

REFLEXIONES PRELIMINARES PARA ENTENDER Y REFORMAR LA BUROCRACIA EN LA ARGENTINA (1)

Santiago Urbiztondo (*)

PROFESOR DE ECONOMÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA Y ECONOMISTA INVITADO DE LA FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS.

1.- INTRODUCCIÓN

Argentina como muchos otros países a lo largo de la historia ha tenido una Administración Pública caracterizada como «burocrática», esto es, organizada por una rígida red normativa. También ha coincidido con muchos otros países desarrollados - por ejemplo de Europa occidental-, con una injerencia muy difundida en servicios y empresas públicas. Sin embargo, a diferencia de otros países, el mal gerenciamiento alcanzó niveles tan alarmantes que los votantes favorecieron el ambicioso programa de privatizaciones llevado a cabo por la actual administración. Como consecuencia del proceso de privatización el empleo público ha sido reducido y concentrado en la provisión de servicios tales como la administración, la defensa, la educación, la regulación, etc., los cuales son más difíciles (o aún imposibles) de delegar al Sector Privado, significando un mejoramiento importante en su administración.

No obstante, la privatización y la reducción concurrente en el empleo público tan sólo resuelven parte de los problemas que tiene la administración pública. Las áreas remanentes que aún están bajo el dominio público cargan con un gran desprestigio. En el entendimiento del hombre común, la natural, y quizás histórica, ineficiencia de la administración pública ligada a la rigidez normativa, fue además ensombrecida por serias ineficiencias derivadas de la ineptitud y la corrupción en varios niveles de la jerarquía, incluyendo a los mismos "principales políticos". Por cierto, la función pública ha tenido empleados altamente calificados, honestos, quienes han sufrido muchas arbitrariedades y a pesar de ello permanecieron en sus puestos poniendo sus mejores esfuerzos en el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, el diseño institucional no puede basarse en la reconocida existencia de esta clase de gente (política y socialmente motivada), ya que su capacidad de coexistir con aquellos colegas desmotivados o corruptos es limitada, y a pesar de poner algunos de sus mejores esfuerzos en hacerlo, no sería más que un mal experimento que en definitiva castiga lo bueno, lo decente, y lo honesto.

Politólogos y economistas han comenzado recientemente a confluir en la interpretación sobre la organización de las actividades gubernamentales mediante el uso de herramientas de la economía de la información, en particular los modelos de "principal-agente". Moe (1984) fue uno de los primeros politólogos que adoptó este enfoque y contribuyó a su crecimiento y perfeccionamiento (Moe: 1990). En su artículo de 1984, formula las tres preguntas que el paradigma "principal-agente" debería considerar cuando se aplica al análisis de la burocracia. Primero: Por qué existen las burocracias?; segundo: Cómo pueden los superiores controlar en ella a sus subordinados? y tercero: Cómo pueden los políticos controlar a los burócratas?. Mientras él ofrece explicaciones muy ilustrativas para estos tres aspectos, no considera el efecto que tiene el control de los ciudadanos sobre los políticos. Por ejemplo, con respecto a la tercer pregunta él explica las restricciones que los políticos imponen "sobre sí mismos" con una administración pública rígida, argumentando que en realidad lo hacen como limitación sobre los otros políticos. Esto podría ser verdadero (ver Spiller y Urbiztondo, 1994), pero no puede dar cuenta del hecho de que los votantes también tienen un rol en este juego y que podrían favorecer algunos arreglos sobre otros.

Recientemente algunos economistas han propuesto la nueva economía de la organización con una teoría de los juegos y modelos de "principal-agente" para el estudio de la organización interna del gobierno y de los efectos de los distintos mecanismos de elección en la conducta de los votantes. Tirole (1994) discute los siguientes asuntos: la dificultad de medir resultados debido a la multiplicidad de objetivos de los organismos públicos; la baja efectividad de los esquemas de incentivos que dan lugar a la colusión y captura de la agencia; y la división del trabajo dentro del gobierno (intertemporalmente, con restricciones legales al "compromiso" como una forma de control sobre las administraciones exitosas, e intratemporalmente teniendo organismos con distintos roles y aún con intereses opuestos). Meyerson (1995) utiliza la teoría de los juegos para analizar el comportamiento electoral inducido por los sistemas electorales, la existencia de más de dos partidos políticos importantes, la tendencia a votar partidos con posiciones extremas si el gobierno está formado por una coalición y el diseño de la burocracia cuando hay separación de poderes y cuando hay un gobierno unificado.

Estas excelentes contribuciones no exploran la idea de que el poder de los esquemas de incentivos en el sector público está inversamente relacionado con el grado de control sobre los representantes políticos por parte de la ciudadanía. El grado de control en el mercado político en cambio, puede ser explicado por el alto costo de tal control, debido a la indivisibilidad de votos acerca de temas y representantes (un problema acentuado por ciertos mecanismos electorales y por el grado de centralización fiscal). En este trabajo trato de argumentar que estos vínculos deberían ser analizados más en profundidad ya que podrían ser la llave para la comprensión y planificación de la reforma de algunos arreglos extremadamente burocráticos de los organismos públicos. El análisis es en muchos puntos muy especulativo y me disculpo por ello, aunque quiero dejar en claro que mi intención es -como se refleja en el título de este trabajo- ofrecer reflexiones preliminares en el asunto.

El trabajo comienza con una explicación provisoria del particularmente pobre diseño y desempeño de la burocracia en la Argentina. Se hace notar que el poder de los aparentes esquemas de incentivos para los empleados públicos ha sido particularmente bajo, teniendo en cuenta la estabilidad en el empleo (por ejemplo, ausencia de castigo), diseños de carrera, independientes de la habilidad y el esfuerzo y finalmente, salarios muy bajos y desvinculados de los resultados. Los efectos de tales esquemas de incentivos son brevemente comentados. Avanzo en la explicación de por qué es particularmente natural que tales esquemas tengan lugar en un país con un mercado político imperfecto en donde políticos y funcionarios típicamente no tuvieron que pagar por los costos de sus malas gestiones, dado que los gobiernos democráticos eran desplazados por gobiernos de facto y al mismo tiempo, los altos niveles de inflación permitían ocultar la mala gestión. Este segundo punto también ayuda a explicar por qué el proceso de selección ha favorecido los objetivos de corto y no de largo plazo, prevaleciendo así el uso extensivo del clientelismo (por ejemplo, el uso de nombramientos políticos como un medio de premiar la afiliación partidaria) y la creación de incentivos bajos para atraer a los candidatos técnicamente mejor capacitados. Como ilustración de las dificultades para diseñar un esquema de incentivos en tal situación he desarrollado un ejemplo de cómo sería posible ofrecer incentivos en el sector público, para luego discutir los problemas de tal esquema en ausencia de gobiernos legitimados y con mercados políticos de actuación deslucida.

