

Reseña de libros

GRINDLE, Merilee S., 2012, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press. 336 pp.

Las pugnas para controlar cómo se accede a los cargos de función pública y cómo se usan han sido y siguen siendo un componente fundamental de la administración del poder. Este libro se centra en tales pugnas. En particular, Merilee Grindle investiga cómo fue que los sistemas de patronazgo vigentes en una gran variedad de países y épocas fueron desafiados y eventualmente transformados en sistemas weberianos de servicio público –sistemas de reclutamiento y carrera pública basados en mecanismos sistemáticos de evaluación o acreditación de mérito–. Los sistemas de patronazgo en el servicio público han sido (y son) intensamente criticados y caracterizados como antidemocráticos, corruptos e incompetentes; son sistemas en los que «la principal ruta para acceder a posiciones no electas en el gobierno, para una amplia proporción de los funcionarios, es el nombramiento discrecional con fines personales o políticos» (p. 18). El reclutamiento y las carreras son controlados desde arriba (p. 20), por tanto, el contrato entre el empleador y el empleado se basa en algún principio político o en la reciprocidad personal (p. 21), antes que en un principio procedimental.

Si los sistemas de patronazgo son tan disfuncionales como sus críticos a menudo sugieren, ¿cómo es que han perdurado durante tantos siglos en tantos países y aún subsisten en muchos? ¿Cómo fue posible reemplazarlos por sistemas profesionales de servicio civil? Para responder estas preguntas, *Jobs for the Boys* ofrece un análisis de los procesos de reforma del sector público emprendidos durante los siglos XIX y XX en seis países desarrollados –Estados Unidos, Alemania (Prusia), Gran Bretaña, Francia, Japón y España– y de los esfuerzos más recientes iniciados por cuatro países latinoamericanos –Brasil, México, Chile y Argentina–. Estos casos han sido seleccionados siguiendo el método de concordancia de Mill, a partir del cual se comparan casos muy diferentes entre sí para encontrar factores explicativos

comunes. Grindle compara las experiencias de los diferentes países, pero también las variaciones que ofrecen a través del tiempo. Para ello, este estudio histórico comparativo utiliza el *process tracing* como método de análisis. Es decir, analiza en forma detallada la secuencia de eventos, pugnas y negociaciones en los intentos de reforma realizados para reconstruir los mecanismos causales a través de los cuales los diferentes países lograron (o no) transformar sus sistemas de patronazgo en sistemas meritocráticos de servicio civil.

Teóricamente, Grindle adopta un marco de análisis que combina el institucionalismo histórico con un enfoque de conflicto e interacción estratégica (p. 24). La autora sostiene que las posibilidades de avanzar con las reformas así como los arreglos institucionales resultantes fueron constreñidos por legados institucionales. Entre ellos, se destacan los métodos de toma de decisiones en cada sistema de gobierno, la estructura de clases y de acceso a la educación existente, así como la presencia o ausencia de partidos políticos competitivos (p. 244-250). Los sistemas de patronazgo pudieron ser reformados en momentos excepcionales –como la derrota en una guerra o crisis políticas o económicas severas– que abrieron ventanas de oportunidad para que los reformadores impulsaran sus agendas. Dentro de los parámetros definidos por cada contexto, los sistemas de servicio civil «fueron (y son) políticamente construidos, forjados a partir de conflictos y compromisos entre actores con visiones bastante diferentes sobre cómo debería asignarse posiciones en el sector público y quién debería controlarlas» (p. 3).

Gracias a su énfasis histórico, *Jobs for the Boys* proporciona al lector un análisis muy detallado sobre los sistemas de patronazgo existentes antes de las reformas en los diez países estudiados y también sobre los procesos de negociación y reforma emprendidos, las circunstancias que los hicieron posibles y las reformas fallidas propiciadas. El análisis de estos procesos de transformación institucional da cuenta de la utilidad de estudios previos de institucionalismo histórico sobre el tema, como el de Martin Shefter. La autora encuentra, en cambio, escasa evidencia a favor de enfoques que enfatizan la movilización de la sociedad civil como factor explicativo de la aprobación de reformas. Asimismo, dedica considerable atención a analizar qué sucedió en cada uno de los casos luego de la aprobación de las reformas y muestra que quienes no lograron que se introduzcan las reformas que impulsaban no se dieron por vencidos y atacaron continuamente el nuevo sistema, socavando en algunos casos su funcionamiento. Así, en el capítulo 7, Grindle elabora un «catálogo» de los principales métodos de ataque a los nuevos sistemas de servicio civil identificados. Este análisis cuestiona aproximaciones teóricas alternativas, como la elección racional institucional, que se limita a analizar un momento legislativo: la aprobación de la reforma, y sobreestima su naturaleza definitiva. Grindle muestra, en cambio, que los mayores desafíos para las reformas en favor del servicio civil aparecen luego de ser adoptadas y que, en algunos casos, los adversarios logran alterar efectivamente su

sentido original. Por ejemplo, España, Argentina y México no han logrado consolidar un servicio civil profesional.

Sin lugar a dudas, *Jobs for the Boys* es un texto indispensable para los interesados en el estudio del Estado y las políticas públicas. En mi opinión, un punto resaltado por Grindle resulta fundamental para futuras investigaciones así como para hacedores de políticas interesados en el manejo del empleo público: a lo largo del libro, la investigadora enfatiza que la persistencia y durabilidad del patronazgo como mecanismo de asignación de puestos públicos están relacionadas con la flexibilidad y maleabilidad del mismo, así como con la utilidad que brinda a las élites políticas que lo controlan. Desde esta perspectiva, el patronazgo es, ante todo, un instrumento valioso de negociación política que facilita la administración del gobierno en una serie de circunstancias (p. 241) y no una categoría de desempeño o competencia (p. 23). Los sistemas de patronazgo responden a los objetivos y usos efectivos que hacen de ellos las élites políticas que los controlan. En estos sistemas, funcionarios de alto nivel tienen la capacidad de utilizar su poder discrecional de nombramiento para atraer personal altamente calificado para desarrollar iniciativas públicas específicas o innovadoras (p. 261), por tanto, si quieren, pueden crear islas de eficiencia y excelencia pública. El libro proporciona evidencia de ello. Entonces, el problema de los sistemas de patronazgo no es que sean inevitablemente corruptos e ineficientes, sino que son «caprichosos» o inestables. Por otro lado, eventualmente, los nuevos sistemas de servicio civil desarrollan también sus propios problemas y actualmente son criticados por la excesiva estabilidad y rigidez que muestran y por su incompetencia y escasa capacidad de responder a las necesidades ciudadanas. Nuevos críticos y corrientes, como «la nueva gestión pública», buscan resolverlos.

Para finalizar, un punto débil del libro es lo escasamente desarrollada que se encuentra su sección teórica. Si bien el texto es rico en la descripción de los casos, la teoría no es especificada hasta el final y la síntesis es muy escueta y no identifica mecanismos causales claros. Estos déficits pueden ser consecuencia del uso de un enfoque ecléctico que sobreenfatiza la agencia, la incertidumbre y la contingencia. Además, a pesar de contar con material suficiente, la autora no elabora las diferencias existentes en los procesos de reforma entre los grupos de países estudiados (desarrollados versus en desarrollo). Sin embargo, el tiempo histórico y el contexto internacional parecen pesar más de lo que Grindle reconoce.

Paula Muñoz Chirinos*
Universidad del Pacífico, Lima

* Correo electrónico: p.munozchirinos@up.edu.pe