

Panel "ENTRE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA CREACIÓN DE NUEVAS FÓRMULAS DE GESTIÓN"

## **Instituciones y servicio civil de carrera. El caso de las instituciones de comercio internacional exterior de los países de América Latina<sup>1</sup>**

**Carles Ramió**

Universidad Pompeu Fabra  
(Barcelona-España)

### **1. Introducción.**

El objeto de esta ponencia es demostrar los elementos clave que permiten el diseño de instituciones públicas fuertes, eficaces y eficientes en los países de América Latina. En este sentido, se parte de la premisa que el principal problema de las administraciones públicas latinoamericanas es su débil institucionalización y, por tanto, todos los esfuerzos de las planes de reforma administrativa deberían atender a como solucionar este problema.

El caso que se estudia en la ponencia consiste en analizar los diseños institucionales de la política comercial exterior de los países de América Latina. En el contexto de la globalización, de la importancia de la OMC y de los tratados de comercio regionales analizar la arquitectura institucional de los aparatos administrativos que asumen las tareas de negociación de las reglas del juego del comercio exterior es una cuestión muy relevante para todos los países.

El estudio analiza, en primer lugar, los grandes modelos mundiales de diseño institucional en política comercial exterior. En segundo lugar, se analizan los modelos implantados por la mayoría de los países de América Latina. En tercer lugar, se analizan las características de la gestión de recursos humanos de estas instituciones (modelo de servicio civil, sistema de incentivos, etc.) ya que se detecta que este es un tema crítico de cara al buen desempeño de estas instituciones. La estrategia de la investigación era intentar proponer un modelo institucional idóneo para la gestión de la política comercial de los países de Latinoamérica. Para ello se analizaron los modelos mundiales y su aplicación a los países de América Latina.

Las conclusiones del estudio son las siguientes:

- 1) No existen modelos de referencia que puedan ser recomendados a la generalidad de los países de América Latina. El análisis empírico demuestra que los distintos países de América Latina han optado por los diferentes modelos-referentes mundiales pero no hay ninguna vinculación de éxito o fracaso institucional que pueda asociarse a estos diferentes modelos. Es decir, se detecta que los diferentes modelos fracasan o tienen éxito y que ello no va asociado a las características intrínsecas de cada modelo sino a otros factores.
- 2) Un factor de éxito o de fracaso institucional es el grado de adaptación del modelo institucional elegido con la tradición y cultura política y administrativa de cada país. Si hay articulación conceptual entre el modelo institucional seleccionado con la tradición administrativa del país el

---

<sup>1</sup> La ponencia presenta una parte de una investigación realizada junto a Jacint Jordana para el BID. Trabajo completo que ha sido publicado, en una versión en inglés, en el libro colectivo editado por A. Estevadeordal y R. Delvin (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo, (Washington, 2003).

sistema suele funcionar mucho mejor que en el caso que no exista esta articulación y vinculación.

- 3) Es muy importante que un país escape de las rupturas que impliquen cambiar de forma radical de un modelo hacia otro. Si hay rupturas y éstas son profundas el sistema funciona de forma muy imperfecta. En cambio, si hay continuidad institucional el sistema funciona mucho mejor a pesar de las posibles imperfecciones del modelo institucional.
- 4) Se detecta que el elemento clave que explica un alto o bajo rendimiento institucional es la existencia o no de un modelo de servicio civil de carrera. Si existe un modelo de servicio civil el rendimiento institucional es alto con independencia del modelo-referente institucional implantado.
- 5) En la gestión de recursos humanos los elementos críticos de cara a un elevado rendimiento institucional son: *a)* los procesos de selección (atendiendo a los principios de igualdad, capacidad y mérito) y; *b)* los incentivos económicos de los empleados públicos (es necesario que existan los suficientes para evitar la fuga de los profesionales hacia el sector privado).

## 1. Grandes opciones institucionales mundiales en política comercial exterior.

El examen del modo en que actualmente los gobiernos gestionan la política comercial en todo el mundo revela cuatro modelos de organización, que enlazan con mayor o menor intensidad la política comercial con otras áreas clave de la política del gobierno. El primer modelo, quizás el más tradicional, concentra las relaciones exteriores y el comercio internacional en un mismo ministerio, que explota la experiencia y las redes internacionales de los diplomáticos. El segundo modelo, que une las políticas para los sectores productivos (agricultura e industria) y el comercio exterior, enlaza las necesidades de exportación de los productores con los instrumentos para comercializar sus productos en el extranjero. El tercer modelo integra la política comercial con la política económica interior y exterior, y da prioridad a la coherencia de toda la política macroeconómica del país. Por último, el cuarto modelo de organización mantiene el comercio exterior aparte de los demás ministerios y realiza grandes esfuerzos para coordinar las distintas posiciones existentes en el seno del gobierno.

Es difícil, si no imposible, señalar un modelo como netamente superior a los demás. En el mundo, se dan ejemplos específicos de éxito y fracaso –en términos de rendimiento y capacidad técnica– de cada modelo, y nada excluye, a priori, la elección de un modelo determinado<sup>2</sup>. Las influencias que llevan a la modernización o el estancamiento son complejas y dependen en gran medida de las condiciones particulares de cada país, siendo el diseño institucional una variable clave (Zysman, 1994). Esto no significa, sin embargo, que un análisis de las características de cada modelo sea irrelevante.

Abandonando el punto de vista de considerar el gobierno como un actor unitario y racional, lo cual es una simplificación, nos concentramos en analizar la «caja negra» del proceso de toma de decisiones. Hay muchos factores que ayudan a explicar los problemas de rendimiento institucional a que se enfrentan las soluciones organizativas adoptadas por cada país. Usando la lógica de «agente-principal», el problema del diseño organizativo para la política comercial a nivel ministerial podría representarse como un dilema para el principal (el cabeza de gobierno) porque, al otorgar su confianza a un agente particular (ministro) sobre distintas tareas, el principal tiene que asegurarse de que esas tareas sean complementarias. Ello se debe a que, si esas tareas son sustitutivas (favorecer una limita el desarrollo del resto), los incentivos pueden resultar débiles e ineficaces. Sin embargo, si las tareas son complementarias, pueden surgir beneficios mutuos (Dixit 1998, 1999b).