Una vez concluida esta discusión voy a describir brevemente la reciente evolución de la legislación nacional sobre empleo público durante esta década, con particular énfasis en la selección y los incentivos. De acuerdo con la anterior argumentación, la caída del viejo régimen inflacionario y la primer década de gobiernos elegidos democráticamente en más de medio siglo han dado impulso a un cambio significativo en los estatutos que rigen al empleo público a nivel nacional, ya que hay gobiernos más legítimos que gradualmente se hacen más responsables de sus malas gestiones y comienzan a tener el incentivo de cambiar. Aún cuando positivos, estos cambios podrían ser solamente superficiales y reducidos. También señalo a los nuevos organismos reguladores como muestras de lo que se puede lograr (y en qué consisten los problemas remanentes) con entidades menos burocráticas y entidades públicas más autónomas. Cómo se verá, la experiencia de los entes reguladores es difícil de extender al resto de la administración, y las medidas legislativas anteriormente enunciadas pueden ser insuficientes si los incentivos para su completa implementación son débiles para el nivel más alto de la organización.

Otras dimensiones de la burocracia que son habitualmente discutidas en la literatura y el debate público, tales como su tamaño, la definición de su composición y la superposición de responsabilidades aquí parecen estar descuidadas. Esto es parcialmente cierto ya que deberá tenerse en cuenta que las dos primeras cuestiones están en principio emparentadas a la existencia de buenos incentivos para los "principales" políticos. (Esto es para el gobierno en ejercicio, representado por los dos poderes: Ejecutivo y Legislativo) y están implícitamente incluidos en nuestro tratamiento del tema. El último punto, en efecto, no es considerado y para nuestro propósito es suficiente afirmar que en el análisis acerca de la conveniencia de evitar tal superposición debe distinguirse; entre obligaciones ejecutivas y de auditoría, ya que esta última crea buenos incentivos para el uso correcto de la discrecionalidad.

Por último analizo la secuencia y tipos de reformas factibles, concluyendo que una reforma más profunda del servicio civil esté ligada al mejoramiento del mercado político y a la profundización de los objetivos a largo plazo para los funcionarios y los representantes políticos. En el largo plazo, una importante descentralización hacia los gobiernos provinciales y municipales, que suministrara los recursos humanos a aquellas jurisdicciones, conduciría a un mejor control del gobierno perfeccionando la posibilidad de evaluar los resultados individualmente en cada tema y a cada representante político, y de tal forma conducir a una mejor organización del sector público. A pesar de que estas condiciones no se observan. totalmente en la Argentina actual, tal proceso ha estado encaminado (lentamente) desde 1983. Una evaluación más completa de esta nueva tendencia, está fuera del alcance de este ensayo.

2.- DESCRIPCION Y EFECTOS DE LOS ESQUEMAS DE INCENTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO.

Argentina ha tenido una legislación laboral muy rígida, tanto en el sector privado como en el sector público. Las rigideces fueron creciendo con el transcurso del tiempo, pero los representantes políticos conservaron una gran discrecionalidad para seleccionar nuevos empleados públicos a voluntad. Por ejemplo: aunque la legislación previa requería competencia para las vacantes en los organismos públicos, a través de un decreto presidencial, se estipuló una excepción en 1973, otorgando poder a las autoridades de cada jurisdicción para nombrar empleados públicos a su propio juicio, facilitando así el clientelismo en todos los niveles de la administración. Además, el sistema de promoción consistente en el ascenso automático debido a la acumulación de años en la categoría anterior, no consideraba el uso de incentivos, interpretando que la estabilidad del empleo público (en todas sus dimensiones) era absoluta. Desde que el ajuste en los gastos públicos fue ejecutado a través de la reducción en los salarios reales de varias categorías, especialmente en las más altas, la promoción fue el mecanismo usado para hacer que los salarios volvieran a su valor anterior y por lo tanto no se relacionaba al mérito o a cualquier esquema de incentivos. Además dado que las

categorías altas no eran remuneradas adecuadamente (por ejemplo la relación entre los salarios más altos y los más bajos en la pirámide descendió de diez veces en 1980 a 6 veces en 1991) la administración pública fue cada vez menos atractiva para las personas técnicamente mejor capacitadas.

Algunas observaciones pueden ilustrar esto: primero, la participación del empleo público combinando las administraciones nacionales y provinciales y sumando el empleo de los tres sectores de servicios públicos bajo provisión estatal (como lo estuvieron la electricidad, el gas natural y el agua potable y las redes cloacales hasta 1992), creció constantemente desde 1970 hasta 1990 del 17% al 25% (ver Anexo 1). Aún cuando parezca que los gobiernos provinciales fueron los únicos responsables, debe tenerse en cuenta que durante este período hubo una descentralización de algunos servicios (educación y salud) del nivel nacional al provincial, lo cual explica parte del crecimiento en el empleo público de las provincias y por lo tanto, indica que hay una responsabilidad compartida. También, aunque de bajo impacto sobre las cifras globales, el crecimiento del empleo en los sectores de servicios públicos fue incrementando notablemente su participación en el empleo total en más de 70% en veinte años (y dado que el nivel de empleo en la economía también creció durante este período, esto en efecto significó un incremento de aproximadamente del 100% en el empleo de aquellas empresas públicas). Durante los últimos cinco años de la muestra, la importancia del empleo público ha descendido en las tres áreas (más detalles de la evolución del empleo público durante este período dentro de la Administración Nacional puede encontrarse en FIEL:1996).

Otro ejemplo de los efectos de esta legislación tiene que ver con la pobre capacidad para atraer capital humano al sector público. Para ilustrarlo crudamente, con la privatización de Gas del Estado en 1993, varias compañías de distribución han duplicado (en cifras absolutas y en porcentajes) el número de profesionales y de personal técnico en un período de cinco años.

Por último, la baja efectividad de los esquemas de incentivos para funcionarios superiores también significan bajos incentivos para corregir el mal rendimiento de sus subordinados, esto es, aún para removerlos y reemplazarlos. Indirectamente, por lo tanto, más responsabilidades son asignadas a los buenos empleados dando lugar al "Efecto Ratchet", esto significa un bajo incentivo para los empleados de alcanzar una productividad alta o de poner mayores esfuerzos, porque esto sería usado en contra de ellos mismos por el superior, desviando responsabilidades de los empleados que no tienen un buen rendimiento hacia los que si lo poseen. Aún sin datos para reflejar esto los empleados públicos son bien conscientes de ello. Asimismo se debe tener en cuenta que ha habido recientes modificaciones a la tradicionalmente protectora, rígida e ineficiente organización del empleo público. En 1991, una nueva legislación fue sancionada (SINAPA), resumida en FIEL (1991), mientras que más recientemente, (hace unos pocos meses atrás) un proyecto del Ejecutivo fue enviado a la Cámara de Diputados.

3.- CÓMO PODEMOS EXPLICAR LA BAJA EFECTIVIDAD DE LOS ESQUEMAS DE INCENTIVOS?

Desarrollo tres hipótesis que ayudarían a explicar por qué es natural, en el contexto político de la Argentina, que la burocracia sea particularmente rígidas, abusando del monitoreo de las actividades en vez del control de los resultados, y con un bajo grado de consistencia a lo largo del tiempo en términos de diseño y respeto de líneas de acciones, al interior de la propia burocracia, de modo de ser más eficiente y previsible. No ofrecemos aquí ejemplos de la existencia actual de estas características de la burocracia, para nuestro propósito alcanza con hechos estilizados que sospecho que serán rápidamente aceptados por los estudiosos de la burocracia en Argentina, y ciertamente es la imagen del ciudadano común como lo muestran las encuestas de opinión y los ejemplos diarios de las noticias.

