

ESTRUCTURA BUROCRÁTICA Y PERFORMANCE BUROCRÁTICA EN LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

de James Rauch

(Universidad de California, San Diego)

y Peter Evans

(Universidad de California, Berkeley)

**PUBLICADO EN *JOURNAL OF PUBLIC
ECONOMY*, VOL. 75 (1): 49-71,
JANUARY, 2000**

El problema central analizado por los autores en este trabajo se relaciona con indagar acerca del papel de las instituciones del Estado en los procesos de desarrollo económico, más particularmente la importancia de las estructuras burocráticas del Estado en dichos procesos.

El papel de la calidad de las instituciones estatales en los procesos de desarrollo económico está siendo cada vez más reconocido. Ejemplo de ello son los estudios de Amsden sobre la experiencia de Corea del Sur, los de Wade para Taiwán y, más aún, los del Banco Mundial que en 1993 ya focalizó su atención sobre las instituciones del Estado en el este asiático. (World Bank 1993).

Desde la literatura económica, la performance burocrática es analizada básicamente desde el modelo del Principal-Agente. Este modelo debería servir para explicar al menos tres preguntas importantes: ¿Por qué existen las burocracias?; ¿Cómo pue-

den los superiores controlar en ella a sus subordinados? y ¿Cómo pueden los políticos controlar a los burócratas?

Muchos de los trabajos de Klitgaard dejan pocas dudas respecto de que un poderoso controlador (principal) pueda reducir la corrupción y mejorar la entrega de servicios por parte de los agentes burocráticos.

En la misma línea teórica, Milgrom y Roberts (1992) establecieron que entre las estrategias que un principal puede utilizar para obtener un mejor desempeño de los agentes se cuenta la performance basada en pagos y competencias entre los empleados de altas posiciones.

Estas estrategias fueron incorporadas en lo que se ha denominado “nueva gerencia pública” (Caiden 1988; Aucom 1990).

Evans y Rauch trabajan aquí con lo que ellos denominan la “hipótesis de estado weberiana”, esto es, se requiere como condición necesaria aunque no suficiente para

lograr el desarrollo económico de burocracias basadas primordialmente en el reclutamiento meritocrático a través de exámenes competitivos, de procedimientos claros y transparentes en la admisión y el despido del personal burocrático (antes que arreglos “políticos”), del fortalecimiento de la promoción interna para ocupar los niveles más altos de la estructura burocrática y de sueldos competitivos.

En sendos trabajos de 1992 y 1995, Evans estableció que el acceso a la burocracia condicionada por la aprobación de un examen o el logro de un título universitario y el pago de salarios comparables a los del sector privado (y que requieren habilidades y responsabilidades similares), debe producir un conjunto de funcionarios capaces. La estabilidad proporcionada por la promoción interna permite la formación de vínculos más fuertes entre ellos. Esto perfecciona la comunicación y, por lo tanto, la eficacia.

En el mismo sentido, Rauch (1995) procura unir la hipótesis de Estado weberiano con el marco teórico del Principal-Agente. La promoción interna se define como el reclutamiento del Principal de las filas de los agentes burocráticos. Solamente aquél ejerce el poder en el sentido de decidir la combinación de servicios que la burocracia proveerá. Por lo tanto, un Principal que valora el ejercicio de poder pasará más tiempo supervisando a sus agentes –para asegurar que están realizando sus tareas– y menos tiempo buscando la manera de enriquecerse.

Con la promoción interna, los agentes, que esperan ellos mismos ejercer poder en el futuro, serán más responsables ante cualquier supervisión eficaz para aumentar sus posibilidades de convertirse en principales. Así, la promoción interna genera un círculo virtuoso que aumenta (en la expectativa) el valor de los lugares de los principales en el ejercicio del poder.

Los salarios competitivos y el reclutamiento meritocrático adquieren una importancia secundaria para la performance burocrática en este modelo.

Ahora bien, para testear esta hipótesis de estado weberiana, los autores trabajaron con una muestra de 35 países; enviaron a diferentes expertos una serie de cuestionarios a través de los cuales indagaron sobre varios elementos de la estructura burocrática de dichos países, principalmente de las agencias económicas más importantes.

Nos parece importante reproducir las preguntas enviadas en los cuestionarios:

- Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios más altos de estas agencias se incorpora a la función pública vía un sistema formal de exámenes?
- De los que no entran vía exámenes, ¿qué proporción tiene grado universitario o posgrado?
- ¿Cuántos de los niveles superiores en estas agencias son personas designadas políticamente (ej. designado por el Presidente o el Ejecutivo)?
- De las personas designadas políticamente en estas posiciones, ¿qué proporción es probable que sean ya miembros de la función pública más alta?
- De esas personas promovidas a los niveles más altos en estas agencias (sean o no personas designadas políticamente), ¿qué proporción se origina en la agencia misma o el Ministerio(s) asociado si la agencia no es en sí misma un Ministerio?
- ¿Cuál es el número normal de los años pasados por un funcionario típico de un nivel alto en una de estas agencias durante su carrera?
- Alguien que se incorpora a una de estas agencias a través de un examen, ¿qué perspectivas de ascenso temprano puede razonablemente esperar en su carrera?
- Si se asume que hay por lo menos

media docena de pasos o niveles entre una posición inicial y la cúspide de la agencia, ¿cómo caracterizaría usted las posibilidades de ascender en la agencia? ¿Cómo estimaría los sueldos (y las gratificaciones, sin incluir sobornos u otras fuentes extralegales de ingresos) de los funcionarios más altos en estas agencias comparados con los de los encargados del sector privado comparables en entrenamiento y responsabilidades?

