., "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis", Washington, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Washington, D.C., BID, 2002.
- HOLLYER, J., "Merit Recruitment in 19th and Early 20th Century European Bureaucracies", Nueva York, New York University, Wilf Family Department of Politics, 2011.
- IACOVIELLO, M., M. Llano y C. Ramos, "Alta Dirección Pública Latinoamericana: marchas y contramarchas", *Revista de Gestión Pública*, vol. VI, núm. 2, 2017, pp. 173-214.
- IACOVIELLO, M. y L. Strazza, "Diagnóstico del servicio civil en América Latina", en J. C. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servi-*

- cio Civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, DC, BID, 2014, pp. 13-60.
- IACOVIELLO, M., “Análisis comparativo por subsistemas”, en K. Echabarría (ed.), *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*, Washington, D.C., BID, 2006, pp. 531-572.
- IACOVIELLO, M., “La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes”, xv Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre, 2010 (ponencia).
- IACOVIELLO, M. y D. Pando, “La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional”, en C. Alba y G. Peters (eds.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*, Reino Unido, Emerald Publishing, 2015.
- IAZZETTA, O., “La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino”, en G. O'Donnell, O. Iazzetta y H. Quiroga (coord.), *Democracia Delegativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.
- LAPUENTE, V. y Nistotskaya, M., “To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, núm. 3, 2009, pp. 431-458.
- LLANO, M., Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Chile, Washington, D.C., BID, 2014.
- LLANO, M. y Baumann, I., Tendencias y escenarios de reformas en la profesionalización del empleo público. En O. Oszlak, *Tendencias y Escenarios de la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Caracas, CLAD, 2019 (en prensa).
- LONGO, F. y K. Echebarría, “Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina”, en J. C. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés, (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, DC, BID, 2014, pp. 61-73.
- LONGO, F., “Diez años de alta dirección pública en Chile”, XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del

- Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre, 2013.
- LÓPEZ, A. y N. Zeller, “Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado”, Dirección de Investigaciones, INAP, Documento de trabajo núm. 1, 2010.
- MAHONEY, J., “Militaryization without bureaucratization in Central America”, en Centeno, M. A. y Ferraro, A. (eds.), *State and nation making in Latin America and Spain: Republics of the possible*. Cambridge, University Press, 2013, pp. 203-224.
- MAHONEY, J., Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change, 2015, <https://studylib.net/doc/5882358/a-model-for-explaining-department-of-politics-universi...>
- MAHONEY, J. y Thelen, K., “A Theory of Gradual Institutional Change”, en Mahoney, J. y Thelen, K. (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2013, pp.1-37.
- MAINWARING, S., “Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil”, en *Araucaria*, año 1, núm. 2, 1999.
- MANZETTI, L. y S. Morgenstern, “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America”, Notre Dame Conference on Horizontal Accountability in New Democracies, mayo de 2000 (ponencia).
- MOE, T., “Presidentes, instituciones y teoría, en M. Alessandro y A. Giglio, *La dinámica del poder ejecutivo en América Latina. Estudios comparados sobre la institución presidencial*, Provincia de Buenos Aires, INAP, 2013, pp. 15-62.
- MUSTAPIC, A. M., “Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos”, *América Latina Hoy*, núm. 32, 2002, pp. 163-183.
- NOVARO, M., “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”, *Revista SAAP*, vol. 1, núm. 2, 2003, pp. 341-376.
- ONEP. Los procesos de selección de personal en el sistema nacional de la profesión administrativa. Decreto 993/91. Características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008.
- ORTEGA FREI, E., “La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática”

- ca”, en C. Bascuñán, G. Correa, J. Maldonado y V. Sánchez (eds.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*, vol. II, Santiago, LOM ediciones, 2009, pp. 41-58.
- OSZLAK, O., “The argentine civil service: an unfinished search for identity”, *Research in Public Administration*, vol. 5, JAI Press Inc., 1999, pp. 267-326.
- PACHECO, R., “Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública”, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2008, pp. 171-198.
- PANIZZA, F., C. Ramos y G. Scherlis, “La política del patronazgo partidario en Argentina y Uruguay”, V Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué ciencia política para qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 2014, 7-10 de octubre (ponencia).
- PARRADO, S., “Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana”, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2008, pp. 219-259.
- PORTALES, C., “Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile”, en *Un mejor Estado para Chile*, Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado, pp. 353-401.
- POUSADELA, I., “Viejos y nuevos partidos. Cambios en la representación política en Argentina”, preparado para la 2004 Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, 7 al 9 de octubre, 2004 (ponencia).
- RAMIÓ, C. y M. Salvador, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2005.
- Scherlis, G., *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party*, tesis doctoral, Países Bajos, Universidad de Leiden, 2009.
- SCHERLIS, G., “Problemas del sistema partidario argentino: de la estatización a la ‘peronización’”, en Gervasoni, C. et al. *Desafíos para el fortalecimiento democrático en la Argentina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, pp. 33-44.

- SCHUSTER, C., “When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America”, 85° Annual Conference of the Southern Political Science Association, Nueva Orleans, 9 al 11 de enero de 2014 (ponencia).
- SCHUSTER, C., “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay”, Documento de Trabajo, CADEP, 2013.
- SILVA, F., “Profesionalización de la función pública: la experiencia chilena (reforma 2003-2011)”, *Desigualdade & Diversidade*, Dossiê especial, 2011, pp. 35-48.
- SKOWRONEK, S., *Building New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, Cambridge, University Press, 1982.
- WAISSBLUTH, M., “Alta Dirección Pública: una reforma contracultural”, *Comentario Nacional*, 2008, pp. 390-394.
- ZUVANIC, L., “La Alta Dirección Pública en América Latina: algo viejo, algo nuevo y algo prestado”, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 al 11 de noviembre de 2016 (ponencia).