Delegación repetida en el Sector Público

La relación entre principal y agente puede ser aplicada a diferentes situaciones donde existe delegación. Además de las relaciones privadas (por ejemplo, entre el propietario y el trabajador de una granja, una compañía aseguradora y sus clientes, un banco y sus deudores, etc.) el paradigma puede ser aplicado a la forma en que estos agentes se relacionan con el Estado y la forma en la que distintos niveles del Estado se relacionan entre sí. En particular, es posible aplicar el enfoque para estudiar como son delegados los mandatos en el Sector Público y como esto es realizado en el Sector Privado. Como discutiré luego, la distinción fundamental está en la diferencia de objetivos perseguidos por aquellos que se desempeñan como principales en cada uno de esos sectores lo que a su vez está relacionado con los diferentes instrumentos disponibles para solucionar el problema de la delegación de manera optima (sujeto, por supuesto, a la existencia natural de asimetrías de información e incentivos entre principales y agentes).

El concepto básico es el siguiente: en el sector privado, tomando la firma como unidad de análisis, el papel del principal corresponde al de los propietarios de las acciones de la compañía, cuyo objetivo, se asume, es la maximización del valor presente del retorno financiero esperado. En realidad, los objetivos de los distintos accionistas pueden variar, pero esto no es relevante. Por otro lado, el rol del agente es desempeñado por el gerente de la compañía cuyos objetivos podrían ser distintos al del principal (por ejemplo, aquí se señalan como variables relevantes su ingreso, esfuerzo, posición en la jerarquía, motivaciones, etc.). Sin embargo los accionistas no saben exactamente cuales son las decisiones tomadas por el gerente (ni su razonabilidad) aumentando, por lo tanto, la posibilidad de que las decisiones del gerente no persigan la maximización de ganancias, medidas intertemporalmente. No obstante los accionistas tienen alternativas para solucionar (al menos parcialmente) este problema mediante la creación de un esquema de incentivos al gerente, pagando parte de su salario en acciones de la empresa -las cuales son más valiosas mientras más eficiente sea el gerenciamiento- vinculando el pago al rendimiento relativo con respecto a otras

compañías en la actividad, despidiéndolo, en caso que su rendimiento sea insatisfactorio, etc.; de tal forma que sus decisiones respeten los objetivos del principal. De esta manera, vinculando el pago y otros beneficios al rendimiento observado el principal puede estar protegido contra una divergencia de objetivos con el agente en cuyas manos él se encuentra, con la limitación del grado de aversión al riesgo y la responsabilidad limitada del agente.

Por otro lado, en el sector público una primera observación nos dice que el gobierno es el principal y el servidor público es el agente. Sin embargo también se debe tener en cuenta que en este caso hay una relación previa, ya que los votantes son los principales que delegan la organización de la provisión de bienes y servicios públicos a sus representantes políticos (constituidos en el gobierno). En este caso, tenemos un proceso repetido de legación jerárquica con el siguiente orden:

Votantes - gobierno - empleados - públicos

Comparando con el sector privado, las diferencias más obvias en las relaciones principal - agente, que ayudan a explicar por qué el sector público tiene una organización más burocrática y procedimientos de control en vez de remuneración por resultados, son las siguientes:

a) Los votantes delegan a sus representantes políticos distintas obligaciones, algunas de ellas conflictivas con otras, y en muchos casos de difícil medición. Por ejemplo, la evaluación de resultados (rendimiento) es más difícil. Por lo tanto, en el Sector Público el objetivo de la ciudadanía (el principal, que puede ser representado por el votante medio) no es maximizar las ganancias sino más bien maximizar la función de bienestar social (muy probablemente indefinida tanto en los términos de los argumentos incluidos, como de la importancia otorgada a cada uno de ellos en diferentes contextos, y en cualquier caso imposible de medir). Si tomamos como ejemplo una empresa pública en un mercado monopolístico, el mandato dado al gobierno podría ser el de operar la compañía eficientemente, permitiendo así las tarifas más bajas compatibles con el autofinanciamiento, solucionando también las imperfecciones en otros mercados al favorecer a los usuarios de bajos ingresos, adoptando tecnologías trabajo-intensivas y ayudando a mantener baja la inflación, etc. Naturalmente la dificultad para definir rendimientos hace más difícil la evaluación y su vinculación con premios y castigos.

b) Aún cuando los resultados pudieran ser medidos de alguna forma, la discrecionalidad en el uso de instrumentos para incentivar un buen desempeño de los empleados públicos es resistida por los votantes, ya que sospechan que los objetivos finales de los representantes políticos (en sus roles de agentes de los votantes) es favorecer sus propios intereses y no los de la ciudadanía (el principal). Dado que siempre hay algunas filtraciones en la relación principal - agente, y como el agente toma sus decisiones teniendo información superior, y el principal no puede hacer coincidir sus objetivos; la duplicación del proceso de delegación en el sector público introduce un costo nuevo. Si el costo de medir el rendimiento y la razonabilidad de las decisiones es lo suficientemente alto, o si hay problemas de coordinación que hacen posible la existencia de "free-riders", entonces tenemos que los incentivos en el sector público son mucho más difíciles de implementar que en el sector privado.

c) Consecuentemente, como la delegación no puede ser acompañada por incentivos, se hace un uso intensivo de la supervisión sobre las acciones de los organismos gubernamentales. Una manera de hacerlo es multiplicar el número de relaciones jerárquicas dentro del sector público, dando lugar a la formación de burocracias. Los escalones agregados en la jerarquía y la poca discrecionalidad otorgada a los funcionarios públicos, lejos de ser indeseables, son parte de la "solución" al problema de los rendimientos no verificables, debido a la complicación intrínseca del mandato y a la existencia de incentivos al "free-riding" (asociados a la dispersión de derechos de propiedad típicos de la propiedad pública). Sólo si estos problemas fueran solucionados, sería deseable para los ciudadanos otorgar una alta discrecionalidad a sus representantes políticos para diseñar una legislación menos burocrática del empleo público, en la cual los empleados tuvieran una mayor discrecionalidad para tomar decisiones autónomamente, cuyo resultado (pero no la acción misma) fuera juzgado y recompensado. En un alto grado la burocracia, como organización gubernamental basada en normas es sinónimo de un problema intrínseco al gerenciamiento público, no su causa.

Un ejemplo de esta distinción entre las prácticas privadas y públicas puede verse en los procedimientos para contratar y negociar salarios en las universidades argentinas. En efecto las universidades públicas tienen que someterse a un proceso muy burocrático en el cual una convocatoria formal (e irrestricta) de candidatos debe ser organizada y donde las partidas destinadas a los salarios son homogéneamente predefinidas, mientras que las nuevas universidades privadas están habilitadas para seleccionar candidatos, ofreciéndoles términos contractuales que responden a la situación del mercado, a la valoración del candidato y a las oportunidades externas. Nadie duda que la contratación en las universidades privadas es eficiente, y que el ejercicio de la discrecionalidad es correcto. El hecho es que si el decano no contrata al mejor candidato disponible, la universidad perderá dinero (a través de prestigio, etc.) y entonces el Consejo Directivo de algún modo lo castigará (por ejemplo reduciendo el presupuesto destinado a la contratación, sacándolo del puesto, reduciendo su discrecionalidad, etc.). Por otro lado, cualquiera dudaría del rector de una universidad pública que directamente eligiera el profesor que él quisiera y le ofreciera pagarle un salario más alto de lo normal, acusándolo de influencias ideológicas, o de favorecer amigos, etc.