- Sobre el período en cuestión (1970-

1990), ¿cuál fue el movimiento del salario legal en estas agencias en relación con los salarios en el sector privado?

PROBANDO LA HIPÓTESIS DE ESTADO WEBERIANA

Evans y Rauch trabajan con una serie de índices o medidas del funcionamiento burocrático elaborados por diferentes empresas que confeccionan ránkings de performance burocrática. Así tenemos:

Variable	Alcance por País	Tiempo	Definición
CORRUPT 1 Fuente: ICRG Valores: 0-6	Completo	1982-1990	Bajos valores indican que “altos oficiales de gobierno probablemente demanden pagos especiales” y “pagos ilegales son generalmente esperados por todos los altos niveles de gobierno” en forma de sobornos relacionados con licencias para importar y exportar, control de cambios, gravámenes, protección policial, o préstamos (tomado de Knack y Keefer, 1995).
BURQUAL Fuente: ICRG Valores: 0-6	Completo	1982-1990	Altos valores indican “autonomía frente a las presiones políticas” y “fortaleza y pericia para gobernar sin cambios drásticos en la política o interrupciones en los servicios gubernamentales”, también la existencia de “establecidos mecanismos de reclutamiento y entrenamiento” (tomado de Knack y Keefer, 1995).
BURDELAY Fuente: BERI Valores: 1-4	Perdidos: Costa Rica, Rep. Dominicana, Guatemala, Haití, Hong Kong, Sri Lanka, Siria, Túnez y Uruguay	1972-1990	Altos valores indican “velocidad y eficiencia de la burocracia” incluyendo claros procesos comerciales, remito de remesas al extranjero y similares aplicaciones (tomado de Knack y Keefer, 1995).

(continúa en la página siguiente)

REDTAPE Fuente: BERI Valores: 0-10	Perdidos: Costa Rica, Guatemala, Siria y Túnez	1981-1989 sólo ciertos años en este período para algunos países	Mide “el ambiente regulador que las empresas extranjeras deben enfrentar al buscar aprobaciones y permisos” el grado en el cual el gobierno se transforma en obstáculo para comerciar (tomado de Mauro, 1995); bajos valores indican grandes niveles de regulación y acción y/u obstrucción gubernamental.
CORRUPT 2 Fuente: BI Valores: 0-10	Perdidos: Costa Rica, Guatemala, Siria y Túnez	1981-1989 sólo ciertos años en este período para algunos países	Mide “el grado en el cual las transacciones comerciales involucran sobornos o pagos cuestionables” (tomado de Mauro, 1995); bajos valores indican grandes niveles de corrupción.

Desarrollando el cuadro más en profundidad, las variables independientes tomadas en cuenta por Evans y Rauch son: el reclutamiento meritocrático (esto es, la incorporación al Servicio civil a través de una serie de exámenes que den cuenta de la alta preparación técnica y de conocimientos específicos de los aspirantes), la estabilidad en la carrera, la promoción interna (la posibilidad de ocupar los más altos puestos de la estructura burocrática luego de una cierta carrera en la misma) y salarios competitivos (que, teniendo en cuenta posición y responsabilidad deberán ser semejantes a los del sector privado).

Esta serie de variables independientes será puesta a prueba a través de un conjunto de variables dependientes seleccionado por los autores de un r ating de performance burocrática elaborado por empresas privadas. Las variables dependientes son: Corrupción 1, Calidad Burocrática, Burocracia eficiente, Ambiente Regulador y Corrupción 2.

También los autores incluyeron como variables de control el nivel de desarrollo de un país (tomando como indicador el PBI), el nivel educativo de los países de la muestra (considerando el promedio de los años de escolari-

dad de la población de más de 25 años).

Los resultados obtenidos por los autores, a través de un refinado análisis estadístico, indican que el reclutamiento meritocrático es el elemento de la burocracia weberiana más importante para mejorar la performance burocrática, y que la promoción interna y la estabilidad de la carrera son en el mejor de los casos de importancia secundaria.

Creemos que aportes como los de Evans y Rauch son extremadamente importantes para intentar explicarnos algunas facetas de nuestro presente, tanto argentino como latinoamericano, ya que “el reclutamiento altamente burocrático y la buena performance burocrática son causados en definitiva por buenos políticos”. Estos últimos adquieren un papel estratégico en una recualificación de los actores sociales e institucionales que, permitía lograr, por parte de la sociedad civil, un juego de acción colectiva que trascienda los comportamientos particularistas y prebendarios que conducen, indefectiblemente, a resultados de suma cero.

Liliana López de Lemos
Verónica Torregiani
Gustavo Tarragona