

Iberoamérica



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

REINVENTANDO EL ESTADO

Por una administración pública democrática
y profesional en Iberoamérica

Agustín E. Ferraro

INAP

REINVENTANDO EL ESTADO
Por una administración pública democrática
y profesional en Iberoamérica

Agustín E. Ferraro

REINVENTANDO EL ESTADO
Por una administración pública democrática
y profesional en Iberoamérica

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2009

Colección: IBEROAMÉRICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

FERRARO, Agustín E.

Reinventando el Estado [Texto impreso] : por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica / Agustín E. Ferraro. – 1.ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2009. – 230 p. ; 24 cm. – (Iberoamérica)

Bibliografía: p. [209]-230

ISBN 978-84-7351-282-4. – NIPO 329-09-015-3

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. América Latina-Administración. I. Título II. Serie.

342.2

35

35(8=134)

Primera edición: Abril 2009

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.map.es

ISBN: 978-84-7351-282-4

NIPO: 329-09-015-3

Depósito Legal:

Impresión: Publicaciones Digitales, S.A.

REINVENTANDO EL ESTADO

Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica

Esta obra ha sido galardonada con el VIII Premio al mejor trabajo presentado de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas Iberoamericanas de 2008.

El Jurado, presidido por D.^a Anunciada Fernández de Córdova y Alonso-Viguera, *Directora General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, ha estado integrado por los siguientes miembros:

D.^a María Luisa Álvarez Durantez, *Secretaria General de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)*.

D. Miguel Ángel Feito Hernández, *Director General de la Fundación CEDDET*.

D. Manuel Villoria Mendieta, *Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos*.

D. Fernando Pozuelo Pérez, *Director del Centro de Cooperación Institucional. Instituto Nacional de Administración Pública*.

D.^a Guadalupe Herranz Escudero, *Directora Coordinadora del Centro de Publicaciones. Instituto Nacional de Administración Pública*.

Para Katharina

PREFACIO

Se ha dicho muchas veces que cada uno escribe el libro que le hubiera gustado leer. He escrito este libro porque no pude encontrar, o me parecieron insuficientes, los tratamientos actuales de la cuestión del Estado y la administración pública en Iberoamérica. Quizás esto se deba a que venimos de una época caracterizada por una cierta hostilidad ideológica contra el Estado, que ha afectado a muchos expertos, incluso en el propio campo de la administración pública. Y esa época todavía sigue entre nosotros. Los resultados han sido muy desafortunados para nuestra región, como intentaré mostrar a lo largo del trabajo. Entre otros aspectos de la hostilidad contra el Estado, voy a concentrarme en la tendencia a considerar que las técnicas de gestión de la empresa privada deben aplicarse directamente a la administración pública. Se trata de una corriente de ideas, conocida como neo-gerencialismo, a la que alude el título del presente trabajo, en sentido crítico. Pues una obra clásica del neo-gerencialismo, con amplia difusión en Iberoamérica, ha sido *Reinventando el gobierno* de David Osborne y Ted Gabler (1992).

Al hablar en cambio de *Reinventando el Estado* intento sugerir que, para Iberoamérica, no se trata de reinventar el gobierno en perspectiva empresarial, sino más bien de reinventar y consolidar el Estado moderno mediante la profesionalización y democratización de las administraciones públicas. Las técnicas de gestión de la empresa privada no resultan de mucha utilidad en este contexto específico. Por el contrario, el sesgo anti-estatal de la perspectiva neo-gerencialista puede más bien dificultar dicho proyecto, que los países iberoamericanos no han podido concluir satisfactoriamente hasta la fecha y que sigue resultando indispensable para enfrentar los graves problemas sociales y políticos que vamos a considerar en esta obra.

He escrito este libro en la Universidad de Salamanca, donde tuve la buena fortuna de incorporarme como Profesor-Investigador en Ciencia Política y de la Administración en el año 2003, con un contrato del Programa Ramón y Cajal del Ministerio de Educación y Ciencia de España. El Ministerio también concedió fondos para llevar adelante un proyecto de trabajo relacionado con la presente obra, a cargo de un grupo de investigación que tuve el honor de coordinar

entre los años 2004 y 2007. Quiero expresar mi agradecimiento al Ministerio por ofrecerme muy buenas condiciones académicas y por el apoyo financiero para la investigación.

Diversos aspectos del presente trabajo se originan en mis estudios de posdoctorado en el *Institut für Iberoamerika-Kunde* de Hamburgo (ahora *Institut für Lateinamerika-Studien*), entre los años 2000 y 2002, financiados con beca de la Fundación Alexander von Humboldt. Agradezco a Detlef Nolte, mi *Gastgeber*, por su hospitalidad y por el intercambio de ideas y proyectos que continuamos desde entonces. Durante mis estudios de posdoctorado tuve la oportunidad de trabajar por seis meses en la *London School of Economics and Political Science* (LSE). La orientación metodológica de analizar el sistema político desde la perspectiva de la burocracia pública, muy importante en la presente obra, me fue sugerida por George Philip en LSE. Agradezco al Profesor Philip por haber compartido conmigo ideas y discusiones durante aquellos meses y en otras ocasiones desde entonces. También trabajé en LSE con Francisco Panizza, cuya obra sobre la administración pública en Iberoamérica es muy interesante y valiosa y con quien desarrollamos varios proyectos desde entonces.

Finalmente, quiero agradecer a los colegas de la Universidad de Salamanca, que han realizado comentarios y aportes para los diversos estudios empíricos y formulaciones teóricas que contiene este trabajo. A Manuel Alcántara, en primer lugar, quien consolidó y lideró durante más de una década un centro de investigación sobre Iberoamérica que tiene, en mi opinión, la mayor relevancia científica en España y es uno de los más significativos de Europa, el Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. El Profesor Alcántara creó un espacio privilegiado para la investigación y le agradezco especialmente que me haya invitado a formar parte del Instituto. Muchas gracias también para Iván Llamazares, Miguel Carrera, Pilar Domingo, Ricardo Rivero y Sebastián Linares. Le agradezco asimismo a Natalia Ajenjo, de la Universidad de Burgos, por su valiosa colaboración en el equipo de investigación mencionado arriba y por sus observaciones y comentarios sobre varios aspectos del presente trabajo.

Por último, quisiera agradecer al Profesor Osvaldo Guariglia de la Universidad de Buenos Aires, quien dirigió mi tesis de doctorado en dicha universidad y me transmitió su preocupación teórica y sus convicciones cívicas en favor de una vida pública auténticamente democrática en América Latina.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Reformas y reinención del Estado en Iberoamérica.....	15
---	----

CAPÍTULO I

Administración, Estado y Gobernanza.....	25
--	----

1. Ciencia de la Administración y Ciencia Política	27
1.1. Orígenes de la Ciencia de la Administración	27
1.2. Administración, poder público y redes de políticas	35
2. El Estado y la Ciencia de la Administración	42
2.1. El Estado administrativo.....	42
2.2. Teorías sobre el Estado.....	48
2.3. Secularización: orígenes del Estado	53
2.4. Racionalización: orígenes de la burocracia	58
2.5. Subsistemas sociales.....	63
2.6. Burocratización: ¿eficiencia o pérdida de libertad?	70
3. Gobernanza: instituciones, desarrollo y cooperación internacional ..	80
3.1. El Banco Mundial y el concepto de gobernanza	80
3.2. Gobernanza y neo-institucionalismo	82
3.3. Instituciones y desarrollo económico	86
3.4. Gobernanza y rol del Estado.....	90
3.5. Gobernanza y cooperación internacional	93

CAPÍTULO II

Métodos y escuelas en Administración Pública	103
--	-----

1. El análisis de políticas públicas	105
1.1. Formación de la Agenda.....	107
1.2. Decisión de políticas.....	108
1.3. Puesta en práctica (implementación).....	109