En este apartado tomaremos en consideración cuatro países para ilustrar ciertos elementos clave

<sup>2</sup> Para un tratamiento de la variedad institucional de los países en vías de desarrollo, ver Rodrik (2000).

en la eficacia de cada uno de los modelos. Cada uno de estos países puede ser identificado como una configuración «pura» de uno de los modelos.

En primer lugar, Australia es un país extraordinariamente orientado hacia la apertura y liberalización del mercado. Australia ha unido las relaciones exteriores y el mercado exterior en un ministerio mediante dos viceministros distintos, pero muy interconectados (ambos son miembros del gobierno).

En segundo lugar, el caso de Malasia nos muestra el modelo donde se concentra la industria y el comercio exterior en el mismo ministerio, con una serie de departamentos especializados en la integración y negociación internacionales. Resulta inevitable hacer referencia a casos como Japón y Corea, que comparten un estilo similar. En todos los casos, el objetivo al definir esta opción es básicamente apoyar políticas que promuevan la capacidad de exportación de los grandes grupos industriales (de Franco, Eguren y Baughman 1998).

En tercer lugar, el caso España nos muestra un modelo en el que el departamento de comercio exterior, dirigido por un viceministro (Secretario de Estado), está integrado en el ministerio de economía. La integración de la política de comercio exterior de la Unión Europea ha favorecido la conversión en una organización altamente especializada. Su misión principal es preparar y defender las posiciones españolas cuando la Unión Europea toma decisiones en el ámbito del comercio exterior, alentando la integración económica en Europa (Carderera 1997).

El cuarto modelo es el de los Estados Unidos, donde la opción organizativa es la de descargar toda la responsabilidad del comercio exterior en un departamento aislado. La figura del representante comercial de los Estados Unidos es un alto cargo en la jerarquía de organización departamental (equivalente a un miembro del gobierno) pero apenas tiene estructura burocrática de gestión. La tarea de esta figura es coordinar, a todos los niveles, a los representantes de ámbitos especializados de la administración, procesando la información y creando una posición unificada (Brock 1992). El modelo estadounidense consiste en no tener un agente a cargo de una serie de tareas complementarias, sino de encargarle a un agente que desarrolle una sola tarea, para que no sufra el riesgo de compartir tareas sustitutivas. La razón de esta opción es que el sistema político y administrativo estadounidense, caracterizado por la extrema fragmentación de los centros de poder, hace difícil encargar una serie de tareas distintas, incluyendo la política comercial, a un agente con la seguridad de que serán compatibles (Palmer 1995).

En muchos estudios, se asume implícitamente que las instituciones políticas y económicas de los Estados Unidos son más eficientes, y que en consecuencia el suyo es el modelo ideal que otros países de la región (con modelos menos eficientes) deben imitar<sup>3</sup>. Sin embargo, este punto de vista, que otorga preeminencia a la opción de aislar organizativamente la gestión de la política comercial, puede fácilmente cuestionarse, dado que existen otros modelos institucionales que muestran experiencias de éxito, con estilos distintos. En este contexto, hay que tener presente que las características organizativas representan una significativa contribución a la formación de preferencias públicas. Así, algunas opciones políticas pueden predominar más fácilmente que otras, dependiendo del modo en que se establezcan, en el seno del gobierno, las estructuras jerárquicas y de coordinación. Esta es la razón por la que favorecer la coherencia entre el comercio y el resto de políticas puede exigir un modelo organizativo que aspire a servir preferentemente a algunas de las necesidades políticas o económicas del país, lo que está también relacionado con una determinada estrategia de desarrollo a largo plazo.

Los casos de Malasia y Australia, cada uno con su propia estrategia de desarrollo, muestran claramente este compromiso, siguiendo dos modelos organizativos distintos. Ambos modelos integran tareas complementarias porque complementan las estrategias de desarrollo existentes. Cuando en el mismo departamento no existe una relación clara entre una opción de desarrollo determinada y el modelo organizativo puede aparecer una relación de sustitución entre objetivos, lo cual reduce la

---

<sup>3</sup> Ver las críticas de Baldwin (1996) a este supuesto.

efectividad de los incentivos. Este fue el caso de España durante la década de los sesenta, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores seguía asumiendo muchas responsabilidades de política comercial, mientras otros ministerios diseñaban estrategias de integración a Europa (Viñas 1980).

Existen ciertas ventajas en el mantenimiento de la gestión de la política comercial aislada, debido a la autonomía y flexibilidad que ello conlleva, pero puede implicar numerosos costes adicionales en términos de coordinación, como sucedió en los Estados Unidos durante los años ochenta, cuando distintos departamentos se enfrentaron por el liderazgo político en este ámbito. También existe el riesgo de desconexión con las estrategias de desarrollo del país a largo plazo, si las tareas de la unidad responsable no reciben un apoyo continuado de las ramas superiores del gobierno.

Desde el punto de vista del principal, creemos que la elección de un modelo depende básicamente de dos criterios: el deseo del principal de establecer una estrategia de desarrollo bien perfilada y la capacidad para controlar las acciones de los agentes. El principal tendrá la posibilidad de elegir una opción determinada en función de cómo sean evaluados estos elementos, y deberá asumir los riesgos consiguientes. Por ejemplo, un principal particularmente interesado en promover una estrategia de desarrollo podrá optar por un modelo más integrador, a pesar del riesgo de emergencia de tareas sustitutivas (cuanto mayor sea la capacidad de control disponible, menor será el riesgo). En cambio, un principal que decida dar prioridad al control del agente tenderá a reducir el grado de integración (evitando encargar tareas múltiples, y teóricamente complementarias, en el mayor grado posible), y a asumir el mayor riesgo de promover una deficiente estrategia de desarrollo global para el país.