Esta marcada diferencia en Argentina, contrasta con la tenue de Estados Unidos, donde tanto las universidades públicas como las privadas son más homogéneas y menos burocráticas en este aspecto. Una de las razones importantes por lo que esto sucede es que el rendimiento académico es mejor medido en Estados Unidos y cualquier abuso de discrecionalidad es rápidamente observado. Otra razón, además de la transparencia de decisiones y resultados, tiene que ver con la capacidad de penalizar el mal comportamiento vinculado con los esquemas de incentivos. Discutiremos ahora esta última cuestión.

Mercado político muy imperfecto

La sección anterior, correspondiente a la delegación repetida en el sector público, de los votantes al gobierno (representantes políticos) y de éstos a los burócratas, sólo implica una ineficiencia adicional con respecto al sector privado. Si hay una falla significativa en el mercado político y los votantes no confían en los políticos, para ellos sería difícil controlar para castigar el mal rendimiento. Creo que en efecto esto ha sido característico de la historia política argentina. Como en el caso de los empleados públicos, este problema de los incentivos -en el mecanismo de selección política- no significa que los políticos, en todos los casos e inevitablemente, hayan sido corruptos, negligentes o que hayan perseguido sus propios intereses. Esto sólo significa que, hay incentivos para que esto suceda y que hay siempre un grupo de personas que reacciona ante estos incentivos sin considerar cuáles son sus deberes. La prueba de esto vendrá con el tiempo: El prestigio promedio de los representantes políticos (tanto como el prestigio de los economistas, abogados, etc.) en la Argentina, será seguramente más alto en el 2020 que ahora, tomando en cuenta que deberíamos aprender de los errores.

Dejando de lado los problemas electorales anteriores a 1912, la Argentina ha sufrido constantes interrupciones de gobiernos democráticos por golpes de estado militares desde 1930, los cuales permitieron que malas administraciones dieran la excusa de ser administraciones truncadas y que finalmente los problemas "transitorios" que las caracterizaban serían solucionados, y que tales interrupciones daban lugar, al problema más grave de las violaciones a la Constitución. Este aspecto constituye en sí mismo una explicación de los, objetivos de corto plazo de los funcionarios políticos a lo largo de gran parte de este siglo, un problema que se volvió más grave de administración en administración. Desde 1983 el país ha comenzado una nueva era de estabilidad democrática, habiendo tenido las primeras tres elecciones democráticas consecutivas, en más de medio siglo.

Sin embargo la tendencia hacia intereses de corta duración no desaparece necesariamente con la democracia, al menos inicialmente. En realidad, esto también depende de un tipo de mecanismo electoral, de disciplina partidaria, de organización interna en el Congreso, etc. En esta sección, propongo una hipótesis de por qué se debería esperar que los representantes políticos (en el Congreso) fuesen miopes y no respondan a sus votantes, sino en su defecto, que sólo respondan al partido político al cual pertenecen, con los problemas de incentivo que esto crea. Particularmente, hago hincapié en las "listas sábanas", por las cuales los legisladores están incluidos en la lista partidaria y los votantes tienen que seleccionar la lista completa no pudiendo votar a los candidatos en forma individual (el problema es particularmente importante en provincias grandes como Buenos Aires, donde 35 diputados son seleccionados cada dos años y el número de partidos políticos que compiten es mayor que cuatro). Naturalmente, cada mecanismo electoral tiene sus virtudes y defectos. Mi propósito aquí no es discutir ni juzgar cuál es el mejor, si es que tal cosa fuera posible. Sin embargo, es importante considerar cuál es el problema principal del sistema electoral para elecciones legislativas en la Argentina. El razonamiento es el siguiente (ver a López Murphy y Urbiztondo (1995)):

a) Básicamente, los representantes políticos en el congreso deben su lealtad primero a su partido político (sin el cual no podrían haber accedido a sus cargos) y sólo a través de ellos a los votantes a quienes representan

b) Al mismo tiempo los líderes políticos se apoyan en individuos que controlan el aparato partidario mediante el otorgamiento de compensaciones a sus adherentes; ya sea como retribuciones por la asistencia que brindan a través del clientelismo, como también, de modo más altruista, implementando el programa de gobierno votado en las elecciones.

c) Pero, ganar elecciones, debido a un problema de información padecido por los votantes respecto de la identificación de causas y efectos de las decisiones y sus resultados, depende de los efectos tangibles de decisiones políticas previas, independientemente de su autoría y distancia en el tiempo, lo cual significa que los objetivos del gobierno están concentrados en obtener éxitos en el corto plazo.

d) Y finalmente, el problema de la información, responde a una ecuación económica muy simple: no hay incentivo para el votante medio en incurrir en el costo de informarse a sí mismo acerca de "quién hizo, qué y cuándo" si tal información no puede ser usada para castigar/recompensar a los candidatos (dado que se vota una lista completa de candidatos la información necesaria para evaluarla debe multiplicarse por el número de personas incluidas; pero aún si la información es obtenida no puede ser usada para seleccionar los candidatos preferidos en cada lista en forma individual, reduciendo el incentivo a lograrla. Esto es, la naturaleza de "bien público" de la información sobre los actos y características de los políticos es acentuada por la indivisibilidad introducida por el régimen de representación política.

Ejecutivos fuertes, inestabilidad de los legisladores, sistema de mérito y la propensión hacia objetivos de corto plazo

La Argentina está caracterizada por tener un poder ejecutivo poderoso y de una históricamente rígida disciplina partidaria (aunque con algunas excepciones recientes). Los Estados Unidos contrariamente, aunque tiene una estructura similar en términos de separación de poderes, están caracterizados por un congreso más fuerte (con respecto a la Argentina) y una disciplina partidaria más débil, especialmente desde el comienzo de este siglo. Las democracias parlamentarias de Europa Occidental, por otro lado, confunden el Poder Ejecutivo y el Legislativo ya que los legisladores generalmente pueden designar o remover a los primeros ministros, lo cual significa que los conflictos de intereses son tratados por una legislatura que tiene cambios mucho más leves con el paso del tiempo.

¿Qué efecto -de haber alguno- tienen estas diferencias en el diseño de las burocracias? Para poder establecer alguna causalidad, primero necesitamos detectar las diferencias en las burocracias que resultan de aquellos contextos políticos distintos. En efecto, tal diferencia existe, ya que las burocracias políticas difieren en estos países y con el correr del tiempo. En algunos casos, como

es en el moderno sistema federal de los Estados Unidos, están compuestos por empleados públicos que ocupan niveles más bajos, y de una mayoría de funcionarios políticos en los niveles más altos. Esto también sucede en la Argentina. Por otro lado, las burocracias políticas en los sistemas parlamentarios tienen relativamente menos funcionarios políticos en los niveles más altos. Se pueden encontrar diferencias similares en otros niveles de gobierno en los Estados Unidos, donde alguna de las burocracias políticas en el nivel local, tienen relativamente más funcionarios políticos que otras; aunque en todos los niveles ha habido una tendencia evolutiva hacia una disminución en la proporción de estos.