1.4. Evaluación de programas.....	112
1.5. Revisión de resultados (<i>feedback</i>)	116
2. La reforma administrativa constante	119
2.1. Grandes corrientes de reforma.....	119
2.2. Orígenes y evolución del neo-gerencialismo.....	123
2.3. Revisión crítica y Estado Neo-Weberiano.....	129
2.4. La Nueva Gerencia Pública en Iberoamérica	134
CAPÍTULO III	
Administración y políticas públicas comparadas	141
1. Los estilos y la difusión de políticas.....	143
1.1. Fuentes de políticas y diseños organizativos	143
1.2. El Estado Social y la administración pública	147
1.3. El Estado de bienestar en Europa del Sur.....	156
1.4. El régimen de bienestar en Iberoamérica	162
2. Sistema político y administración pública.....	174
2.1. Weber y la competencia administrativa del político	174
2.2. Hegemonía del Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia ..	177
2.3. El <i>Bundestag</i> : codirección parlamentaria de la administración ..	183
2.4. Poder negativo y administración en Iberoamérica	187
2.5. Concepciones sobre el parlamento y la burocracia en Iberoamérica	195
CONCLUSIONES	
Una administración pública democrática, profesional y cercana al ciudadano en Iberoamérica	203
BIBLIOGRAFÍA.....	209

INTRODUCCIÓN

**REFORMAS Y REINVENCIÓN DEL ESTADO
EN IBEROAMÉRICA**

Los últimos quince años han sido una época de extraordinaria actividad en el campo de las reformas del Estado y de la administración pública en Iberoamérica. Sin embargo, pese al esfuerzo realizado en la planificación e implementación de reformas, no puede decirse que se haya logrado avanzar, de manera clara y sostenida, hacia una solución para dos problemas fundamentales de las sociedades en la región. En primer lugar, la debilidad del Estado de derecho, agudamente caracterizada por Guillermo O'Donnell con su tesis sobre las zonas marrones. Uno de los más renombrados expertos en estudios políticos sobre Iberoamérica, el autor describe con esta tesis el hecho de que amplias zonas geográficas, en una mayoría de los países iberoamericanos, se encuentran fuera del alcance de la aplicación de la ley. Dichas zonas pueden ser periféricas respecto a los centros nacionales de poder, pero también se encuentran en ocasiones en las grandes ciudades, incluso en el interior o aledañas a las mismas metrópolis centrales de algunos países, en determinados barrios marginales. Se trata de áreas en que los Estados son ostensiblemente incapaces de mantener el imperio de la ley de manera efectiva y continuada. Predominan, por el contrario, sistemas de dominio local, que tienden a alcanzar extremos de poder personalista, patrimonial y muchas veces violento (O'Donnell 1999, 138; 2004). Las zonas marrones representan un serio problema que combina, entre otros, aspectos sociales, de seguridad y urbanísticos. Se trata de un fracaso de la gestión pública en varios frentes.

El segundo problema de extrema gravedad son los altos índices de pobreza y pobreza extrema en la región. Calificada por Kliksberg como un «escándalo moral», la pobreza en Iberoamérica significa que vastos sectores de la población sufren privaciones que les impiden ejercer sus derechos más básicos (Kliksberg 2000, 36). Esto se corresponde con el hecho de que los países iberoamericanos continúan teniendo la distribución del ingreso menos equitativa en el mundo, medida por indicadores como el coeficiente de Gini (Hoffman y Centeno 2003). Y quizás lo más preocupante de la situación es que los países iberoamericanos no son ajenos a las iniciativas de política social. Por el contrario, como veremos en el capítulo tercero de esta obra, la legislación y los programas sociales tienen una larga tradición histórica en diversos países de Iberoamérica. Ocurre que dichos programas no han podido lograr resultados duraderos, es decir, otra vez nos encontramos ante un reiterado fracaso de los gobiernos para implementar políticas públicas de manera exitosa.

Podemos decir, en síntesis, que tanto el problema de las zonas marrones, como el de la pobreza y desigualdad, son síntomas de la debilidad institucional del Estado, de la fragmentaria consolidación de administraciones públicas modernas y profesionales, capaces de lograr resultados de gestión pública de manera progresiva y consistente. De la debilidad del Estado resultan, por cierto, muchos otros problemas sociales y políticos, de los que hemos destacado solamente dos ejemplos fundamentales.

Es importante observar que los países de Iberoamérica han logrado, en su amplia mayoría, sortear exitosamente las dificultades de la transición a la democracia durante la década de los 90. En nuestros días, los gobiernos centrales de los países iberoamericanos y la casi totalidad de los gobiernos regionales son elegidos a través de mecanismos electorales competitivos. Pero la consolidación de Estados democráticos modernos, que cuenten con administraciones públicas eficientes y profesionales, de modo que un conjunto de servicios públicos fundamentales queden asegurados para todos los ciudadanos, sigue siendo un proyecto apenas parcialmente realizado.

El presente trabajo se propone revisar las bases para una discusión sobre el Estado y la administración pública en Iberoamérica. Creemos que esta discusión no se está llevando a cabo de manera satisfactoria en nuestros días. Y las deficiencias en el debate, tanto público como académico, no pueden sino quedar reflejadas en los programas de acción concreta, que se ven así perjudicados. Vamos a mencionar, en primer lugar, un visible defecto que concierne al debate y a la implementación de reformas administrativas en Iberoamérica: la casi exclusiva atención y adhesión que se ha prestado a una orientación particular de reformas, a una determinada escuela del pensamiento administrativo, durante los últimos quince años. Se trata de la Nueva Gerencia Pública, también conocida como *neo-gerencialismo*. Para muchos autores iberoamericanos, dicha corriente representa la única posible orientación para un programa de reformas administrativas. Se asocia al neo-gerencialismo con la modernización y, a veces, con la racionalidad misma. Pero esto supone pasar por alto que existe al menos otra orientación programática de reformas administrativas muy diferente a la primera, el así llamado *Estado Neo-weberiano* o también simplemente *neo-weberianismo*, que ha tenido extensiva aplicación en países de Europa continental, con resultados positivos y dignos de atención¹. Las dos corrientes tienen diferencias de principio muy fundamentales. El principio básico del neo-gerencialismo propone, dicho de manera simplificada, utilizar las técnicas de gestión del sector empresario privado para los organismos públicos, con las adaptaciones que sean necesarias, pero manteniendo el espíritu competitivo de la empresa privada y

¹ El término «neo-weberiano» remite al clásico sociólogo alemán Max Weber. Los estudios sobre la burocracia de Weber (1921) son considerados como la descripción más exacta y comprensiva del desarrollo del Estado moderno, que se caracteriza por estar basado en organizaciones burocráticas cuyos agentes son reclutados por mérito y tienen carreras profesionales permanentes en el servicio público. La denominación «Estado neo-weberiano» fue acuñada por Pollit y Bouckaert (2004).

promoviendo una orientación motivacional del agente basada en su auto-interés racional, de modo que el mayor rendimiento signifique mayor remuneración. Por el contrario, el neo-weberianismo se propone recuperar y fortalecer la idea del *espíritu público* entre los servidores del Estado, una característica definitoria de las burocracias weberianas clásicas, que se corresponde con sistemas de carreras públicas profesionales y permanentes, basadas en el reclutamiento por mérito. A la vez, sin embargo, el neo-weberianismo intenta modernizar y actualizar las estructuras y estilos de gestión del Estado weberiano clásico, mediante la incorporación de *técnicas de gestión en redes y mecanismos participativos*, que concedan mayor protagonismo tanto a los ciudadanos, como a las organizaciones no-gubernamentales, en la elaboración y particularmente en la implementación de políticas públicas. Reconociendo asimismo el carácter a veces distante y jerárquico de las burocracias weberianas clásicas frente al ciudadano, el neo-weberianismo intenta promover una nueva *cultura profesional de calidad y servicio* (Pollit y Bouckaert 2004, 99).

Ahora bien, es cierto que la formulación teórica de la corriente neo-weberiana es relativamente reciente, puesto que esta escuela del pensamiento administrativo fue presentada de manera sistemática por Pollit y Bouckaert en el año 2004. Con todo, la idea misma de consolidar y renovar las burocracias weberianas clásicas fue antes que nada un programa práctico de acción, un programa de reformas administrativas en países europeos, que los autores se limitan a verificar y teorizar de manera sistemática. Así por ejemplo, un antecedente de importancia para la propuesta de un programa neo-weberiano corresponde a las ideas de Ramió (1999; 2001), desarrolladas también por Ramió y Salvador (2005), quienes proponen un retorno y consolidación de los valores públicos del modelo weberiano, pero con las transformaciones y adaptaciones necesarias frente a la complejidad de las sociedades actuales. Estos autores advierten, asimismo, sobre la casi certeza de producir resultados contraproducentes por la adopción apresurada del modelo gerencial o empresarial, que fue promovido con tanto entusiasmo por la Nueva Gerencia Pública en la década de los 90, particularmente en Iberoamérica.