El dilema al que debe enfrentarse el principal emerge del grupo de tareas específicas que deben ser asumidas por la organización que tenga a cargo la dirección de la política de comercio exterior que, sin duda, incluye un importante componente de gestión de conflictos inter e intrasectoriales. El modelo organizativo elegido debe ser capaz de defenderse de las presiones especialmente si se está llevando a cabo un proceso de apertura del comercio. Pero el modelo también debe ser capaz de alcanzar compromisos con empresas y sectores económicos en un espacio de tiempo suficientemente largo para generar compensaciones intertemporales (Laffont 1999). En este contexto, la credibilidad de sus compromisos depende de la estabilidad de la estrategia de desarrollo que persigue, así como de la cantidad de información disponible sobre la evolución a largo plazo del entorno empresarial. Ambos elementos pueden verse favorecidos mediante tareas complementarias en el seno del ministerio (lo que puede diferir según el modelo adoptado), pero en estos casos también existe el riesgo de que surjan problemas de consistencia en la gestión de los conflictos comerciales, debido a la debilidad de las instituciones y a fuertes presiones de los grupos de interés. En este contexto, el principal debe evaluar el grado en que estas distorsiones pueden ser controladas adecuadamente y corregirlo si es necesario, teniendo siempre en cuenta que es más fácil exigir responsabilidades a un agente que no tiene un exceso de tareas.

Al mismo tiempo, la lógica de la elección del principal no puede reducirse al dilema básico planteado. El peso de la dependencia institucional del pasado suele ser crucial para decantarse por una opción u otra, puesto que el cambio del modelo añade un mayor riesgo a los que el principal debe asumir en todas las opciones. Las dificultades implicadas en el cambio de un modelo pueden ser sustanciales y, en Latinoamérica, pueden dar pie a situaciones que empeoren las condiciones iniciales.

## **2. Transformaciones institucionales de la política comercial exterior en Latinoamérica durante los años noventa**

La tabla 1 muestra algunas características institucionales básicas de la formulación de políticas comerciales en un conjunto de países Latinoamericanos. Dichos países presentan una gran diversidad interna en su grado de formalización y en otros aspectos. De todos modos, hemos intentado identificar el modelo organizativo predominante en cada caso. Con todo, en muchos casos, lo que encontramos es

más una combinación de modelos básicos que una configuración «pura». Esto se debe a que, en los últimos años, las opciones organizativas adoptadas han variado con frecuencia en dirección a un modelo u otro, pero los cambios no han sido llevados a cabo de un modo completo. La fragilidad política de las reformas es lo que dificulta a menudo llevar a cabo con éxito cambios institucionales. A su vez, esta situación desemboca en un alto grado de fragmentación de las responsabilidades en la política de comercio exterior. En general, no nos encontramos con procesos de transición, sino de situaciones de un claro estancamiento, que suelen generar devastadoras luchas de poder entre trincheras ministeriales. En estas circunstancias, resulta fácil identificar las razones por las que el rendimiento de la política no ha mejorado satisfactoriamente en muchos países. A continuación mostramos algunos ejemplos de fragmentación de responsabilidades.

En 1997, Bolivia creó un nuevo ministerio de comercio exterior, separado del ministerio de industria, con el objetivo de dar una mayor prioridad a la política de comercio exterior, así como a las inversiones extranjeras. La idea era establecer una estructura aislada con una agenda fuerte y dinámica sobre todo tipo de cuestiones comerciales. Sin embargo, a mediados de los años noventa, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el único departamento con un personal estable, reforzó su capacidad de gestión de la economía internacional e incluso creó el cargo de viceministro de relaciones económicas. A pesar de la creación del ministerio de comercio exterior, el ministerio de asuntos exteriores mantuvo sus poderes por medio de la influencia política de sus funcionarios y el control que éstos ejercían sobre las posiciones de representación del país en el extranjero. Así es como surgió un complejo problema de solapamiento, con frecuentes dificultades técnicas de coordinación, que desembocaron en fuertes fricciones políticas.

Un ejemplo similar es el caso de Ecuador, cuya entrada en la OMC en 1996 fue vista como una oportunidad para introducir cambios institucionales en la gestión de la política de comercio exterior. Una nueva ley de comercio exterior e inversiones creó un cuerpo de coordinación interministerial, y optó por dar un mayor estímulo al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, como departamento responsable de abrir el país al mercado. Un programa del Banco Mundial respaldó la iniciativa y aportó los recursos necesarios para reforzar la capacidad técnica (Banco Mundial 1998). Sin embargo, el Ministerio de Asuntos Exteriores mantuvo su capacidad para llevar a cabo negociaciones internacionales en el ámbito económico y, en última instancia, entró en conflicto con la reforma del Ministerio de Comercio Exterior, puesto que ambos tenían que acordar conjuntamente muchas cuestiones. Esto llevó a duros enfrentamientos y luchas, como la que se libró por el control de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En esta región se dan muchos otros casos de problemas similares derivados de reformas institucionales incompletas. Por ejemplo, en Colombia y Costa Rica, a pesar de tener un papel bien definido de coordinación y control de la agenda, los ministerios de comercio exterior (creados en 1990 y 1997, respectivamente) debieron hacer frente a constantes tensiones y presiones de otros ministerios más poderosos. Además, tuvieron que defenderse de la ambición de los ministerios de asuntos exteriores de absorberlos. Los casos de Argentina y Uruguay son también relevantes. Sus respectivos ministerios de economía son responsables del liderazgo estratégico de la política de comercio exterior, pero la implantación de la estrategia en el extranjero es responsabilidad de sus representantes diplomáticos. Esto significa que el poder es compartido, y conlleva la generación de conflictos y ocasionales confusiones, y una fuerte necesidad de coordinación constante. Una situación similar sucede en Perú, la República Dominicana y Nicaragua, a pesar de que, en estos casos, el liderazgo estratégico no recae en el ministerio de economía, sino en otro ministerio, habitualmente el de industria.

