

Meritocracia y Gobernanza Inteligente y Sostenible en América Latina

Dr. Carlos González Barragán

Universidad de Monterrey

El rol del sector público es más complejo que nunca. Los problemas que enfrentan nuestras comunidades cada vez están más interrelacionados entre sí y requieren de una burocracia dispuesta a conocer y trabajar estas relaciones. El trabajo de académicos, gobierno y sociedad en el tema es muy alentador y sin duda emocionante. La siguiente ponencia muestra un panorama de la meritocracia en América Latina y sus principales retos ante la gobernanza inteligente.

¿Qué es la Meritocracia?

La meritocracia existe cuando la gran mayoría de los puestos no electos del sector público son ocupados por personas que atravesaron un proceso de credencialización basado en su educación, exámenes o alguna otra prueba de capacidad y en donde existe una escalera para ascensos que depende de mostrar credenciales, exámenes, experiencia o alguna otra prueba de mérito y en la que la estabilidad laboral está garantizada, salvo mal desempeño en el puesto (Weber 1946:196-204).

¿Cómo Vamos en Meritocracia en América Latina?

Las reformas a los servicios civiles en el mundo en busca de la meritocracia no son nuevos. En Estados Unidos de América y Reino Unido las reformas que buscaron evitar el control político de los puestos gubernamentales datan de finales de 1800s. Al día de hoy estos países se jactan de tener servicios civiles preeminentemente meritocráticos. Sin embargo, esta transición les llevó generaciones. Stephen Skowroneck señala que no fue sino hasta la década de 1930 cuando se podía señalar que la mayoría de los servidores públicos en Estados Unidos estaban incorporados en el nuevo sistema.

Tomando esta lección sabemos que se puede esperar una resistencia al cambio importante y que las reformas por si mismas no se implementan automáticamente. Atendiendo estas preocupaciones el Banco Interamericano de Desarrollo ha elaborado índices que buscan medir el estado y los avances en temas de servicio civil en la región. A continuación se presentan algunos de los indicadores que componen esos índices. El primero es el de la presencia de mérito en el sistema de cada país. El segundo es la eficiencia, que mide la inversión en capital humano en relación a la política fiscal y los mercados de referencia. El tercero es la capacidad funcional que definen como la capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema.



Puntuación de Tres Características Deseables en el Sector Público de América Latina

	Mérito		Eficiencia		Capacidad Funcional	
	2004	2011-2013	2004	2011-2013	2004	2011-2013
Bolivia	7	27	30	35	13	17
Brasil	93	93	50	55	61	63
Chile	60	67	65	85	61	64
Colombia	53	67	50	55	46	46
Costa Rica	67	73	40	50	41	46
Ecuador	20	27	10	15	19	26
El Salvador	13	33	0	25	17	27
Guatemala	20	20	35	35	16	19
Honduras	7	7	5	15	7	11
México	40	47	35	40	40	39
Nicaragua	20	40	30	35	14	29
Panamá	0	20	10	35	16	24
Paraguay	13	40	15	15	11	24
Perú	20	40	10	25	16	29
República Dominicana	7	27	40	40	24	36
Uruguay	53	73	45	45	50	53
Región	33	42	30	37	29	34

Fuente: Adaptado de Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano, Diagnóstico del servicio civil en América Latina en Cortázar Velarde et al. al servicio del ciudadano

Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13), Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

En América Latina han proliferado las reformas al servicio civil y los datos del BID muestran un avance importante en el tema del mérito y eficiencia y un avance modesto en capacidad funcional. Sin embargo, el *mecenazgo* –entendido como la distribución discrecional de empleos del sector público para premiar a seguidores y apuntalar relaciones políticas y personales- sigue vivo (Grindle, 2010).