Debe notarse que, durante la segunda mitad del siglo XX, se había avanzado también en la formación de burocracias weberianas en Iberoamérica, en algunos casos con relativo éxito en la provisión de determinados servicios públicos, particularmente en el área social. Es cierto que esta provisión social dejó excluidos a algunos sectores de la población, particularmente entre los más desfavorecidos, de modo que no pudo contrarrestar de manera sostenida el problema de la pobreza extrema y la desigualdad, ya mencionados arriba, que se agravan a partir de la crisis de la deuda a principios de los 80. Ahora bien, como veremos en este trabajo, se produjo en las últimas dos décadas un impulso reformista loable en sí mismo, pero excesivamente apresurado y entusiasta, que llevó a desmantelar las estructuras administrativas anteriores de manera radical, en algunos casos mediante privatizaciones masivas de servicios públicos, incluso aquellos que resulta muy discutible puedan ser provistos eficientemente por el mercado.

Puesto que los principios del neo-weberianismo no aparecen con su formulación teórica en el año 2004, sino que los gobiernos de Europa continental habían mostrado un firme escepticismo ante la escuela neo-gerencial ya en años anteriores, podemos decir que al abanico de opciones reformistas ofrecía más alternativas que la adhesión casi incondicional al neo-gerencialismo que terminó por prevalecer. La perspectiva neo-gerencial fue asumida en algunos casos de manera radical en Iberoamérica y, como queda dicho, muchas veces también de manera apresurada. Hubo situaciones extremas, en donde por ejemplo sistemas de carrera pública profesional, creados de manera reciente de acuerdo con el modelo weberiano, fueron o bien congelados o bien prácticamente desmantelados, para dar paso a los esquemas flexibles y temporarios de contratación de empleados públicos que promueve el neo-gerencialismo (Ferraro 2006).

En cualquier caso, la incorporación de la perspectiva neo-weberiana al debate público y académico sobre reformas administrativas, en Iberoamérica, resulta ciertamente necesaria. Ampliar el abanico de opciones y estrategias no puede sino conducir a un enriquecimiento de la discusión y a la mejora de los resultados de los programas de acción. El primer objetivo del presente trabajo es, por tanto, presentar un estudio del Estado y la administración pública que incluya la debida consideración a *ambas* corrientes o escuelas de pensamiento administrativo, el neo-gerencialismo y el neo-weberianismo, y que muestre las ventajas y desventajas de su posible aplicación frente a los problemas específicos de la administración pública en Iberoamérica.

Antes de proceder al estudio comprado de las dos escuelas del pensamiento administrativo, sin embargo, es necesario revisar algunos elementos fundamentales de la Ciencia de la Administración y su relación con la Ciencia Política, siempre con la vista puesta en el debate sobre el Estado y la administración pública en Iberoamérica. Porque el problema a que aludimos antes, a saber, la aplicación apresurada de nuevos modelos de reformas administrativas, se relaciona con un problema teórico de fondo. Debido a la influencia de perspectivas metodológicas que se originan en el mundo académico anglosajón, la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política se mantienen como disciplinas relativamente separadas en los países iberoamericanos. Se entiende a la primera como una disciplina técnica y gerencial, que no debe ocuparse del contexto de las instituciones y del sistema político, mientras que la segunda tiende a ignorar el problema del Estado y de la administración pública, para concentrarse en temas como los partidos políticos, los sistemas electorales, las coaliciones de gobierno, la opinión pública, etc. Pero la relativa separación de estas disciplinas es igualmente perjudicial para ambas.

Vamos a considerar en el primer capítulo, entonces, los orígenes de la Ciencia de la Administración, su estrecha vinculación con el pensamiento político y, fundamentalmente, con el pensamiento sobre el Estado, en la época de su nacimiento como disciplina científica. También se discutirán aquí algunas razones que pueden explicar el hecho de que la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política estén

relativamente separadas en Iberoamérica. Se prestará especial atención, en esta parte, a dos autores europeos, Mariano Baena del Alcázar y Renate Mayntz, cuyas propuestas teóricas contribuyeron a refundar la Ciencia de la Administración en Europa, como una disciplina directamente ligada con la Ciencia Política, e incluso formando parte de ella aunque como una disciplina autónoma.

El capítulo primero continúa, en la segunda sección, con una discusión de la formación de los Estados, desde la perspectiva de los sistemas administrativos. Es importante considerar, como discutiremos en este punto, que la formación de Estados modernos estuvo acompañada por la consolidación de la Ciencia de la Administración como disciplina científica. La debilidad de la Ciencia de la Administración en Iberoamérica, su reemplazo en muchos programas e institutos académicos por una mera síntesis de principios gerenciales, puede terminar afectando seriamente el proyecto mismo de construcción y consolidación de un Estado de derecho en la región, cuya debilidad ya hemos considerado. Por el mismo motivo, se discute en esta sección el desarrollo de los proyectos de construcción y consolidación de Estados modernos en Europa, a partir de su origen histórico como organizaciones políticas. Prestaremos especial atención a la teoría de Max Weber y su reelaboración reciente por parte de Jürgen Habermas, tanto respecto a la formación de burocracias racionales como a la vinculación de las burocracias públicas con la economía y la sociedad. Se trata de las bases políticas y sociológicas de los Estados administrativos. La intención de esta parte es preparar la discusión, a partir del análisis sociológico de la interacción entre el Estado, la economía y la sociedad, sobre las razones específicas que explican las dificultades para consolidar burocracias modernas y profesionales en Iberoamérica. Podemos estar seguros que esta cuestión no se resolverá, ni en la teoría ni en la práctica, sin un debate a fondo del problema. La segunda sección del capítulo primero intenta contribuir a dicha discusión.

En la tercera sección del capítulo primero se considera el aporte del Estado al desarrollo económico, un tema que se ha debatido intensamente en los últimos años bajo el concepto de *gobernanza*. Este debate ha llevado a un consenso relativamente amplio, entre especialistas, respecto a la necesidad de contar con instituciones públicas sólidas y eficientes que provean el necesario marco regulador a la economía privada. Se trata de una perspectiva ligada con la economía, como disciplina científica, respecto a la cuestión de la formación y consolidación de Estados administrativos. Es otra manera de fundamentar la necesidad de conceder mayor importancia al proyecto de consolidación de los Estados en Iberoamérica: éstos son, al fin y al cabo, de una de las condiciones necesarias para lograr un desarrollo económico sostenido. Dentro del debate sobre la gobernanza, vamos a prestar especial atención a las teorías que se han ocupado en establecer la relación entre determinadas estructuras administrativas y los índices de crecimiento económico.

Habiendo así tratado las cuestiones relativas al Estado, la administración y la gobernanza, el capítulo segundo se interna en el análisis comparado de las

dos escuelas de pensamiento administrativo ya mencionadas, el neo-gerencialismo y el neo-weberianismo. Ahora bien, vamos a introducir esta discusión, en la sección primera del capítulo, partiendo del análisis del proceso de políticas públicas, con el fin de evitar la impresión de que el debate concierne únicamente a las estructuras administrativas y regímenes de empleo, es decir, a los factores *estáticos* de la administración. Veremos en esta sección, en efecto, la contraposición entre una perspectiva gerencial y una perspectiva con mayor énfasis en valores públicos, neo-weberiana, en los distintos momentos del proceso de políticas, y particularmente en lo que respecta a la evaluación de sus resultados. A continuación presentamos, en la sección segunda, el estudio comparado propiamente dicho, en el sentido académico tradicional, en el que se describen los orígenes de cada escuela de pensamiento administrativo, sus efectos de aplicación en diferentes países, y se consideran especialmente casos de aplicación en Iberoamérica.