En un trabajo anterior realizado con Pablo Spiller (Spiller y Urbiztondo (1994), explicamos estas diferencias en la organización de los servicios civiles como el resultado de un juego entre principales múltiples para el control de la burocracia. Mientras que la burocracia es en principio dirigida por la rama ejecutiva del gobierno, la legislatura no puede dejar de estar involucrada en la determinación de las políticas que la burocracia debe seguir. Por lo tanto, ésta tiene que responder a los intereses de al menos dos principales políticos. Estos dos principales pueden sin embargo, diferir tanto en sus intereses como en sus horizontes políticos. En los Estados Unidos por ejemplo, los legisladores tienden a permanecer en sus cargos mucho más tiempo que los presidentes. También en los Estados Unidos las dos ramas generalmente no están controladas por miembros del mismo partido político.

El uso de los funcionarios políticos discrecionalmente por parte del Ejecutivo provee una burocracia que es en alto grado receptiva para sus intereses. La legislatura por otro lado, prefiere una burocracia más sensible a sus propios intereses que a los del miembro relativamente transitorio del ejecutivo. Ya que los legisladores en Estados Unidos están en el poder más tiempo que los presidentes, estarían interesados en tratar con una burocracia que también viviera más que el actual jefe de la rama ejecutiva. De esa manera, los legisladores pueden controlar la burocracia. Ellos tendrán, por lo tanto, un incentivo para reducir la capacidad del ejecutivo para designar a sus burócratas.

Las siguientes implicaciones empíricas surgen de este marco: primero, si el Ejecutivo y el Legislativo están generalmente compuestos de individuos con preferencias relativamente similares (por ejemplo, cuando los miembros del Congreso y el presidente comparten las mismas metas en términos de la regulación industrial, distribución de ingresos, etc.) entonces, los nombramientos políticos no confieren al Ejecutivo ninguna ventaja sobre el Legislativo, ya que ambos estarían mejor con el uso de burócratas de larga duración en el cargo (por ejemplo, empleados públicos) ya que un legislador de larga permanencia sería capaz de controlar mejor a los burócratas que permanezcan mucho tiempo en sus cargos, el Ejecutivo también se beneficiaría de tal aumento de control. Si por otro lado, el Ejecutivo y el Legislativo están generalmente compuestos con individuos de distintas u opuestas preferencias, entonces los nombramientos políticos confieren al Ejecutivo una ventaja sobre el empleo público restringiendo la capacidad del Legislativo para controlar la burocracia. En este caso, deberíamos esperar una alta participación de los funcionarios políticos (de corta permanencia) en el empleo público.

Segundo, entre los sistemas políticos con división de poderes, aquellos en los cuales el poder de negociación de los legisladores en determinar la política pública -o su interés en el actual desempeño de la burocracia- es relativamente pequeño, tendería a organizarse la burocracia de modo tal que sirva especialmente a los intereses del Poder Ejecutivo. Este sería el caso cuando los legisladores no permanecen mucho en sus cargos, cuando la disciplina partidaria es fuerte y cuando la distinción política relevante no se encuentra tanto entre el Congreso y el Ejecutivo como entre los partidos políticos (señalo en la sección anterior que esto es característico de los miembros del Congreso en la Argentina). Bajo estas circunstancias, se debería esperar una proporción mayor de funcionarios políticos en el empleo público con los efectos temidos por Hecla (1997).

En Spiller y Urbiztondo (1994) usamos estas dos proposiciones para explicar tres aspectos de la organización del empleo público. La reducción en el tiempo de la proporción de funcionarios políticos nombrados en los Estados Unidos a nivel federal, la proporción relativamente mayor de funcionarios políticos nombrados en EE.UU. comparado con otras democracias occidentales parlamentarias y por último, las distintas proporciones de funcionarios políticos nombrados en ciudades con diferentes formas de gobierno en EE.UU.

La tentación de extender el razonamiento al caso de la Argentina es inmediato: un Ejecutivo fuerte frente a un Congreso débil y subordinado (aunque frecuentemente ausente a través del tiempo), ha sido un incentivo para el nombramiento de una importante proporción de funcionarios políticos en el empleo público, evitando ser capturados por otros intereses quizás más permanentes, por ejemplo el sector privado, o simplemente, debido a la posibilidad de una "burocracia abrumadora" con su propia agenda.

No obstante se debería considerar que el Congreso no está particularmente interesado en servidores públicos que duren largos períodos en sus cargos (debido a su propia inestabilidad y disciplina partidaria que frecuentemente significa que las diferencias se encuentran entre los partidos políticos y no entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, etc.). Por consiguiente, aunque este aspecto acentúa la predicción de una baja extensión del sistema de méritos, permanece la pregunta acerca de quién es el que empuja con más fuerza para ello: el Congreso o el Ejecutivo. Recientemente a juzgar por los decretos presidenciales y las propuestas de reforma (resumido en la próxima sección) parece que el Ejecutivo está más interesado en obtener servicios civiles más profesionales y estables, aunque en la práctica esto no siempre tiene lugar.

En resumen, hay una conexión entre el grado de estabilidad del empleo público y la distancia con la cual los políticos ven su propio futuro. El desarrollo de un empleo público más profesional en Argentina, con horizontes y objetivos más amplios, podría ser ayudado mediante el fortalecimiento del Congreso como "principal político" independiente, con objetivos de largo plazo: por ejemplo, permitiendo al Congreso tener una mayor influencia sobre los burócratas y utilizando tal poder para mejorar las posibilidades de los miembros del Congreso de ser identificados directamente con sus votantes y no con el partido al cual pertenecen. De cualquier modo, aún sin un cambio en el mecanismo electoral de los representantes en la Cámara de Diputados,

la madurez de la democracia podría ayudar en esta cuestión.

Un ejemplo de esquema de incentivos de alta productividad y sus limitadas posibilidades de implementación.

Consideremos la siguiente hipótesis de incentivos para los empleados públicos. En cada nivel del empleo, el supervisor o director de un determinado grupo de empleados tiene un número fijo de puntos para otorgar a sus subordinados directos (además algún mínimo seguro no relacionado a los resultados, a ser determinados de acuerdo al grado de aversión al riesgo de los agentes) quienes compiten uno con el otro en este sentido, pero donde los puntos a compartir dependen de evaluaciones pasadas que el superior ha recibido, con lo que se obtendrá alguna coordinación y por lo tanto, la competencia no será destructiva. Los puntos podrían representar tanto dinero como una alta calificación para promocionar (o una combinación entre ambos). El esquema entonces, podría, dentro de un período, impactar generalizadamente sobre los empleados del mismo departamento, con incentivos de corta duración para optimizar el esfuerzo del individuo y otros de carácter permanente como parte del diseño de regulaciones y de contratos de cooperación y mejoras para la organización. Los incentivos de los superiores también deberían ser del mismo modo; de esta manera la cadena de incentivos recorre toda la jerarquía: el presidente (interactuando con el Congreso) evalúa el rendimiento de los ministros asignando a cada uno de ellos una participación por ejemplo asegurando sumas de libre disponibilidad a sus áreas en el presupuesto nacional. A su vez, los ministros podrían establecer el mismo tipo de evaluación e incentivos para sus Secretarías las cuales deberían hacer lo mismo con sus subsecretarios, etc. Este esquema de incentivos sustituiría el sistema de premios en dinero vinculados al rendimiento económico de todos los miembros de la organización como es el caso del sector privado, aquí, semejante rendimiento no puede ser obtenido. El punto crucial donde esta cadena no debe fallar es en el nivel más alto.