La resistencia que se ha observado en algunos países de América Latina ha sido documentada por la investigadora Merilee Grindle. Ella ha encontrado que el principal reto no es la reforma sino su implementación. Es en esta fase en la que se obstaculiza la reforma. Los principales mecanismos empleados son los siguientes:

- **Exclusión, exención o excepción:** Buscar que las nuevas reglas no apliquen a determinada agencia o servicio.
- **Desmantelamiento institucional:** Legislar la desaparición de la agencia o comisión encargada de la gestión del sistema de servicio civil.
- **Reducir fondos:** Disminuir el presupuesto que dispone la agencia implementadora para diezmar su capacidad de trabajo, reduciendo así oportunidades para exámenes o concursos.



- **Re-catalogar:** Descentralizar decisiones de personal a otros órdenes de gobierno o agencias que estén fuera de la legislación.
- **Re-definir:** Legislar una reducción al alcance inicial de la reforma al servicio civil.
- **Re-ingeniería:** Buscar maneras de contratar personal por fuera de las regulaciones del servicio civil.

A esta lista de Grindle, hay que añadir las medidas anti-tecnócratas –como las legisladas recientemente en México- que si bien parecen bien intencionadas y están cobijadas en la genuina búsqueda de austeridad, inhiben la capacidad del gobierno para atraer y retener a los mejores talentos. Me refiero a leyes que buscan topar las remuneraciones de empleados gubernamentales sin atender a los salarios en el mercado de referencia. Estas leyes ponen al sector público en una desventaja aun mayor sobre el sector privado a los ojos de prospectos calificados. Esto constituye efectivamente un tope a la meritocracia. México actualmente tiene una ley que limita los salarios gubernamentales y prohíbe que alguien en el gobierno gane más que el presidente de la república. Los legisladores buscaban que esto aplicara tanto a secretarios de estado como a legisladores como a ministros de la Suprema Corte. La ley está vigente, pero algunas dependencias e institutos la han impugnado o han buscado alegar estar exentas al ser organismos independientes o al buscar que no se aplique a quienes ya están contratados actualmente.

Otra ley anti-tecnócrata es aquella que busca limitar las posibilidades de empleo en el sector privado tras haber tenido algún rol directivo en el gobierno. La idea es que el servidor público no use sus relaciones, información privilegiada y conocimientos adquiridos en el puesto gubernamental para beneficiarse de ellos en el sector privado. Si bien algunos de estos objetivos son loables como reducir el uso de información privilegiada y el tráfico de influencias, esto también impide que los funcionarios busquen un desarrollo profesional legítimo fuera del gobierno. Bilmes y Gould han documentado que los profesionistas cada vez más buscan la posibilidad de poder “saltar” entre el sector público y el privado y este tipo de reformas dificultan esa migración. La legislación mexicana contempla una restricción de 10 años tras haber ostentado algún puesto directivo. Esta ley ya ha sido aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados, y su promulgación es inminente.¹

¿Qué es la Gobernanza Inteligente y Sostenible?

La administración pública ha evolucionado al igual que el entorno en el que existe. Sus objetivos, funciones y estilos han cambiado. Desde la administración pública tradicional y weberiana enfocadas en los procesos y jerarquías; pasando por nueva administración pública basada en indicadores y resultados y frecuentemente tomando lecciones del sector privado; llegando a la gobernanza en redes en donde la forma de gobernar y la gestión de servicios es

¹ Para una discusión más amplia de este punto ver reporte del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas o análisis del politólogo Macario Schettino.



compartida; hasta alcanzar ahora la gobernanza inteligente y sostenible que busca la eficacia enfocada en los destinatarios específicos. La siguiente tabla elaborada por Ora-orn Poocharoen muestra la progresión en estos paradigmas de la administración pública.

Cambios de paradigma en la administración pública

	Antigua Administración Pública	Administración Pública Tradicional (década de 1960)	Nueva Administración Pública (década de 1980)	Nueva Gobernanza Pública (década de 2000)	Gobernanza Inteligente y Sostenible (década de 2020)
Principios de gobernanza	El Gobierno exclusivamente	El Gobierno es el mejor calificado	La gobernanza eficiente	La buena gobernanza	La gobernanza eficaz
Público seleccionado	Súbditos	El electorado	Clientes	La ciudadanía	El público
Servicios públicos	Prestación de servicios básicos	Prestación directa	Prestación contratada	Prestación coproducida	Prestación adaptada a destinatarios específicos
Funciones del gobierno	Gobernar	Orientar	Dirigir	Facilitar	Diseñar
Estilo de liderazgo	Autocrático	Burocrático	Competitivo	Colaborativo	Constructivo
Responsabilidad	Líder	Jerarquía	Mercado	Red	Distintos niveles
Objetivo y orientación	Obediencia, se basa en lealtad	Leyes, se basa en las normas	Indicadores, se basa en resultados	Relaciones, se basa en la confianza	Sostenibilidad, se basa en la justicia