El capítulo tercero, finalmente, se ocupa del análisis comparado de políticas públicas y de estructuras político-administrativas, con el fin de contribuir a establecer la dimensión de los problemas que debe confrontar el sector público en Iberoamérica. La discusión sobre el *contenido* de las políticas públicas, en la primera sección, se concentra en los servicios que corresponden al Estado social o Estado de bienestar. Las características y la magnitud de esta problemática solamente se llegan a percibir de manera adecuada, en efecto, al comparar los distintos *regímenes de bienestar* y la manera en que ellos influyeron sobre la conformación de las administraciones públicas y la estructuración misma de sociedades democráticas en distintas regiones del mundo. En otras palabras: el proyecto de conformación de una administración pública moderna y profesional no puede llevarse a cabo, en Iberoamérica, si no se discute desde un primer momento sobre los objetivos fundamentales y el tipo de intervención que esa administración pública deberá tener sobre la sociedad. Uno de los clásicos fundadores de la Ciencia de la Administración, Lorenz von Stein, que discutiremos en el capítulo primero, se planteó precisamente de esta manera la necesidad de fundar dicha disciplina científica: para Stein, se trataba de pasar «de la cuestión de la constitución a la cuestión de la administración.» (Stein 1850, 3: 406) Dicho para el caso iberoamericano, es importante tener claro que los derechos constitucionales básicos, como apuntamos arriba, no constituyen sino una formalidad hasta que el Estado pueda asegurar su cumplimiento, mediante servicios públicos provistos de manera profesional, competente y económica. La cuestión de las políticas sociales tiene aquí un papel decisivo, puesto que de la solución al «escándalo moral» al que nos referimos antes, la pobreza y la indigencia, depende también la consolidación de sociedades democráticas en la región.

La segunda sección del capítulo tercero se concentra en el análisis comparado de la relación entre estructuras políticas y administrativas, en algunos casos de países fuera de Iberoamérica, que tienen especial relevancia teórica para esta región, y en casos específicos de países iberoamericanos. La sección tiene como

punto de partida la siguiente tesis, a saber, que para asegurar una relación de trabajo sistemática y estable entre el liderazgo político del Estado y la alta dirección burocrática, es necesaria una mayor implicación de las asambleas legislativas en la dirección o co-dirección de organismos administrativos. Una interpretación superficial e inexacta de la doctrina de la división de poderes, en Iberoamérica, ha llevado a que los legisladores eviten implicarse en la implementación de programas de política pública. De este modo, los legisladores poseen escasos conocimientos sobre el funcionamiento de la administración, e incluso sobre las áreas específicas de política pública de las que se ocupan al debatir legislación. Se entiende que toda cuestión relativa a la administración, incluyendo los sistemas de empleo público, debe ser de competencia prácticamente exclusiva del poder ejecutivo. Que este tipo de separación estricta de funciones corresponda a la división de poderes en sistemas presidencialistas es un mito, como muestra el caso de los EE.UU., donde los legisladores se implican activamente en la elaboración e implementación de políticas públicas. La propia doctrina parlamentaria alemana, a partir de una inspiración original de Weber, ha desarrollado una detallada teoría para fundar las ventajas de una mayor implicación administrativa del parlamento. La perspectiva alemana es interesante también, porque la cuestión excede o es independiente de la clasificación entre sistemas parlamentarios y sistemas presidenciales. Se trata de considerar la relación entre política y administración, una vez más, desde la perspectiva del proceso de políticas públicas. Es otro de los aspectos del funcionamiento del Estado, en Iberoamérica, que requieren de una profunda revisión y debate.

Superados ya los extremos ideológicos que durante la década del 90 proclamaron la necesidad de reducir el Estado al mínimo, que tuvieron amplia difusión y aplicación en Iberoamérica, la región se enfrenta a la necesidad de recuperar la dimensión del Estado, como cuestión académica, como debate público y como proyecto político y social. Las constituciones democráticas han logrado funcionar de manera más o menos estable desde la época de las transiciones, pero ahora se trata de pasar a la cuestión de la administración, para consolidar sociedades democráticas también desde un punto de vista *substantivo*. El presente trabajo intenta contribuir con algunos de los elementos teóricos y de los estudios empíricos que serán necesarios para reformular y fortalecer la cuestión del Estado y de la administración pública en Iberoamérica. Nuestra intención es realizar un aporte para la siguiente etapa de la vida pública iberoamericana. Estamos ante la tarea de la *reinención del Estado*.

CAPÍTULO I
ADMINISTRACIÓN, ESTADO Y GOBERNANZA

1. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y CIENCIA POLÍTICA

1.1. ORÍGENES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Desde sus primeros antecedentes durante el siglo XVII en Europa, los estudios de la administración tuvieron un desarrollo considerable hasta la segunda mitad del siglo XIX, incluyendo importantes contribuciones en España y en Iberoamérica. En sus comienzos, el campo de la actividad administrativa es objeto de atención de la disciplina que se conoce como «Cameralística.» Con su principales contribuciones en Alemania durante los siglos XVII y XVIII, esta disciplina se ocupa de las finanzas públicas y de la contribución del Estado al bienestar de la sociedad, en la forma de la promoción del comercio, la agricultura y las manufacturas, así como a través de la garantía de la seguridad pública (Brückner 1977). Con todo, en vista de desarrollos científicos posteriores, podemos decir que la Cameralística es una disciplina o conjunto de disciplinas y recomendaciones fundamentalmente prácticas, que carecen de una organización sistemática o conceptual.

La denominación «Ciencia de la Administración», así como la primera presentación de este campo de estudios como una disciplina científica, corresponden a Charles-Jean Baptiste Bonnin, con la publicación en París de sus *Principios de Administración Pública*, cuya primera edición es del año 1809. En las sucesivas ediciones, en 1812 y 1829, Bonnin profundiza y extiende el esquema conceptual de la disciplina que había fundado, por primera vez, en principios organizados de manera sistemática. La obra de Bonnin tuvo una notable difusión en idioma español, considerando la época, pues se publicaron dos traducciones de la segunda y tercera edición, respectivamente, en Madrid y Panamá (Guerrero 2004, 13). El principio fundamental de la Ciencia de la Administración, en el sistema de Bonnin, corresponde a un concepto que el autor elabora y que se volvería un componente básico y evidente del discurso social y político hasta nuestros días: *el interés público*. Se trata de un principio liberal y democrático, que reemplaza a la noción aristotélica de *bien común*, que hasta entonces tenía gran influencia en el pensamiento sobre los deberes de la autoridad pública. A diferencia del bien común, el principio del interés público admite y contempla diferentes orientaciones valorativas en las distintas personas, es decir, deja de asumir para el Estado un rol *paternalista*, un mayor conocimiento

de lo que es bueno, frente al ciudadano o súbdito. En el mismo sentido, el principio del interés público no contiene una carga valorativa fuerte, como la noción de bien común, y por esto permite postular una Ciencia de la Administración Pública que *sea también una ciencia social*, es decir, que se base en el conocimiento de la realidad, antes que en la prescripción de valores e ideales morales por parte de la autoridad. A partir de esta orientación hacia el conocimiento de la realidad, Bonnin y otros fundadores de la Ciencia de la Administración realizan un trabajo pionero en la constitución de las ciencias sociales. En palabras de Bonnin, en efecto, la Ciencia de la Administración debe partir del conocimiento de la realidad y orientarse hacia un interés común o interés público *que está presente en las relaciones sociales mismas*:

Si se examina la acción social de la administración se ve en ella una *ciencia* deducida de los elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos [...] La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, el análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, así como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común. (Bonnin 1809, 380)

Heredero de la Ilustración, Bonnin establece los principios de la Ciencia de la Administración como una disciplina que, bajo el imperio de la ley, orienta las actividades del Estado moderno y democrático, puesto que su principio articulador es el interés que resulta de la *asociación* de los ciudadanos. Bonnin es muy cuidadoso al subrayar que no se trata aquí de necesidades *naturales*, que el Estado pudiera definir de manera paternalista o autocrática, a la manera de los regímenes absolutistas anteriores. Como veremos en el siguiente fragmento, para Bonnin, la única necesidad natural que podemos verificar es, en todo caso, la necesidad misma de la asociación. Las demás necesidades son *comunales*, resultan de dicha actividad asociativa, es decir, surgen de perspectivas definidas por la actividad de los propios ciudadanos. Aquí la administración podrá ejercer un rol organizador y directivo, pero a partir del conocimiento de las necesidades comunales en sí mismas, necesidades que define la asociación:

Relaciones sociales son los vínculos que nacen de las necesidades de cada cual por la ley natural de la sociabilidad. [...] Como estas relaciones, nacidas de las necesidades naturales, engendran a su vez necesidades que lo son de la asociación, resulta que para dar a estas, que yo llamo comunales, una dirección general cuyo motor es el interés público, es precisa una institución cuyo objeto especial no sea únicamente reunir las en un mismo cuerpo, sino dirigir su acción. La administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes. (Bonnin 1809, 382)