Estos ejemplos proveen un sucinto panorama de los problemas que han surgido en la región como resultado de reformas institucionales incompletas. Otros países que no han promovido cambios institucionales también han visto reducida su capacidad de hacer frente a las nuevas demandas de la

política de comercio exterior en la nueva era de creciente liberalización de los mercados, lo que hace que todos los países de la región tengan problemas de rendimiento institucional. En estos casos en que no se han llevado a cabo reformas parecen nuevos problemas de fragmentación organizativa debidos a la creciente complejidad de la política de comercio exterior y a la implicación de nuevos actores con intereses en este ámbito. Sin embargo, en estas circunstancias, como lo muestran los casos de Brasil, Chile y México, la fragmentación suele tender a ser menor que en las circunstancias de grave desintegración debida a reformas incompletas.

En todo caso la competencia de este ámbito mejora cuando los ministerios desarrollan una mayor capacidad técnica y cuentan con grupos de expertos suficientemente capaces en el interior de sus propios departamentos. Chile, en este sentido, un caso remarcable.

En Latinoamérica, las estructuras institucionales de coordinación formal entre los órganos gubernamentales son escasas y a menudo, poco operativas. Los conflictos entre ministerios son frecuentes y, como no existe una entidad que pueda resolverlos, desembocan con frecuencia en confrontaciones entre ministros en las que, a veces, el presidente se ve obligado a intervenir. Sin embargo, existe un notable uso de fórmulas de coordinación interministerial en Chile, con el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas; en Colombia, con el Alto Consejo y un sistema de comités técnicos; y en la República Dominicana, con el Comité de Negociaciones Comerciales. Además de los órganos de coordinación, estos países han desarrollado mecanismos para el asesoramiento del sector privado que complementan el proceso de toma de decisiones en el seno del gobierno. En general, la existencia de fórmulas de coordinación no está vinculada a un modelo en particular, porque cada país sigue distintos criterios organizativos. México y Uruguay cuentan también con comités interministeriales, si bien están concentrados en la coordinación operativa de los departamentos más implicados, especialmente, en ambos casos, entre los ministerios de asuntos exteriores y economía. Sorprendentemente, ninguno de estos casos se da entre los países que muestran unos procesos de toma de decisiones más fragmentados.

No todos los países de la región tienen el mismo grado de formalización por lo que respecta a la participación del sector privado. En los últimos años, un modelo frecuente para la participación del sector privado en la política de comercio exterior ha implicado la existencia de estructuras mixtas, que combinan la participación de distintas unidades gubernamentales con representantes de asociaciones comerciales, cámaras de comercio y otros grupos privados. Suelen ser foros consultivos, básicamente de asesoramiento, con poca discusión o análisis de cuestiones más técnicas. Estas nuevas entidades de participación pueden tener un cierto peso en los procesos de decisión, o bien simplemente ser un espacio en el que las entidades se reúnen y relacionan sin tener ninguna influencia efectiva.

Son escasas las ocasiones en que las innovaciones institucionales orientadas a la estructuración de la participación privada han conseguido consolidar y adoptar un estilo operativo acorde con los objetivos del diseño inicial. Con frecuencia la elite política del país no ha aceptado las innovaciones institucionales (es posible que no sean lo suficientemente tangibles), y en consecuencia se ha producido un proceso de devaluación de los nuevos mecanismos de participación, sin generar grandes cambios en el modo tradicional de influir informalmente en las decisiones políticas.

### **3. Recursos humanos de las instituciones de política comercial exterior de los países de América Latina**

#### **3.1. Modelos funcionariales**

Definir un sistema de gestión de recursos humanos como institución implica centrar la atención en cómo las reglas, regulaciones y procesos configuran una forma determinada de hacer las cosas por

lo que respecta a los programas que una organización propone a sus empleados. En otras palabras, la especificación de las reglas del juego implica evaluar el funcionamiento de las esferas de selección, formación y los valores subyacentes. Es decir, un modelo funcional -o de servicio civil- se entiende como una serie de reglas, principios, valores, estructuras, rutinas y procesos interrelacionados.

Más importante que sus componentes aislados, el rasgo predominante del concepto es la forma en que los componentes se refuerzan mutuamente entre ellos, lo cual explica tanto su verdadera composición como su posible resistencia al cambio. En su dimensión institucional, el sistema de gestión de recursos humanos genera una suerte de «lógica de lo conveniente», que dispone los parámetros de las actividades de los actores implicados. El conjunto de elementos que configuran la institución ayuda a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan o a determinar cuál es el papel que les resulta más apropiado (March y Olsen 1989; Peters 1999; Tolbert y Zucker 1983).

Los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas configuran formalmente un modelo funcional y están determinados por dos factores principales: los sistemas clientelares frente a los sistemas profesionales, y los sistemas cerrados frente a los sistemas abiertos. El primero implica depositar la confianza personal y política en detrimento del criterio de capacidad profesional en la elección de empleados públicos. En la mayor parte de modelos administrativos de los países desarrollados, prevalece el criterio de mérito profesional, con la excepción de los puestos más elevados, que suelen ser ocupados por personas elegidas mediante criterios de confianza política, con un vínculo temporal con la administración. El clientelismo y la politización de la mayor parte de la administración se encuentra en casi todos los países en vías de desarrollo. Este modelo está también presente en la tradición histórica de los países desarrollados, conocido como «sistema de los despojos», a pesar de que ha sido abandonado gradualmente a lo largo de los años. Este sistema consiste en la renovación de los empleados públicos después de las elecciones, momento en que el partido ganador recompensa a sus seguidores encomendándoles puestos públicos.