Fuente: Adaptado de Michael Howlett, Anka Kekez y Ora-Orn Poocharoen, “Understanding co-production as a policy tool: integrating new public governance and comparative policy theory”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 19, núm. 5, págs. 487 a 501. Contribución adicional de Piyapong Boossabong de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Chiang Mai (Tailandia). Los títulos “Administración pública antigua” y “Gobernanza inteligente y sostenible” fueron añadidos por el autor.

La gobernanza inteligente y sostenible puede encuadrarse dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Este nuevo enfoque de gobernanza va más allá de normas, resultados y redes; ahora se busca diseñar intervenciones que logren todo lo anterior, pero de una forma sostenible e inclusiva y guiados a satisfacer los ODS, siempre con la mirada puesta en el futuro.

Este nuevo paradigma está regido por principios de efectividad, rendición de cuentas e inclusividad. La efectividad quiere decir que el nuevo modelo requiere personal competente, que las políticas públicas estén basadas en evidencias sólidas y la colaboración entre diferentes agencias y órdenes de gobierno. Es decir, la efectividad será mayor mientras más se integren y



compartan mejores prácticas en el gobierno, en vez de quedarse en los pensamientos jerárquicos lineales. La rendición de cuentas debe estar basada en la integridad de la información, la búsqueda de la transparencia y la presencia de un auditor o supervisor verdaderamente independiente. En cuanto a inclusividad, el gobierno ahora busca que nadie se quede atrás, pero a la vez éste se debe guiar por la no discriminación, buscar la participación, alentar la subsidiaridad y promover la equidad entre generaciones.

Esto no es tarea menor por lo que ahora los servidores públicos que se requieren van más allá de simples administradores, ejecutores de proyectos o lazos con la comunidad. Ahora se necesitan servidores capaces de usar y crear plataformas que permitan la colaboración efectiva y el intercambio de datos. Además, se requiere una comunicación inclusiva que transforme datos complejos en imágenes, diagramas e infografías que democratizen la gobernanza.

¿Qué implica la Gobernanza Inteligente y Sostenible para la meritocracia?

La gobernanza inteligente y sostenible hace que la meritocracia sea más relevante que nunca. Ahora ya no solamente se trata de evitar clientelismo o mecenazgo para buscar que los mejores estén en el gobierno. Sino que ahora la demanda de servicios y la forma de proveerlos hace imprescindible la meritocracia. Al tener al público como audiencia meta, la gobernanza inteligente e inclusiva presupone la existencia de un servicio civil. El buscar lo mejor para el público no es compatible con el mecenazgo o el clientelismo.

El éxito en la gobernanza inteligente y sostenible requiere excelencia en el desarrollo de capacidades a través de muchas disciplinas y habilidades incluyendo las habilidades duras y blandas “hard skills” y “soft skills.” (habilidades técnicas y habilidades interpersonales). Es necesario reclutar, entrenar, invertir y retener talento. Además ese talento debe ser realmente diverso, tanto de género, como de representación regional y en la medida de lo posible de estrato socioeconómico.