La obra de Bonnin tuvo una gran influencia en España y en Iberoamérica. Esta influencia se muestra claramente en la primera obra sistemática sobre administración pública que ve la luz en España, en 1843, con el título *De la administración pública con relación a España* y cuyo autor es Alejandro Oliván. Se

trata de un trabajo de gran importancia y envergadura, que García de Enterría, quizás el más destacado administrativista español de nuestros días, califica como «una de las claves de nuestra historia contemporánea.» (García de Enterría 1954, 8). En efecto, Oliván traza el programa para la creación de un Estado moderno en España, incluso hasta en detalles tales como los que conciernen al diseño de las estructuras ministeriales, la política social, etc. Por este motivo, García de Enterría considera que la obra de Oliván contiene «el programa de lo que efectivamente iba a ser a lo largo del siglo XIX, y aun del actual, la construcción y el desarrollo real de nuestra Administración.» Con todo, la obra de Oliván no es la primera ni la única que en su época establece principios sistemáticos de administración pública en España, pudiendo mencionarse, entre precursores y colegas de Oliván, a Javier de Burgos, José Posada de Herrera y Agustín Silvela. Esta actividad intelectual, académica y pública quedaría reflejada en la creación de la primera Escuela Especial de Administración, que comienza a funcionar en Madrid en 1843 (Guerrero 2000, 97).

En 1840, Florentino González publica en Bogotá su obra *Elementos de Ciencia Administrativa*, que introduce la idea de una Ciencia de la Administración en Iberoamérica. La obra es una cuidadosa elaboración y adaptación de las ideas de Bonnin a la situación de Colombia. Por su parte, Luis de la Rosa publica en México, en 1854, su trabajo sobre *La administración pública de México y maneras de mejorarla* que también muestra la influencia de Bonnin, así como de autores españoles (Guerrero 2000, 118).

Poco tiempo después, la Ciencia de la Administración conoce otro desarrollo metodológico de fundamental importancia, a través de la obra de Lorenz von Stein, cuyos trabajos más importantes se publican entre 1850 y 1880. Este autor alemán, influido por los fundadores del así llamado «socialismo utópico» en Francia, particularmente Saint-Simon y Fourier, plantea el estudio de la Administración en el marco de una *teoría de los movimientos sociales*, para contribuir así a elaborar una nueva concepción del rol de la administración como *administración social*. Las ideas de Stein inspiran la creación de la primera legislación social moderna, los seguros sociales contributivos, entre 1883 y 1889 en Alemania (Stein 1850; Koslowski 1989). En este sentido, se considera a Stein como el fundador de la idea del Estado social.

Stein es un seguidor y continuador de Bonnin, por cierto, cuya obra conoce durante los cuatro años que pasa en Francia entre 1840 y 1844. La primera obra de importancia de Stein se refiere, precisamente, a los «movimientos sociales» en dicho país, desde la Revolución Francesa hasta el Imperio de Napoleón II (Stein 1850). En esta obra no solamente introduce Stein el concepto de «movimiento social», que sería una de las herramientas conceptuales básicas de la moderna sociología, sino que también incorpora la distinción de Hegel entre «Estado» y «sociedad civil» a la Ciencia de la Administración y a las ciencias sociales en general. Mientras Bonnin todavía partía del supuesto de una armonía social fundamental, es decir, que los intereses de los ciudadanos deberían

confluir sin demasiados conflictos en el interés público, Stein descubre en cambio un conflicto básico en la sociedad civil, a saber, la distinción entre una clase propietaria y una clase trabajadora, en la que esta última, debido a la necesidad material extrema, pierde la posibilidad de ejercer sus derechos constitucionales. Por esto es que, para Stein (1850, 3: 406), la posibilidad futura de la democracia depende del establecimiento de una administración social, que pueda mejorar la situación de la clase trabajadora y atenuar las consecuencias potencialmente destructivas del conflicto de clases. Sobre la obra de Lorenz von Stein y su influencia volveremos más adelante.

A pesar del promisorio desarrollo de la Ciencia de la Administración, durante el siglo XIX, ocurre hacia fines de este siglo un fenómeno relativamente sorprendente, cuya explicación no es unánime en la literatura. En la últimas décadas del siglo XIX, en efecto, los estudios con una perspectiva social y política de la Administración Pública, como se habían desarrollado hasta entonces, tienden a desaparecer de las universidades europeas e iberoamericanas, para ser substituidos por el enfoque *exclusivamente jurídico y formal* del Derecho Administrativo. La propuesta de fundar la Ciencia de la Administración en una teoría social y política, es decir, una *teoría material del Estado*, como lo había planteado Stein, pierde toda vigencia. En opinión de Böckenförde, este proceso se explica por la importancia desmedida que se comienza a atribuir, en esa época, al concepto de Nación; a fines del siglo XIX domina la perspectiva según la cual el sujeto de los movimientos históricos, es decir su protagonista principal, no son los grupos o clases sociales, sino la Nación (Böckenförde 1991, 176). De este modo, el estudio de la administración estatal pierde interés para las ciencias sociales, y solamente permanece como una de las áreas de interés de la ciencia jurídica, que se ocupa de las bases legales de los organismos públicos, del estatuto de su personal y de los modos de actuación definidos por el derecho administrativo².

Para Kickert, en cambio, el largo predominio del Derecho Administrativo en los estudios sobre Administración Pública, que se extiende hasta pasada la Segunda Guerra Mundial, se explica debido a la hegemonía de una *concepción liberal del Estado* durante este período, cuyas preocupaciones centrales eran asegurar la libertad individual y proteger los derechos de propiedad. Las actividades fundamentales del Estado, en este contexto, eran legales y regulativas, de modo que su personal más importante estaba formado por juristas. De aquí resultaba un estudio de la administración concentrado, naturalmente, en el Dere-

² En nuestros días, la idea de la Ciencia de la Administración como teoría material del Estado (*materielle Staatstheorie*) continúa siendo desarrollada, bajo esta misma denominación, por la escuela de teoría social de Constanza. Es interesante observar que la Universidad de Constanza presenta la cátedra de teoría material del Estado, en inglés, como «*Chair of Empirical Theorie of the State*.» Ambas denominaciones tienen la ventaja de mostrar que la teoría del Estado no tiene que quedar limitada a una reflexión filosófica, como es frecuente en Iberoamérica, sino que los estudios de administración pública le dan su contenido empírico y la complementan. Como veremos, la Teoría del Estado es necesaria para la Ciencia de la Administración, tanto como base conceptual como porque facilita su articulación con la Ciencia Política.

cho Administrativo (Kickert 1996, 89). Después de la Segunda Guerra Mundial, en cambio, con la creación de Estados sociales o Estados del bienestar, que aspiran a la cobertura social universal de los ciudadanos, y deben por tanto desarrollar amplios programas de política pública, una perspectiva exclusivamente jurídica de la Administración resulta insuficiente. Se requiere ahora que el personal del Estado tenga la capacidad técnica y organizativa para diseñar e implementar programas de política pública.

De una forma u otra, como queda dicho, a lo largo de varias décadas el Derecho Administrativo es la única disciplina que se ocupa de la administración pública en las instituciones académicas de ambos continentes, Europa e Iberoamérica. Solamente en los Estados Unidos de América se mantiene la disciplina de la Administración Pública como un área independiente y separada de los estudios legales, pero con un gran énfasis en su carácter *neutral* y técnico-gereencial, lo que tiende *también* a mantenerla apartada de la Teoría del Estado y de la Ciencia Política, cuando ésta comienza a desarrollarse como una disciplina académica a principios del siglo XX (Rosenbloom 1993).

Es recién entrando en la década de 1960 que la Ciencia de la Administración termina por separarse, finalmente, de una perspectiva exclusivamente jurídica y vuelve a ser fundada como una *disciplina empírica*, cuyo objeto de estudio la hace quedar directamente vinculada a la Ciencia Política y a la Teoría del Estado. En España, la refundación de la Ciencia de la Administración se desarrolla a partir de la obra de Baena del Alcázar en la década de 1970, aunque con un antecedente de importancia a principios de la década anterior, en un trabajo de García de Enterría (Molina y Colino 2000, 234). Habiendo recibido su formación en la disciplina del Derecho Administrativo, Baena encuentra insuficiente el formalismo de los enfoques jurídicos y propugna la incorporación de cursos de Ciencia de la Administración a la primera Carrera de Ciencia Política que existió en España, la de la Universidad Complutense de Madrid. Baena busca así fundar una Ciencia de la Administración que pueda abordar *desde distintas perspectivas el fenómeno del poder público*, es decir, una disciplina que forme parte de las Ciencias Sociales y se convierta en un área de estudios independiente dentro de la Ciencia Política (Baena 2005, 13). El proyecto de Baena se consolida con la creación, en 1981, de la primera cátedra de Ciencia de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. La vinculación de ambas disciplinas quedaría consagrada en este país, finalmente, con la creación de la *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración* en 1993.