El segundo factor, los sistemas cerrados frente a los sistemas abiertos, es la oposición directa de un modelo basado en el principio de la polivalencia de los funcionarios (al que se alude como «funcionarios de carrera») frente a otro inspirado en el principio de la especialización. El modelo funcional cerrado parte de la idea de que el funcionario está conectado con la administración para toda la vida, ocupando distintos puestos, y por lo tanto desarrollando su carrera profesional de forma estable dentro del ámbito público. Las administraciones europeas representan fielmente los principios de un modelo funcional cerrado. El modelo funcional abierto se basa en la diferenciación entre distintos puestos en la administración, lo cual implica un detallado estudio de cada uno de ellos con el objetivo de conseguir el personal con el perfil profesional más adecuado. El sistema administrativo de los Estados Unidos es el que refleja mejor el criterio de modelo funcional abierto. Es digno de consideración que distintos modelos institucionales se encuentren conectados con distintas combinaciones de factores (clientelismo frente a profesionalismo y sistema cerrado frente a sistema abierto), lo cual motiva distintas actitudes y, a su vez, da aliento o fomenta ciertos valores o estándares (Prats 1996).

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es la realidad social y política en la que emergen los sistemas funcionariales, así como la tradición administrativa de la que toma sus características esenciales y de la que surgen los rasgos principales de su funcionamiento. Las tradiciones administrativas establecidas se dividen en dos grandes modelos: el anglosajón y el continental. Un rasgo de las dos tradiciones administrativas es la relación entre la sociedad y la maquinaria pública. Si los modelos anglosajones se desarrollan en un ambiente tendente al pluralismo, caracterizado por una sociedad civil razonablemente independiente de la intervención pública, los modelos continentales tienden a ser diseñados en un contexto de estatismo (donde el sector público desarrolla un papel primordial como promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o, alternativamente, en un contexto corporativista, donde la estructuración de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del gobierno en una relación de apoyo mutuo. Así pues, si un modelo

funcionarial estable y continuado al servicio de un Estado fuertemente intervencionista se consolidara en un contexto de inestabilidad política, su dinámica sería distinta que si se consolidara en un contexto estable, con una sociedad civil altamente estructurada que limitara las actividades directas de las maquinarias públicas.

Probablemente, algunos de los recientes programas de modernización aplicados en países en vías de desarrollo han juzgado el éxito de un modelo mediante los parámetros del otro, olvidando la forma específica en que funciona la relación con su contexto. Condenar el funcionamiento de un modelo funcionarial diseñado fundamentalmente para proveer estabilidad y seguridad por su falta de eficiencia es tan inapropiado como tratar de introducir fórmulas que ignoran la realidad del lugar en que van a ser aplicadas.

Por lo que respecta a la introducción de un nuevo modelo funcionarial, o más bien su conversión, debemos también tener en cuenta una serie de elementos mencionados en la literatura reciente. La introducción de un modelo de gestión de recursos humanos institucionalizado en países en desarrollo debe evitar la incorporación de toda concepción negativa de la burocracia, en la que los empleados públicos se vean a sí mismos divorciados de la búsqueda del bien común y más preocupados por elementos internos que por resultados (Niskanen 1971). En otras palabras, no es aconsejable emular casos en los que las burocracias públicas no respondan a las necesidades de las sociedades actuales y no reflejen sus relaciones de poder (Pierre y Peters 2000). Los autores de la Nueva Gestión Pública intentan superar esta concepción situando los principios de gestión por encima de la burocracia y critican muchas de las reglas que definen un modelo funcionarial institucionalizado (Aucoin 1990). En este sentido, proponen romper con el principio de estabilidad, haciendo más flexibles las formas de contratación de personal, alentando la permeabilidad recíproca entre los sectores público y privado y acabando con la entropía del empleo público (Maor y Stevens 1997; Boyne, Jenkins y Poole 1999).

En cualquier caso, uno de los retos más importantes de la renovación de un modelo funcionarial es el diseño de una institución moderna, desconectada de las ineficacias de las burocracias clásicas, pero sin caer en la desinstitucionalización propuesta por la Nueva Gestión Pública (Durant 1998). Si el objetivo máximo es prevenir la perduración del clientelismo, la desprofesionalización y la toma de aparatos públicos por parte de intereses privados particulares, la Nueva Gestión Pública no puede ayudar ni ser útil como referencia (Ramió 2001). La Nueva Gestión Pública otorga poder a los gestores públicos para que tomen decisiones relativamente autónomas y jueguen un papel activo en la definición del interés público (Moore 1998), lo que podría reforzar el modelo clientelar sin ningún logro en términos de eficacia y eficiencia (Peters y Pierre 2000).

Es importante tener en mente que los países en vías de desarrollo no tienen valores corporativos, como los de los modelos administrativos consolidados (Barker y Wilson 1997), que permiten la introducción de la idea de discrecionalidad en el sentido de Yeatman (1997). En los países en vías de desarrollo, es esencial estimular al máximo el concepto de infraestructura de la ética pública (OECD 1996). Además, sin un modelo corporativo existe el riesgo de sustituir a experimentados empleados públicos por consultores externos que se infiltran en los círculos de toma de decisiones, con los efectos negativos de una mayor descapitalización de los recursos humanos propios e incluso de ocupación de las esferas de toma de decisiones, llegando a excluir la dimensión política (Saint-Martin 1998).

### **3.2. El servicio civil en Latinoamérica: clientelismo frente a profesionalismo.**

El servicio civil en Latinoamérica ofrece un gran espectro de situaciones. Algunos países carecen de modelos generales de la función pública, pero tienen funcionarios en algunos grupos profesionales (por ejemplo, los cuerpos diplomáticos). A lo largo de la pasada década, otros países (por ejemplo, Bolivia, la República Dominicana y México) han intentado implantar global o parcialmente un sistema funcionarial. Otros países contaban con un modelo funcionarial histórico, pero las



dictaduras militares de los años ochenta lo distorsionaron y los sistemas funcionariales se empezaron a restaurar con posterioridad (por ejemplo, en Chile y Argentina).

A pesar de las enormes diferencias, existen algunas similitudes. En general, los sistemas de servicio civil latinoamericanos responden más a estímulos clientelares y políticos que profesionales; y los incentivos económicos y de estatus social para los funcionarios son escasos. Estos dos elementos implican importantes movimientos de empleados en los niveles superiores, que fácilmente abandonan sus puestos en el sector público por puestos en el sector privado. Esto, a su vez, significa que el sector público casi nunca puede sacar partido de la capacidad profesional, la formación técnica y la experiencia invertidas en su personal. Otra similitud de los modelos funcionariales es la forma en que crean una réplica (isomorfismo mimético) del modelo funcional abierto, derivado de una atracción más genérica por el modelo administrativo de los Estados Unidos. Sin embargo, la introducción de estos sistemas de servicio civil jóvenes se enfrenta a una realidad política y a una cultura administrativa que tiene poca o ninguna relación con la de los Estados Unidos.