Digamos, que si un ministro no es castigado o recompensado por el presidente con respecto a la eficiencia con el cual él o ella ha manejado su área entonces, este ministro no tiene los incentivos para organizar semejante "competencia" entre sus subordinados, quienes no tendrían los incentivos para evaluar y recompensar a sus agentes en el futuro, y así sucesivamente. Si la cadena se rompe en algún lugar debajo de este primer nivel, el nivel superior a este tendrá los incentivos para corregir la pérdida y lo mismo sucedería con los subordinados del funcionario en falta. Tal esquema impone un comportamiento correctivo, tanto ascendente como descendente.

Uno puede ver inmediatamente que además de la aversión natural al riesgo respecto de los factores externos, que produce un pobre rendimiento que será castigado, y que podría ser abordado con un aumento en los sueldos esperados; los agentes públicos, en todos los niveles, se mostrarán reacios a aceptar el nuevo régimen si consideran la hipótesis de que el mercado político fallará en la transmisión de los incentivos correctos para castigar y recompensar la administración eficiente de los representantes políticos. Temores de favoritismos políticos, castigos arbitrarios, influencias personales, etc. serían esperables y este esquema no funcionaría apropiadamente. En tal contexto, la evaluación del rendimiento llevada a cabo por los funcionarios políticos estaría sospechada de ser influenciada y por lo tanto resistida. Realmente esto ha sido típico, por eso reformar la burocracia hacia un cuerpo flexible con mayor acento en el monitoreo y la remuneración por resultados y no en los procedimientos, no puede ser eficiente ni aceptable si no se comienza por los niveles más altos. Sólo entonces se logrará una significativa mejoría.

4.- DESCRIPCIÓN DE LA RECIENTE LEGISLACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL GOBIERNO NACIONAL.

En 1991 una nueva legislación fue sancionada por los decretos presidenciales N° 993 y 994, por los cuales una nueva estructura fue definida y donde las promociones de una categoría a la próxima supone responsabilidad sobre funciones más importantes. La selección se vuelve más competitiva (el grado de apertura aumenta con la importancia de la posición a ser cubierta). La carrera administrativa contempla tanto la selección de los agentes como los ascensos. Con respecto a los incentivos monetarios directos introduce los conceptos de "adicionales", suplementos y bonificaciones (recompensas) basadas en las evaluaciones y en la instrucción formal. Entre estas, resultan interesantes aquellas recompensas destinadas para aquellos agentes con las máximas calificaciones que no pueden otorgarse a más del 10% de los agentes, lo cual fija un límite en el abuso del instrumento, pero también denota el reconocimiento implícito del peligro de una implementación incorrecta y abusiva del esquema. También relacionado con los incentivos, la estabilidad (constitucional) del empleo público comenzó a ser condicional en base a la evaluación periódica de los agentes, la cual se tornó imperativa: si la calificación no es por lo menos «bueno», la estabilidad se pierde.

El mismo espíritu está incluido en el proyecto del Ejecutivo que fuera enviado al Congreso a principios de este año, en el cual el concepto de productividad es introducido (atento el mandato conferido por el Art. 23 del Decreto N° 558/96) para reglamentar ampliamente las relaciones del empleo en el sector público, tratando de un manera racional los temas de incentivos, estabilidad, movilidad, procesos de selección, etc.

En resumen, los recientes avances en la legislación aplicable al empleo en el sector público -a nivel nacional- muestran un intento por hacerla más atractiva para los buenos empleados (en términos de sus cualidades, incentivando su puesta en práctica en el trabajo), intentando hacer más transparentes los procesos de selección y ascenso y al mismo tiempo recompensar la responsabilidad y el rendimiento, tanto directamente con pagos adicionales por buenas calificaciones como indirectamente por los requerimientos de los requisitos de carrera (que incluyen la posibilidad de perder el trabajo en caso de una evaluación negativa).

Estos cambios deben ser considerados como pasos positivos aunque sean insuficientes. Primero, si el rendimiento no puede ser

evaluado adecuadamente por problemas de medición, que deberían ser superados tanto como sea posible mediante la separación de responsabilidades para evitar los inconvenientes del trabajo en equipo; la evaluación de los agentes se hará de acuerdo a la corrección de sus acciones conforme a los procedimientos vigentes, pero no podrá serlo de acuerdo a su efectividad, al menos en lo que respecta a las malas calificaciones que presumiblemente requieren la carga de la prueba. Segundo, no hay incentivos para aplicar la evaluación correctamente en especial cuando se trata de malas calificaciones (una buena calificación mal hecha no perjudica directamente a ninguna otra persona). Esto es en cambio un desincentivo indirecto a los intentos de corregir la gestión pública, tanto para los bajos, como para los altos rendimientos debido al efecto Ratchet que ha sido comentado en la segunda sección. Tercero, el nuevo esquema debe ser creíble para inducir en los empleados la conducta deseada por el público, esto sería difícil de acuerdo a los comentarios previos sobre las fallas del mercado político y en ausencia de una organización más autónoma de los organismos públicos. Cuarto, el uso efectivo de la discrecionalidad otorgada a los superiores en este esquema requiere algún grado de aceptación por parte del público (tanto de los votantes como de los empleados públicos, como un todo) que, como ya he argumentado no puede ser esperado en las circunstancias actuales.

5: LOS NUEVOS REGULADORES: LOS BENEFICIOS Y LÍMITES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

Un reciente experimento con la burocracia en la Argentina está relacionado a la creación de organismos autónomos establecidos para regular los servicios públicos que estaban anteriormente manejados por el Estado. Efectivamente los problemas con la conducta burocrática, en el sentido de una baja capacidad para desarrollar habilidades técnicas y defender sus propios puntos de vista frente a demandas inconsistentes o inapropiadas de los funcionarios políticos eran determinantes fundamentales para el diseño de organismos públicos dotados con cierta autonomía para interpretar los contratos y leyes establecidas en el momento de la privatización. Estos organismos ofrecen una excelente oportunidad para ver si el mecanismo es útil para resolver los viejos problemas sin causar nuevos (por ejemplo, la captura por parte de la empresa regulada).