Ahora bien, corresponde señalar que el proyecto de refundación de la Ciencia de la Administración, llevado adelante por Baena, tuvo diversos antecedentes que partieron de la propia disciplina del Derecho Administrativo, no solamente en España sino también en otros países europeos. Como se mencionaba arriba, la primera propuesta de un *estudio político* de la administración pública corresponde a una obra de García de Enterría, cuya primera edición es de 1961 (García de Enterría 1961). Otros autores europeos cuyo trabajo se asocia prin-

principalmente al Derecho Administrativo, pero que también plantearon la necesidad de establecer una Ciencia de la Administración independiente, metodológicamente cercana a la Ciencia Política o formando parte de ésta, fueron Giannini (1965) y Debbasch (1972).

Una consideración aparte merece el trabajo de Renate Maynz en Alemania. Esta autora propone, asimismo, una refundación de la Ciencia de la Administración, pero su punto de partida no es el Derecho Administrativo. Por el contrario, apoyada en la tradición de estudios sociológicos de la burocracia que se remontan a Max Weber, busca establecer Maynz las bases de la Ciencia de la Administración, directamente, en la Sociología y en la Ciencia Política, entendidas ambas como *ciencias sociales empíricamente fundadas* (Maynz 1978a, 2). El trabajo de Maynz fue muy influyente en Alemania y en otros países de Europa, incluyendo España, y contribuye a consolidar una perspectiva de la administración pública que conecta su estudio, desde un primer momento, con el contexto de las instituciones y procesos políticos. Para lograr este objetivo, Maynz contribuye a desarrollar una propuesta metodológica, el estudio de las *redes formales e informales* que se constituyen entre las elites políticas, económicas y administrativas. El mismo enfoque fue empleado y elaborado también por Baena, por cierto, como veremos en la próxima sección. Tanto este autor como Mayntz se encuentran así entre los primeros expertos europeos en desarrollar propuestas teóricas y metodológicas para investigar la relación que intentaban postular y consolidar, en el plano teórico, entre la administración, el sistema político y otros sistemas sociales. Estas propuestas habrían de llevar a nuevas ideas y proyectos en torno a la reforma del Estado y de la administración pública y constituyen, como veremos, una de las fuentes para la corriente de reformas de la administración pública que predominó en Europa continental en los últimos quince años, conocida como «neo-weberianismo»³.

La vinculación entre Ciencia Política y Ciencia de la Administración no ha logrado consolidarse o no se presenta todavía de manera tan clara, en cambio, en Iberoamérica, donde ambas áreas de estudios se encuentran relativamente

³ El neo-weberianismo será discutido en detalle en el capítulo segundo de este trabajo. Podemos anticipar aquí que representa una visión sobre las reformas administrativas que se diferencia mucho de la Nueva Gerencia Pública o neo-gerencialismo, siendo esta última la corriente predominante en Iberoamérica desde hace al menos quince años. El neo-weberianismo resulta menos conocido en ambientes académicos, puesto que fue ignorado durante bastante tiempo por la literatura anglosajona, pero se trata de la corriente de reformas que ha tenido mayor influencia en Europa continental desde principios de la década de los 90, como constatan Pollit y Bouckaert en su importante estudio comparativo sobre reformas de la administración pública en países desarrollados (POLLIT y BOUCKAERT 2004, 99). Mientras que el neo-gerencialismo propone adoptar las técnicas y el espíritu de la gestión privada, para reformar y mejorar el rendimiento de la administración pública, el neo-weberianismo propone en cambio modernizar la gestión manteniendo el «espíritu del servicio público», que caracteriza a las burocracias europeas tradicionales y que fuera brillantemente analizado por MAX WEBER (1921). En este contexto, la teoría de redes es un aporte fundamental, que ayuda a implementar una gestión del Estado en cooperación «horizontal» con otros actores sociales. Se trata de un rasgo muy importante en el neo-weberianismo, la búsqueda de un Estado más cercano al ciudadano, que coopere con asociaciones de la sociedad civil en un plano de horizontalidad (el modelo clásico weberiano reclamaba para el Estado, en cambio, una posición jerárquicamente superior a la de otros actores).

separadas, tal como queda reflejado en la existencia de asociaciones profesionales con poca comunicación entre sí. Por un lado, existen Asociaciones de Ciencia Política en diversos países de la región, con alcance nacional y una trayectoria relativamente reciente en su área⁴. También se ha fundado en Salamanca, España, una Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, en el año 2002. Finalmente, entre las asociaciones profesionales e instituciones académicas de Ciencia Política, corresponde mencionar en un lugar muy destacado a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), fundada en 1957 por iniciativa de la UNESCO, con una fuerte tradición de investigación empírica y presencia en toda la región⁵.

Por otro lado, existe también desde 1972 una influyente asociación latinoamericana dedicada al estudio de la administración pública, el CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La creación del CLAD fue influida, claramente, por la concepción de *Administración para el Desarrollo*, que había recibido un fuerte impulso en Iberoamérica desde que el Presidente Kennedy lanzara su proyecto de *Alianza para el Progreso*, a principios de la década de 1960. Por aquella época, sin embargo, la separación entre los estudios de administración pública y los estudios políticos era muy marcada en los Estados Unidos: todavía predominaba una noción de principios de gerenciamiento principalmente «técnicos» y políticamente neutrales (Peters 2003, 647). De modo que el CLAD no fue fundado con el propósito de buscar una vinculación sistemática con los estudios políticos, sino más bien al contrario. En aquella época y bajo la inspiración norteamericana, como queda dicho, la perspectiva de trabajo era principalmente técnica⁶.

Podemos decir, entonces, que la relativa separación entre Ciencia Política y Ciencia de la Administración, en Iberoamérica, se debe en buena parte a una situación paradójica: la propia antigüedad y prestigio de asociaciones como

⁴ Pueden mencionarse, entre otras, la Associação Brasileira de Ciência Política, fundada en 1986, la Asociación Chilena de Ciencia Política, fundada en 1983, aunque con antecedentes que se remontan a 1966, y la Sociedad Argentina de Análisis Político, fundada en 1982. Ninguna de estas asociaciones incluye a la administración pública en su ámbito de estudios.

⁵ FLACSO fue fundada a partir de un programa muy vinculado a la Sociología, incorporando más tarde a la Ciencia Política en su área de trabajo (FUENZALIDA, 2007). Pero la Ciencia de la Administración, en cambio, nunca llegó a formar parte de sus programas de investigación. Con todo, algunas de las sedes regionales de FLACSO han comenzado, en los últimos años, a realizar actividades de docencia e investigación en el área que denominan «Gobierno.» Se trata de un campo de estudios definido en universidades de los Estados Unidos, y que tiene algunas semejanzas con la Ciencia de la Administración. A diferencia de ésta, sin embargo, la disciplina del «Gobierno» sigue un abordaje principalmente técnico de los fenómenos que estudia, de acuerdo con una subdivisión de áreas que se mantiene en los Estados Unidos. Es paradójico que en este mismo país, sin embargo, la disciplina de *Public Administration* ha incorporado, entre tanto, una visión mucho más política de los fenómenos que investiga. Baste mencionar como ejemplo de esta tendencia, obras de gran prestigio como los trabajos de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981), KAUFMAN (1981) ABERBACH (1990), ROSENBLOOM (2000, 2001), MOE (1987, 2002), PETERS y PIERRE (2001) y otros.

⁶ En los Estados Unidos, entre tanto, dicha concepción principalmente técnica de la administración pública solamente se mantiene en el ámbito de la disciplina del «Gobierno» (*Government*) como se mencionaba en la nota anterior.