Los problemas de desarrollo de los recursos humanos en las instituciones vinculadas con la política de comercio exterior son bastante similares a los de otros empleados públicos: un bajo nivel de profesionalismo derivado del clientelismo en los procesos de selección y unos incentivos económicos bajos; ambos elementos impiden la especialización y la competencia profesional. Dado que en la mayoría de países los diplomáticos son uno de los pocos grupos de funcionarios con una carrera profesional, resultan evidentes dos modelos de recursos humanos en relación con la política comercial exterior, según cuando se encuentra ubicada la política de comercio exterior en los ministerios de asuntos exteriores, o cuando está ubicada en ministerios de comercio aislados o vinculados con los ministerios de economía o industria.

En los modelos institucionales que sitúan la política de comercio exterior en los ministerios de asuntos exteriores, los diplomáticos suelen estar a cargo de la política de comercio exterior. En algunos casos, el cuerpo diplomático opera de un modo similar al de los países más desarrollados, mientras que en otros casos, se produce una precariedad en la aplicación de los principios de capacidad y mérito, en términos de acceso y remuneración, a pesar de que esto no significa que no exista un cuerpo de funcionarios especial institucionalizado. El modelo de carrera diplomática tiene algunas desventajas en la creación de políticas de comercio exterior. Por ejemplo, la formación de los diplomáticos suele estar siempre relacionada con la profesión legal. Otro problema es la rotación frecuente de los puestos de estos funcionarios, que obstaculiza la especialización en asuntos de comercio exterior. El problema se ve intensificado por las políticas de remuneración, que alientan las asignaciones a misiones diplomáticas en el extranjero y desalientan la ocupación y permanencia en los puestos de gestión central del departamento, que son precisamente los que diseñan y controlan la política de comercio exterior.

Sin embargo, algunos países están empezando a superar estos problemas mediante dos métodos. El primero es ampliar el proceso de selección diplomática y favorecer la especialización *de facto* en el comercio exterior para una carrera funcional (por ejemplo, el caso de Brasil). El segundo es configurar nuevas unidades específicas en el seno de los ministerios de asuntos exteriores. Unos ejemplos son el establecimiento de una unidad especializada en cuestiones de comercio exterior con un personal experto propio en el ministerio de asuntos exteriores (el caso de Chile), o la absorción de un grupo técnico-comercial de funcionarios en el seno del cuerpo diplomático (el caso de Argentina).

Frecuentemente, en los modelos institucionales en los que la política comercial exterior se ubica en ministerios de comercio aislados o vinculados a las competencias de economía o industria, ningún empleado implicado en el comercio exterior forma parte de la carrera funcional. En términos de empleo, suelen predominar criterios subjetivos político-clientelares, que conducen a una gran movilidad. Sin embargo, la necesidad de especialización del comercio exterior en estos países obliga, hasta cierto punto, a contratar o mantener algunos empleados con criterios más profesionales, si bien éstos no son formales. Pero este camino alternativo tampoco garantiza la estabilidad profesional,

porque los bajos incentivos económicos causan también mucha movilidad ya que una vez los empleados públicos tienen suficiente capacidad técnica, se marchan para ofrecer sus servicios a consultorías, empresas privadas o asociaciones empresariales.

En cualquier caso, algunos países han conseguido generar grupos bastante estables de empleados públicos profesionales (por ejemplo Costa Rica y, más recientemente, Colombia), superando las presiones clientelares (sin que lleguen a desaparecer), pero con considerables dificultades para eliminar el problema de los bajos incentivos económicos. Otros países han recibido ayuda de organizaciones internacionales para crear grupos de empleados públicos más profesionales especializados en comercio internacional (por ejemplo, Perú y Ecuador). Sin embargo, no está claro si estos grupos pueden soportar las presiones de desprofesionalización una vez terminados los programas de ayuda.

En resumen, la falta de profesionalidad y de una carrera estable para los empleados públicos especializados en este campo son los problemas básicos del déficit de capacidad institucional en el comercio exterior de la mayor parte de países latinoamericanos. Una cultura clientelar y la falta de valores públicos, debido a una cultura administrativa inestable, y los bajos incentivos económicos son los tres mayores obstáculos para el desarrollo efectivo de un cuerpo de funcionarios institucionalizado en esta área.

#### **4. Recomendaciones tentativas para el fortalecimiento de las instituciones comerciales en Latinoamérica**

Esta ponencia ha tratado una amplia gama de modelos organizativos para la creación de políticas de comercio exterior en Latinoamérica. También ha mostrado que no existen diseños institucionales óptimos y universales, sino distintas opciones que pueden alcanzar o no los objetivos propuestos, según encajen en el contexto político y administrativo de un país y que sus componentes internos se encuentren equilibrados.

Sería un error limitar exclusivamente las propuestas a mejoras técnicas en las instituciones. Cada Estado requiere un conjunto único de respuestas, según su tradición política y administrativa y la distribución de las redes de actores públicos y privados vinculadas a la gestión de la política de comercio exterior. Teniendo esto en cuenta, es posible sugerir diversas estrategias generales para la mejora institucional de las políticas públicas de comercio exterior.

##### *1) ¿Pueden los cambios institucionales mejorar la gestión de la política del comercio exterior?*

Las estructuras institucionales ayudan a ordenar los actores y establecen las reglas del juego entre aquellos que son más relevantes. También ayudan a definir las fórmulas para que los actores no gubernamentales tengan acceso al proceso de diseño de políticas. El gobierno puede intentar alterar estas estructuras para modificar el equilibrio de poder entre los actores, o incluso introducir ciertos mecanismos de autocontención relacionados con los procesos de decisión de las políticas. En cualquier caso, para un país, decidir si crear una nueva institución o reformar una ya existente puede ser complicado. Un asesoramiento subjetivo sobre los costes futuros de cada alternativa tiene cierto efecto, así como las previsiones de los beneficios que eventualmente puede producir.