Un examen reciente de alguno de estos organismos reguladores se puede encontrar en Urbiztondo, Artana y Navajas (1997). En este trabajo vemos el diseño y el contexto de operación de los organismos reguladores, formalmente autónomos, recientemente creados en distintos sectores a nivel nacional en Argentina (incluyendo aguas y cloacas en Buenos Aires, telecomunicaciones, gas natural y energía eléctrica, bajo responsabilidad nacional) e intenta predecir qué incentivos deberían ser esperados de aquellos organismos, por ejemplo una industria más concentrada debe considerarse capaz de coordinar mejor la transferencia y transparencia de la información al regulador y por lo tanto, *ceteris paribus* esto implicaría una propensión constante del regulador a favorecer la industria en el uso de la discrecionalidad para interpretar hechos que justifiquen decisiones. El modelo implícito detrás de nuestra teoría es el de un agente que responde a varios principales con objetivos conflictivos, donde los principales están menos informados que el agente pero dispuestos a brindar información vinculada a los resultados para ayudar al agente a internalizar sus objetivos. Analizando las decisiones tomadas por esos organismos (la muestra es reducida pero a nuestro entender no está sesgada) para ver si esta propensión esperada sucede esto es, si las decisiones de los reguladores tienden a tener un sesgo consistente hacia la industria o hacia supuestos objetivos de corta duración de los funcionarios gubernamentales. Nuestra conclusión (preliminar) es que tanto el diseño y el contexto ayudan a explicar el comportamiento del organismo, dado que organismos reguladores que comparten los mismos fundamentos institucionales en el mismo país y en el mismo período histórico muestran influencias diferentes, significando que la "autonomía" es muy difícil de lograr.

En un sentido menos limitado, la conclusión no sería tan pesimista. Primero, debe tenerse en cuenta que las influencias de las empresas también ocurren (y hay suficientes ejemplos en la historia de Argentina en este sentido) con organismos más burocráticos, y, mucho más importante, la captura clientelística no es necesariamente mayor para un regulador formalmente independiente que para un funcionario político o burócrata formalmente dependiente. Segundo, en general el efecto opuesto se observa con reguladores que toman decisiones que tienden a ser correctas, o tienen algún grado de «oportunismo», como se esperaría de los organismos políticos. Finalmente, la rigurosa definición de las metas y tareas de estos organismos y el nivel suficiente y garantizado de recursos, sumado a la libertad y autarquía que se les otorgó para diseñar su organización interna son características que permiten ser optimista con respecto a su avance positivo a través del tiempo, al menos en la revelación de la información tanto en audiencias públicas como por otros medios.

En un sentido más amplio, no está claro si los representantes políticos tienen incentivos para respetar la autonomía que ellos le dieron a los reguladores, ni si ellos querrían extenderlos a otras áreas de la política pública. Para extendernos en el segundo tema hay que considerar que la regulación de los servicios públicos privatizados por organismos autónomos permitió incrementar el valor de los activos vendidos o dados en concesión, con recompensas políticas muy claras a corto plazo, mientras que tal efecto, podría ser menos evidente con respecto al diseño de organismos públicos más autónomos en áreas tales como educación, salud, seguridad, administración pública, etc. (por ejemplo, limitando las presiones políticas de corto plazo, otorgando libertad para la organización interna, definiendo claramente los objetivos, etc.). Sobre la primera cuestión, hay una sensación de que el fin del proceso de privatización de las empresas nacionales tiende a ser visto como el principio de una nueva era, en la cual la autonomía de los organismos reguladores ya no será necesaria. Tales serían los incentivos que se encuentran detrás de algunas iniciativas para la creación de un "super regulador", un nuevo organismo (dentro del Ejecutivo o del Congreso dependiendo del origen de la iniciativa) que coordinaría y controlaría los actuales entes reguladores, y de acuerdo a esas iniciativas debería tener una definida composición que respondiera a la conducción política.

6: SECUENCIA Y TIPOS DE REFORMAS POSIBLES.

Este trabajo presenta algunas reflexiones preliminares con respecto a las particularidades del empleo público en la Argentina. Temas tales como el control de los representantes políticos por los votantes, la inestabilidad democrática el contexto inflacionario, etc., son identificados como determinantes cruciales del carácter rígido, la baja efectividad y la orientación al corto plazo de los esquemas de incentivos para los empleados públicos, mostrando dificultades para atraer y retener a aquellos profesionales técnicamente mejor calificados. Se ha argumentado que una condición necesaria para el diseño, y su implementación por parte de los representantes políticos con aceptación (tolerancia) por parte de los burócratas actuales y la sociedad en su conjunto, de esquemas de incentivos que midan y recompensen el desempeño es la profundización de la práctica democrática, la estabilidad macroeconómica y más aún el mejoramiento del mercado político. Dicho en otras palabras el diseño de burocracias admite varios grados de eficiencia pero más allá de un punto dado su reforma está totalmente vinculada y dependiente de un cambio en los incentivos que encuentran los representantes políticos en el gobierno. Dentro del actual contexto político la nueva experiencia de los organismos reguladores autónomos es muy interesante y algunos aspectos positivos son identificados aunque su extensión al resto del sector público pueda ser problemática.

Por las razones mencionadas anteriormente la natural secuencia de las reformas en la Argentina sería revisar el mecanismo de selección, y por consiguiente de control y castigo de los representantes políticos (un tratamiento más completo de este asunto escapa los alcances del presente trabajo). De otra manera la mejora de la burocracia continuaría siendo esporádica, en algunas áreas y en ciertos períodos dependiendo en gran parte de los esfuerzos individuales de los mismos burócratas y funcionarios públicos de los. Niveles más altos. En ese sentido, la discusión sobre la organización de la burocracia en la Argentina, más allá de algún mínimo de eficiencia, un mínimo de entrenamiento, actualización tecnológica, la eliminación de algunas etapas burocráticas ridículas, etc., es un "no-theme", esto es que no debemos esperar que alguien haga algo, si eso va en contra de sus intereses, ni que un grupo de personas con objetivos correctos imponga sobre el resto un sistema que podría probablemente ser utilizado para perseguir otros propósitos. En efecto, un cambio radical en la organización del servicio civil en la Argentina no se puede esperar dentro del actual contexto político, entre otras cosas porque los votantes no estarán de acuerdo en otorgar semejante herramienta a una clase política que está bajo sospecha y crítica y que al mismo tiempo es difícil castigar.

BIBLIOGRAFIA

Alchian, A. and H. Demsetz: "Production, Information Costs and Economic Organization", American Economic Review, Vol.62, 1972.

Aznar, L. and M. Boschi (comp.): Los Sistemas Electorales: Sus Consecuencias Políticas y Partidarias, FUCADE, 1990.

FIEL-CEA: Argentina: La Reforma Económica 1989-1991, Balances y Perspectivas, Manantial, 1991.

FIEL: La Administración Pública Nacional: Propuesta para su Reestructuración, FIEL-CEA, 1996.

Geddes, B.: Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America, University of California Press, 1994.

Heclo, H.: A Government of Strangers, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977.

Knott, J. and G. J. Miller: Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987.

López Murphy, R. And S. Urbiztondo: "Algunas Consideraciones sobre la Reforma Económica Reciente", XXX Coloquio Anual de IDEA: Productividad: Eje del Bienestar General, 1994.