FLACSO y CLAD, que fueron fundadas en momentos en que dichas disciplinas se encontraban todavía separadas, generó una dinámica institucional independiente, difícil de revertir. Es así que, a la fecha, la distancia entre las dos disciplinas puede constatarse a través de dos factores principales: por un lado, ninguna de las asociaciones de Ciencia Política arriba mencionadas, en los países iberoamericanos, incluye a la administración pública en su foco principal de atención, como tampoco la incluye FLACSO desde su fundación en 1957. En este contexto, podríamos decir que vincular estrechamente ambas disciplinas es una *tradición europea*, con fuerte presencia en España, pero que no se ha difundido en Iberoamérica. Por otro lado, la presencia del CLAD, así como su gran influencia y prestigio desde su fundación en 1972, tienden a desalentar la creación de asociaciones siquiera parcialmente «rivales», que se ocupen de la Ciencia de la Administración en el nivel iberoamericano. Es uno de los motivos que llevan al fenómeno mencionado: las asociaciones de Ciencia Política latinoamericanas no incluyen a la Ciencia de la Administración en su objeto de estudio, o siquiera en su denominación. Pero hay que decir también que la propia Ciencia Política, preocupada por su consolidación como disciplina científica, tiende a desarrollar una aproximación valorativamente neutral a los fenómenos que estudia, lo que la lleva a apartarse de las cuestiones prácticas de gobierno que interesan a la administración pública (Peters 2003, 648).

En síntesis, ya sea por motivos de organización institucional, o por las tendencias metodológicas inherentes a cada disciplina, la cuestión es que la separación entre ambos campos (política y administración) tiene un fuerte impacto en Iberoamérica, para serio detrimento de ambos. Pues particularmente en dicha región muchos de los problemas de la administración pública son eminentemente *políticos*. En este sentido, un ejemplo clásico es la cuestión del *clientelismo*, muchas veces excesivo, en las designaciones para puestos públicos (véanse distintos ejemplos de países de Iberoamérica en Philip 2003, 44; Pacheco 2004, 7; Ferraro 2006; Valdés 2003; Benton 2002, 21-22; Marconi 2002, 15). En otras palabras, cargos de la función pública que sería más conveniente adjudicar por criterios de mérito, resultan asignados en cambio sobre la base de criterios de confianza, lo que perjudica la calidad de la gestión. Este tipo de clientelismo excesivo es un fenómeno cuyas causas se encuentran en el sistema político y que afecta, de manera muy negativa, la relación del sistema político con el sistema administrativo. Así por ejemplo, es común en Iberoamérica encontrar una muy mala relación de trabajo entre el gobierno y la burocracia pública permanente, una situación que se manifiesta en la falta de confianza de los políticos electos hacia los funcionarios que no han sido designados por su propio gobierno. Los políticos electos, en muchas ocasiones, no creen que los funcionarios permanentes llevarán a cabo las tareas que les son asignadas de manera suficientemente leal y profesionalmente comprometida, y por esto tienden a ignorar su aporte en la formulación de políticas públicas, e incluso a apartarlos de la implementación (Ferraro 2006). En otros casos, la excesiva designación de personal de confianza política, para puestos que deberían ser ocupados

sobre la base del mérito, responde a necesidades electorales, es decir, se trata de recompensas para seguidores leales que se desempeñaron en pasadas campañas electorales como auxiliares no remunerados y se espera que vuelvan a hacerlo en el futuro (Geddes 1994). En uno y otro caso, el estudio de problemas de gestión administrativa no puede realizarse en forma independiente del estudio de procesos políticos. La separación entre ambas disciplinas impide en tales casos un tratamiento sistemático y satisfactorio de los problemas en cuestión. Su discusión queda fragmentada y permanece a nivel superficial.

1.2. ADMINISTRACIÓN, PODER PÚBLICO Y REDES DE POLÍTICAS

Siendo Baena del Alcázar, como queda dicho, el inspirador y principal promotor de la directa vinculación entre Ciencia de la Administración y Ciencia Política en España, su obra tiene un interés adicional para los que trabajamos desde la perspectiva de los países de Iberoamérica. En efecto, como expusimos en la sección anterior, se trata de una discusión que no suele llevarse a cabo en la región, donde un autor como Baena, sin embargo, puede resultar particularmente accesible por afinidades culturales y lingüísticas. En la presente sección, por tanto, vamos a exponer de manera introductoria algunas tesis principales de Baena sobre la vinculación entre administración pública y poder político. Vamos a complementar dicha perspectiva con la que corresponde a otra autora, también mencionada en la sección anterior, que ha realizado un aporte igualmente decisivo en este campo, Renate Mayntz. En efecto, los resultados del vasto proyecto de investigación empírica coordinado por Mayntz, durante su dirección del Instituto Max Planck de Maguncia, representan un aporte esencial para la teoría de las redes, especialmente en lo que concierne a la relación de las organizaciones públicas con organismos no gubernamentales. En este sentido, la contribución de Mayntz ha tenido una gran influencia sobre la concepción de reformas de la administración pública en Europa continental en los últimos años, es decir, la corriente de reformas que Pollit y Bouckaert (2004) definen como neo-weberiana.

Para Baena (2000, 23), la Ciencia de la Administración se refiere necesariamente al poder y su presencia en la sociedad, pero su objeto de estudio no es el poder político en cuanto tal. El estudio del poder corresponde a la Ciencia Política, mientras que la Ciencia de la Administración estudia, en cambio, *la organización de los medios al servicio del poder*, es decir la forma en que se articulan los medios materiales, financieros y personales que permiten al poder político su actuación en la sociedad. La problemática relativa a los medios al servicio del poder es aplicable teóricamente a todos los grupos sociales, pero ella presenta connotaciones especiales, sostiene Baena, si se refiere a las *organizaciones al servicio del poder público* en las sociedades contemporáneas. En efecto, las organizaciones que sirven a los grandes Estados de nuestro tiempo son las únicas que pueden caracterizarse como administraciones *públicas*.

Es así que, para Baena, la Ciencia de la Administración se refiere solamente al Estado y descarta el estudio directo de otros grupos sociales. La administración, como el Estado, es un producto histórico, que aparece en la época moderna. Por cierto que han existido, en otras épocas, formaciones políticas con organizaciones propias muy desarrolladas, tales como los sistemas imperiales del antiguo Egipto, China, Roma y Bizancio. Pero estas organizaciones, con toda su capacidad para movilizar un gran conjunto de medios al servicio del poder, no eran Estados, pues carecían en medida suficiente de los elementos de *desperso-nalización, juridización y racionalización* del poder (Baena 2000, 24) que caracterizan a la organización estatal. De este modo, Baena define al Estado con las características que estas organizaciones políticas adquieren en la modernidad, según la tendencia predominante en la Teoría del Estado de nuestros días⁷.

En una obra reciente, Baena (2005) enfatiza el carácter específico de la Administración frente a otras organizaciones y toma así partido en contra de la orientación metodológica y de reformas administrativas representada por la Nueva Gerencia Pública. En efecto, para Baena, sobre todo «por influencia de los estudios norteamericanos y de los hábitos propios de la cultura política norteamericana» (Baena 2005, 18) se considera muchas veces que los conocimientos y reglas de acción aplicables a la empresa privada son válidos para las administraciones públicas. Se trata, precisamente, de una de las tesis centrales en los programas de reformas propuestos por la Nueva Gerencia Pública, a saber, que ciertas formas de organización de la empresa privada pueden trasladarse exitosamente al ámbito público, de donde surge también la denominación de gerencialismo o neo-gerencialismo para esta corriente. Para Baena, sin embargo, la perspectiva gerencialista es incorrecta, en principio, pues si bien la empresa y la Administración pública pertenecen ambas al género de la *organización*, la segunda tiene un carácter específico, que se funda en dos características principales. En primer lugar, la Administración es la organización formalmente *titular del poder público*, un poder que no tienen las organizaciones privadas. En segundo lugar, la Administración, a diferencia de las organizaciones privadas, tiene que procurar el *interés general*, esto es, la Administración «gestiona el interés de todos o casi todos los sectores de la actividad humana» (Baena 2005, 19). Lo mismo vale para las organizaciones semipúblicas, tales como los partidos políticos y sindicatos. Aunque se los considere parte del sistema político y gestionen intereses públicos de indudable importancia, dichos intereses son limitados. Las organizaciones semipúblicas no son titulares formales del poder público y su estudio, por tanto, no corresponde tampoco, para Baena, a la Ciencia de la Administración.