Las dificultades para gestionar una transformación institucional son de distinta naturaleza, y pueden emerger simultáneamente. Por un lado, las estructuras formales institucionales y organizativas pueden ser mejoradas, pero los distintos actores pueden seguir interactuando con la lógica de las viejas instituciones (*decoupling*). Por otro lado, los nuevos diseños institucionales pueden no ser ideales para la realidad política, social y económica del país. En este caso, el fenómeno del isomorfismo mimético, en el cual existe una tendencia a copiar los modelos institucionales de países industrializados que tienen un contexto distinto, o el isomorfismo coercitivo, cuando las instituciones internacionales

recomiendan desde un punto de vista teórico la introducción de ciertos modelos internacionales sin tener en cuenta las características específicas de cada país, pueden conducir a efectos negativos. Otra posibilidad es que el nuevo modelo institucional y organizativo podría no implantarse totalmente porque el proceso de transformación se interrumpiera, debido a un cambio político o a un cambio en el liderazgo personal. El resultado final podría ser un disfuncional modelo híbrido, que, en su diseño, mantiene elementos del viejo orden institucional combinado con elementos del nuevo. Este tipo de procesos interrumpidos son muy comunes en Latinoamérica.

Todos estos problemas exigen que los cambios institucionales y organizativos sean profundos y rápidos, pero adaptados a los diseños institucionales tradicionales de cada país, sacando partido de los elementos más positivos de la dependencia a una trayectoria. En otras palabras, en la mayor parte de casos, una reforma que implique una modernización parece más recomendable que una revolución institucional.

## 2) *¿Cuáles son los mejores modelos institucionales?*

Todos los modelos institucionales de gestión de la política de comercio exterior comentados en esta ponencia pueden ser implantados con éxito; encontramos, en realidad, ejemplos de estas situaciones en distintos países latinoamericanos. Sin embargo, la elección de un modelo es menos importante que la compatibilidad del modelo elegido con la tradición administrativa del país (obligaciones de dependencia a una trayectoria) y su capacidad para garantizar que la gestión de la política de comercio exterior se concentre en un solo cuerpo gubernamental.

## 3) *¿Dónde deben ubicarse los incentivos de los empleados públicos?*

La cultura organizativa y la estandarización de las habilidades de los funcionarios responsables de la gestión de la política de comercio exterior son los factores clave por lo que respecta a la gestión de los recursos humanos. Las presiones clientelares en la selección de personal son un ataque a los principios de capacidad y mérito, así como a la permanencia (pues la renovación depende de cambios en el gobierno). La remuneración baja es otro factor, puesto que genera condiciones de trabajo precarias, baja estima social y la fuga constante de los mejores empleados.

La mejor opción sería adoptar modelos funcionariales genéricos que cubrieran todas las esferas centrales de los sistemas administrativos o, como segunda alternativa, definir un sistema funcionarial específico que afecte a todo el personal responsable del comercio exterior. Sin embargo, es difícil hacer recomendaciones claras. Por ejemplo, introducir un modelo muy flexible al estilo anglosajón en Latinoamérica podría conllevar riesgos de susceptibilidad a las presiones clientelares y políticas. Una buena opción inicial podría ser elegir modelos más formales, como los continentales, con el objetivo de incorporar nuevos valores y consolidar una cultura política y administrativa renovada, adaptándola luego a las necesidades de flexibilidad de cada sistema.

Existen dos escenarios básicos en la introducción de un sistema profesional y estable de recursos humanos para la gestión de la política exterior. En primer lugar, es posible aprovechar el modelo funcionarial, formal o *de facto*, del cuerpo diplomático, introduciendo expertos en comercio exterior en dicho cuerpo. Parece más difícil crear un nuevo cuerpo de técnicos comerciales en el marco de un sistema de gestión de recursos humanos informal y clientelista que aprovechar la excepcional institucionalización del sistema de la carrera diplomática, existente en muchos países de la región. Muchos cuerpos diplomáticos han sido capaces de ampliar su campo de especialidades e incluir las cuestiones de comercio exterior. En segundo lugar, existe la posibilidad de aprovechar la ayuda de organizaciones internacionales en forma de programas para el fortalecimiento de instituciones y modelos funcionariales. Sin embargo, las organizaciones internacionales deben asegurarse de que los sistemas introducidos pueden mantenerse por sí mismos cuando los programas terminen. Además, los

países que reciben la ayuda deberían comprometerse en la mayor medida posible a desarrollar el nuevo modelo funcional y a mantenerlo en el futuro.