Message 187 of the Executive to the House on Regulatory Framework for National Public Employment, Trámite Parlamentario, Cámara de Diputados de La Nación, Secretaría Parlamentaria, No.5, 7 de Marzo de 1997.

Moe, T.: "The New Economics of Organization", American Journal of Political Sciences, Vol.28, 1984.

Moe, T.: "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", Journal of Law, Economics and Organization, Vol.6, 1990.

Mookherjee, D.: "Incentive Reforms in Developing country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration.", presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, 1997.

Myerson, R.: "Analysis of Democratic Institutions: Structure, Conduct and Performance", Journal of Economic Perspectives, Vol.9, No. 1, Winter 1995.

Spiller, P. and S. Urbiztondo: "Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple Principals Theory of political Bureaucracies", European Journal of political Economy, Vol.10, No. 3., 1994.

Spiller, P. and S. Urbiztondo: "Interest Groups and the Control of the Bureaucracy: An Agency Perspective on The Administrative

Procedure Act", Anales de la XXVI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, November 1991.

Stiglitz, J.: "Symposium on Organizations and Economics", Journal of Economic Perspectives, Vol.5, No.2, 1991.

Stratmann, T.: "The Effects of Logrolling on Congressional Voting", American Economic Review, Vol.82, No.5, December 1992.

Tirole, J.: "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, No. 46, 1994.

Urbiztondo, S.: "Sobre el Poder Relativo de Presidentes y Congresos: Un Modelo con dos Principales Asimétricamente Informados", Económica, Año XX~CVII, Nros. 1-2, 1991.

Urbiztondo, S.: El paradigma principal-agente aplicado a las empresas públicas y privadas. Class Notes, UNLP, 1995.

Urbiztondo, S.: Compras Públicas de Bienes de Alta Tecnología I: La Teoría., mimeo, FIEL 1997.

Urbiztondo, S., D. Artana and F. navajas: "La Autonomía de los Entes Reguladores en la Argentina", FIEL-Red de Centros, IDB, 1997.

ANEXO 1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO, 1970 - 1995

(% DEL TOTAL DE EMPLEO REGISTRADO EN EL PAÍS)

Año	Nación	Provincias	Electricidad	Total
			Gas	
			Agua	
1970	8,5%	7,2%	1,1%	16,8%
1975	8,2%	8,3%	1,9%	18,4%
1980	7,8%	10,2%	1,4%	19,4%
1985	8,5%	11,2%	1,6%	21,2%
1990	8,9%	14,1%	1,8%	24,9%
1995	6,1%	13,6%	1,6%	21,3%

Fuente: Secretaria de Programación Económica -MEyOSP- .

(*) Quisiera agradecer los comentarios de Mariano Tomassi a la versión anterior. Los errores que pudieran subsistir son de mi responsabilidad.

(1) Este trabajo y su comentario fueron preparados para la Conferencia "La transformación de la Argentina: Democracia, Reformas Económicas y Diseño Institucional". Buenos Aires, 20/21 de Junio, Argetnina,. Agradecemos a la Fundación Gobierno y Sociedad que ha autorizado su publicación.

(2) Una discusión interesante sobre los enfoques realizados por Politólogos y economistas pueden encontrarse en las contribuciones de Stiglitz Simon y Sappington en Journal of Economic Perspectives, Vol 5; N° 2, 1991.

(3) Me refiero en este trabajo al "poder" de los esquemas de incentivos como la propiedad que tales programas tienen para inducir un alto grado de esfuerzo y eficiencia en los trabajadores, en este caso en los empleados públicos. Esto puede ser el resultado de remuneraciones basadas en el rendimiento, estabilidad en el cargo o ascenso en la jerarquía. Ver Mookherjee (1997) que explora sobre las dificultades de vincular los salarios al rendimiento (en actividades de recaudación de impuestos) en organismos públicos, acentuando la necesidad de considerar reformas globalmente (por ejemplo, incluyendo el diseño de tareas, sistemas de

información y monitoreo, políticas de recursos humanos y sistemas presupuestarios, de contabilidad y recaudación).

(4) Realmente esta ha sido una característica también válida para el empleo en el sector privado en un mercado laboral muy regulado de una economía cerrada, inestable y protegida.

(5) Ver Tirole (1984) para un mejor tratamiento de este asunto.

(6) Esto también se aplica al grado de discrecionalidad óptimo dado a los funcionarios públicos responsables de la toma de decisiones. Por ejemplo, el uso de procedimientos de evaluación muy rígidos que evitan la consideración de dimensiones difícilmente verificables (tal como la cualidad) de los servidores públicos. Ver Urbiztondo (1997) y las referencias allí mencionadas.

(7) El costo de monitorear las decisiones gubernamentales en distintos organismos también es alto debido a la indivisibilidad de votos y temas en la agenda. Esto es, un voto es dado al gobierno pero no a cada organismo. Por lo tanto, los incentivos al rendimiento disminuyen en la medida que los organismos superiores imponen externalidades sobre los demás. Naturalmente el representante político que es responsable sobre todos los organismos quisiera coordinar e internalizar estos efectos, pero hay un costo que limita la posibilidad de hacerlo. Ver el trabajo de Alchian y Demsetz (1972) sobre el trabajo conjunto y los límites al diseño de esquemas de incentivos.

(8) Recordemos que la aplicación del paradigma principal-agente a la política requiere adaptación, ya que el principal (votantes) delega a su agente (el gobierno) el poder para seleccionar el mecanismo por el cual ellos serían castigados o recompensados, un aspecto que no está presente en las delegaciones económicas. Ver Moe (1990).

(9) Con respecto a la consideración de distintos sistemas electorales en Argentina, Aznar y Boschi (1990) presentan una serie de artículos en donde tratan las consecuencias sobre las políticas y los partidos políticos de aquellas alternativas electorales, dejando en claro que siempre hay trade-offs que tener en cuenta.

(10) Esto no sucede en los Estados Unidos, donde el ascenso dentro de las comisiones del Congreso se basa en la antigüedad y los candidatos son seleccionados individualmente, lo cual significa que la "productividad" de los legisladores aumenta con el tiempo y su lealtad es primaria con sus votantes y no con el partido político al cual pertenecen. Esto no significa decir que en Estados Unidos no hay problemas con los organismos y los representantes políticos. Ver Stratmann (1992).

(11) Esta caracterización podría ser discutible entre los politólogos. Algunos podrían argumentar que en efecto el Congreso no es débil, sino que en cambio el Ejecutivo ha podido negociar con él algunas decisiones importantes, sin embargo debería tenerse en cuenta que cuando tales negociaciones resultaren muy costosas, el Ejecutivo ha finalmente decidido recurrir a Decretos Presidenciales. Ver Urbiztondo 1991 para un modelo que enfatiza las ventajas de información del Ejecutivo sobre el Congreso para controlar la burocracia en la Argentina.

(12) Vale admitir que en este ejemplo extenso la discrecionalidad está forzada y que nosotros damos por sentado una estructura general preimpuesta de categorías y escalas de salarios que son respetados por los superiores.

(13) Ver a Geddes (1994) sobre la política económica de las burocracias en proceso de reforma en América Latina. Ver también a Knott y Miller (1987).