Esto requiere un compromiso mayor con el mérito y la diversidad que implica invertir en la gente. Esto va más allá de pagar salarios más elevados u ofrecer prestaciones o incentivos. Significa apalancar el conocimiento, desempeño, compromiso y humanismo de la burocracia para mejorar procesos y ofrecer mejores resultados. Significa fomentar el intra-emprendimiento sin represalias en caso de no lograr el resultado deseado. Significa buscar que el servidor público desarrolle habilidades de pensamiento crítico, pensamiento complejo, pensamiento prospectivo y pensamiento de diseño. La mayoría de los servidores públicos tienen ideas de cómo mejorar procesos, ser más efectivos o ser más eficientes; pero los paradigmas anteriores no les empoderaban para buscar esto (Poocharoen, 2019). Como podemos ver, la realidad de la administración pública actual requiere más habilidades y competencias que nunca, de ahí la importancia de la meritocracia.



Conclusiones

Los avances en materia de meritocracia en América Latina son visibles. Los 16 países analizados por el BID han mejorado sus indicadores en materia de mérito en sus burocracias. Esta es una buena noticia. Sin embargo, la diferencia entre los más avanzados en esta materia y los que apenas se inician es muy marcada. Algunos países como Brasil, Costa Rica y Uruguay muestran niveles muy altos en cuanto a mérito, pero no necesariamente se han traducido en niveles altos en eficiencia o capacidad funcional. Otros países como México muestran un desarrollo muy similar –aunque menor– en los tres indicadores. Finalmente, también hay países que partieron de niveles muy bajos y ahora muestran mejorías relativas como Bolivia, El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Si bien el avance es importante, aún hay retos significativos en la implementación de nuestras regulaciones. Los avances y reformas orientadas a impulsar el servicio civil y la meritocracia con frecuencia se topan con contra reformas o con mecanismos que obstruyen, obstaculizan o impiden la implementación de las reformas. Los más importantes son los casos de excepción o el desmantelamiento de la entidad encargada de implementar la reforma.

Mientras nosotros diseñamos nuestros sistemas de servicio civil el mundo ha seguido transitando hacia la gobernanza inteligente y sostenible. Este nuevo modelo de gobierno busca un desarrollo justo para todo el público tratando de ser efectivo e inclusivo y rindiendo cuentas. Este nuevo modelo requiere de habilidades interpersonales y cualitativas que van más allá de una simple calificación técnica. La buena noticia es que estas nuevas necesidades alinean los incentivos para desarrollar un servicio civil meritocrático. La mala noticia es que si no aprovechamos este momento para alinear nuestro aparato gubernamental con la gobernanza inteligente y sostenible podríamos quedarnos rezagados como región en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

No quisiera ser quien traiga lluvia a un día de campo. Sin embargo, hay que tener presentes estos puntos para trabajar en ellos cuanto antes. América Latina tiene que trabajar en dos vías para ponerse al día. Por un lado, se tienen que seguir construyendo nuestros servicios civiles. Por otro lado, se tiene que avanzar en los objetivos de desarrollo sostenible. Es cierto que ambas vías son paralelas y se puede avanzar o retroceder en cualquiera de las dos, pero también es cierto que lograr los ODS será más factible si se profundizan y alinean los servicios civiles para conseguir estos objetivos.



Referencias

Bilmes, L., & Gould, W. S. (2009). *The people factor: strengthening America by investing in public service*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Cortazar Velarde, J. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (Eds.). (2014). Al servicio del ciudadano, Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13) . *Banco Interamericano De Desarrollo*.

Grindle, M. (2010). Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. *Faculty Research Working Paper Series. Harvard Kennedy School*.

Poocharoen, O.-O. (2019). Fortalecimiento de la capacidad del sector público en un mundo en rápida evolución para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Comité De Expertos En Administración Pública, Naciones Unidas*.

Poocharoen, O.-O., & Wong, N. H.-L. (2016). Performance Management of Collaborative Projects: The Stronger the Collaboration, the Less Is Measured. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 607–629. doi: 10.1080/15309576.2015.1137767

Schettino, M. (2019, Octubre 10). Destrucción Legal. *Destrucción Legal*. Consultado en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/macario-schettino/destruccion-legal>

Skowronek, S. (2003). *Building a new American state: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Weber, M, *Wirtschaft and Gesellschaft*, en H.H. Gerth & C. Wright Mills, eds. (1946), *De Max Weber: Ensayos en Sociología*. New York: Oxford University Press, (publicación original 1922).