## Bibliografía

- AUCOIN, P. (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, Governance: An International Journal of Policy and Administration 3(2): 116-37
- BALDWIN, Robert E. (1996) The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists. En R. C. Feenstra, G. M. Grossman, y D. A. Irwin (eds.), The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati, Cambridge, MA: MIT Press
- BARKER, A., y G. K. WILSON (1997) Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments. British Journal of Political Science 27(2): 223-26
- BOYNE, G., G. JENKINS, Y M. POOLE (1999) Human Resource Management in Public and Private Sectors: An Empirical Comparison. Public Administration 77(2): 407-20
- BROCK GROUP (1992) The Formulation and Implementation of U. S. Trade Policy. Inter-American Development Bank, Washington, DC
- CARDERERA, L. 1992. La política comercial española: diez años de política comercial común. Información Comercial Española 766: 31-48
- DIXIT, AVINASH K (1998) The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambridge, MA: MIT Press
- . (1999) Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries. Paper presented at the XVII Latin American Meeting of the Econometric Society, Agosto 2-6, Cancún, México
- DURANT, R. F. (1998) Agenda Setting, the «Third Wave», and the Administrative State. Administration and Society 30(3) Julio: 211-47
- LAFFONT, J.J. (1999) Competition, Information and Development. En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz (eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1998. Washington, DE: World Bank
- MARCH, J. G., Y J. P. OLSEN (1989) Rediscovering Institutions. New York: Free Press
- MOE, T. M. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. Journal of Law, Economics and Organization 7(1): 213-54
- MOORE, M. H. (1998) Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge: Cambridge University Press.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1996) Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers no. 14, OECD, París, Francia
- PALMER, M. S. R. (1995) Toward an Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility. Journal of Law, Economics and Organization 11(1) primavera: 164-88
- PETERS, B. G. y J. PIERRE (2000) Citizens versus the New Public Management. The Problem of Mutual Empowerment. Administration and Society 32(1).
- PIERRE, J., y B. G. PETERS (2000) Governance, Politics and the State. Nueva York: St. Martin Press
- PRATS, J. (1996) Fundamentos conceptuales para la reforma del estado en América Latina: el redescubrimiento de las instituciones. Revista Vasca de Administración Pública 45(II).
- RAMIÓ, C. (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia 21.
- RODRIK, D. (2000) Institutions for High-Quality Growth: GAT They Are and How to Acquire Them.

Studies in Comparative International Development 35(3).

- SAINT-MARTIN, D. (1998) The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 11(3) 319-56
- TOLBERT, P. S., y L. G. ZUCKER (1983) Institutional sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly* 28: 22-39
- VIÑAS, Á. (1980) La administración de la política económica exterior de España (1939-1979). *Cuadernos Económicos del ICE* 13.
- YEATMAN, A. (1997) The Reform of Public Management: An Overview. En M. Considine y M. Painter (eds.), *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne, Australia: Melbourne University Press
- ZYSMAN, J. (1944) How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. *Industrial and Corporate Change* 3(1): 243-83

## RESEÑA BIOGRÁFICA

Carles Ramió es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona - España) donde actualmente ocupa el cargo de vicerector de Programación, Docencia y Evaluación. Sus áreas de interés son teorías de la organización y de la gestión aplicadas a la Administración Pública. Sus trabajos tienen como ámbito de estudio España, América Latina y el sur de Europa. El profesor Ramió es autor de ocho libros y diversos artículos sobre cambio organizativo, reforma del Estado y evaluación de políticas públicas. Sus últimos textos publicados sobre América Latina son un libro "*Diseños Institucionales y Gestión de la Política Comercial Exterior en América Latina*" (junto a Jacint Jordana), Banco Interamericano de Desarrollo (BID, INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación núm. 15, Buenos Aires, junio de 2002) y dos artículos sobre el servicio civil de carrera en América Latina (Revista Prospectiva de México y Revista Vasca de Administración Pública de España).

## Carles Ramió Matas

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Pompeu Fabra  
Dirección Postal: Ramon Trias Fargas, 25-27 08005 Barcelona (España).  
Tel. 34 93 542 23 79  
Fax. 34 93 542 16 54  
Mail: carles.ramio@upf.edu

**Tabla 1. Principales rasgos organizativos de la política comercial en los países de América Latina**

<b>País</b>	<b>Modelo organizativo Básico</b>	<b>Grado de fragmentación institucional (1)</b>	<b>Grado de formalización de coordinación (2)</b>	<b>Red de actores privados (3)</b>	<b>Grado de formalización de participación (4)</b>
<b>Argentina</b>	CE- Economía-Industria*	Alto	Medio	Amplia y dispersa	Medio
<b>Bolivia</b>	CE- Exteriores	Medio	Alto	Concentrada	Alto
<b>Brasil</b>	CE-Exteriores	Bajo	Medio	Amplia y dispersa	Medio
<b>Colombia</b>	CE Aislado	Alto	Medio	Concentrada	Medio
<b>Costa Rica</b>	CE Aislado	Bajo	Alto	Amplia y dispersa	Medio
<b>Chile</b>	CE- Exteriores	Bajo	Alto	Concentrada	Alto
<b>Ecuador</b>	CE- Industria	Alto	Medio	Concentrada	Alto
<b>México</b>	CE- Economía-Industria*	Bajo	Alto	Amplia	Medio
<b>Nicaragua</b>	CE- Industria	Medio	Bajo	Concentrada	Alto
<b>Perú</b>	CE- Industria	Medio	Alto	Concentrada	Medio
<b>República Dominicana</b>	CE- Industria	Medio	Alto	Amplia	Alto
<b>Uruguay</b>	CE- Economía	Alto	Alto	Amplia	Alto

(\*) Existe una Secretaría de Industria y Comercio dentro de un Ministerio de Economía

Fuente: Elaboración propia, a partir de las entrevistas realizadas.

(1) Grado de fragmentación. **Alto**: participan más de dos ministerios o viceministerios en la toma de decisiones de la política comercial, con un grado similar o distinto de influencia; **Medio**: participan dos ministerios o viceministerios con similar capacidad de influencia, **Bajo**: un único ministerio o viceministerio lidera la toma de decisiones en la materia de política comercial.

(2) Grado de formalización de la coordinación interinstitucional. **Alto**: existe una comisión activa que reconcilia los intereses divergentes entre ministerios; **Medio**: existe una comisión pero con poca capacidad de coordinación; **Bajo**: no existe ningún órgano de coordinación entre ministerios.

(3) Red de actores privados. **Amplia y dispersa**: intervienen numerosos actores en el proceso de elaboración de la política comercial sin predominio de ninguno de éstos; **Amplia**: intervienen numerosos actores en el proceso de elaboración de la política comercial, aunque con un dominio claro de alguno de éstos; **Concentrada**: intervienen pocos actores en la elaboración de la política comercial, con un dominio de alguno de éstos.

(4) Grado de formalización de participación. **Alto**: existen vías formales a través de las cuales puede participar el sector privado, con capacidad de influencia en materia comercial; **Medio**: algún vínculo formal que permite la participación del sector privado; **Bajo**: no existen vías formales de participación del sector privado.