En su carácter de organización titular del poder público, la administración tiene una relación evidente con el poder político. Un problema clásico de la

⁷ Dicho de otra manera, la mayor parte de los autores, en la Teoría del Estado contemporánea, tiende a considerar que los únicos Estados que cumplen con la definición de este concepto son los *Estados modernos* (véase BÖCKENFÖRDE 1991). En contra de esta idea, ver sin embargo HALL e IKENBERRY (1989).

Ciencia de la Administración, en este sentido, corresponde a las vinculaciones *formales e informales* entre los dirigentes políticos y los altos funcionarios. Del modelo liberal de corte francés, observa Baena (2005, 25), debe retenerse la idea de la subordinación de la Administración a la política, de los funcionarios a los políticos electos. Estos grupos forman un sistema de relaciones políticas y sociales, que constituye un aspecto principal de la realidad del aparato del Estado. Ahora bien, es claro que además de estudiar este sistema de relaciones, la Ciencia de la Administración tiene un aspecto normativo, que se refiere a *cómo se administra adecuadamente*.

En torno al Estado existen diversos sistemas de relaciones sociales, pero uno de estos sistemas, el político-administrativo, tiene un papel *vertebrador* o directivo. Este papel se establece a través de un conjunto de conexiones del sistema político-administrativo con los demás *subsistemas* sociales, a saber: económico, ideológico o de creencias, de comunicación o información y técnico. Este conjunto de conexiones o relaciones que mantiene el subsistema político-administrativo con los demás subsistemas sociales es denominado por Baena (2005, 29) la «cúpula organizacional». Baena presupone aquí no solamente la *relativa autonomía* del Estado como actor social, sino que afirma el carácter *directivo* del Estado frente a los otros actores sociales. La cúpula organizacional constituye una red de relaciones informales que *coordina* o intenta coordinar a los distintos subsistemas entre sí. Este problema no es menor, pues los subsistemas sociales, como veremos, desarrollan principios de operación muy diferentes, de modo que su coordinación, o hasta su misma comunicación recíproca, pueden resultar problemáticas en ocasiones.

La aplicación de la teoría de los sistemas a las ciencias sociales, desarrollada originariamente por Talcott Parsons y Niklas Luhmann, ha permitido elaborar una serie de instrumentos analíticos de gran poder explicativo en diversas disciplinas, sin excluir, por cierto, a la Ciencia de la Administración. La característica más distintiva de las sociedades modernas es, precisamente, la *diferenciación funcional* de ámbitos de acción especializados, que pueden concebirse como *subsistemas*. Mayntz (1996, 474) hace notar que esta misma tesis había sido ya defendida por Weber, al analizar el proceso de diferenciación institucional entre la religión, la política, el derecho y la economía, que este autor considera definitorio de la *modernización*. Para Mayntz, dichos subsistemas funcionales se caracterizan por tener una determinada frontera que los separa de su entorno, una identidad y una medida determinada de autonomía.

La noción de *cúpula organizacional* alude a la instancia de coordinación entre los diferentes subsistemas y se vincula con una tesis específica, pues esta estructura consiste fundamentalmente, para Baena, en relaciones entre personas, es decir, entre las elites de los distintos subsistemas. Pero *el dato decisivo no son aquí las personas mismas*, relativamente contingentes, sino las relaciones en sí, que son estables en el tiempo. Esta tesis fue objeto de una extensa y sistemática investigación empírica para el caso español, por parte de Baena y

un grupo de colaboradores (Baena 1999). Baena establece aquí patrones o *configuraciones de redes*, las que comenzaron a ser utilizadas como instrumental de análisis en la Ciencia de la Administración durante la década de 1980 y constituyen, hoy en día, uno de los enfoques metodológicamente más relevantes en el estudio de los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas.

El sistema político-administrativo, también denominado por Baena sistema institucional, es un subsistema del sistema político general. Cumple una función de gran importancia, en su opinión, pues mantiene el equilibrio y la integración de los demás sistemas. Ahora bien, solamente una parte del sistema institucional adopta las decisiones y mantiene el equilibrio de la cúpula organizacional (y con esto, de los demás subsistemas), mientras que otra parte asegura la ejecución de esas decisiones y, al hacerlo, efectúa la integración de los diferentes subsistemas. Esta segunda parte interviene en la adopción de la decisión, para prever los recursos necesarios, pero no la adopta por sí misma. Se trata, claro está, de la administración pública, que Baena caracteriza como «una serie o un conjunto de relaciones que se dan en la cúpula organizacional» (Baena 2005, 30).

La zona superior de la administración, que es un segmento de la cúpula organizacional, se prolonga en una pluralidad de organizaciones concretas, numerosas y fragmentadas. Aquella zona superior es un centro decisor, que aborda problemas políticos y que por lo tanto tiene una lógica de funcionamiento pública, mientras que, en las organizaciones concretas, Baena admite que podrían aplicarse (siempre con matices) *soluciones técnicas tomadas de las organizaciones privadas*. Es decir, las propuestas neo-gerencialistas pueden admitirse, para Baena, pero en un nivel técnico relativamente restringido. En cualquier caso, la buena gestión depende, en definitiva, de que el centro decisor prevea y obtenga los recursos adecuados y mantenga correctamente las relaciones con las organizaciones concretas que han de ejecutar la decisión política.

Finalmente, Baena (2005, 32) define a la Ciencia de la Administración como «una rama o parte especializada de la Ciencia Política que estudia el subsistema administrativo, con el enfoque peculiar de éste, analizando sus relaciones con los demás elementos del sistema político.» Ahora bien, para este autor es muy importante destacar la *relativa autonomía* de la Ciencia de la Administración como campo de estudios. En su opinión, cada una de las dos disciplinas tiene sus tradiciones teóricas distintas, que confieren a los estudios administrativos un enfoque peculiar frente a los estudios políticos.

Como se mencionaba arriba, la refundación de la Ciencia de la Administración corresponde, en Alemania, a Renate Mayntz. Esta autora parte de una tradición teórica distinta a la de Baena, pero existen entre ambos muchas perspectivas y conclusiones similares, particularmente en el abordaje de las relaciones entre la administración y el sistema político. La obra de Mayntz, especialmente su clásico *Sociología de la administración pública* (Mayntz 1978a) se

inscribe dentro de la citada corriente de autores europeos que proponen abandonar el punto de vista exclusivamente jurídico que había venido a dominar los estudios de la administración pública, esto es, el punto de vista del derecho administrativo. A diferencia de García de Enterría, Debbasch o Giannini, sin embargo, Mayntz nunca formó parte de los expertos en derecho administrativo, sino que su formación corresponde a la sociología y su propuesta metodológica se basa en la perspectiva de la *sociología aplicada*.

Para Mayntz, con todo, una perspectiva sociológica no se diferencia de manera sistemática de los enfoques de la Ciencia de la Administración o de la Ciencia Política, *en tanto y en cuanto se entienda a estas dos disciplinas como ciencias sociales empíricamente fundadas*. Para esto, es necesario separar a la Ciencia de la Administración (*Verwaltungswissenschaft*) de la Doctrina Administrativa (*Verwaltungslehre*) con la que muchas veces se la confunde. La Doctrina Administrativa tiene un interés cognitivo fundamentalmente práctico, procede de manera prescriptiva y se ocupa de aspectos más bien formales, como por ejemplo los procedimientos para asignar tareas y metas, los organigramas oficialmente aceptados, las reglas de selección de personal, etc. (Mayntz 1978a, 2). La Ciencia de la Administración puede considerarse, en cambio, como una «sociología de la administración» (*Verwaltungssoziologie*), cuyo objetivo principal es obtener conocimiento sobre procesos sociales. Ahora bien, esta Ciencia de la Administración no ignora la *organización formal* de la administración pública, sino que la considera como un factor entre otros que influyen sobre los procesos sociales en la realidad.

Definido de esta manera, el enfoque específico de una Ciencia de la Administración es necesario, pues ni la Ciencia Política ni la Sociología han prestado suficiente atención a la administración pública. Para Mayntz (1978a, 6), la Ciencia Política se ha ocupado hasta ahora «preferentemente con el proceso y las instituciones de la formación política de la voluntad colectiva» y mucho menos con la administración estatal, mientras que la Sociología, de la misma manera, se ha concentrado mucho más en investigar a los partidos políticos o los movimientos sociales, pero muy poco a las organizaciones administrativas.

A partir de un enfoque basado en la sociología de las organizaciones, Mayntz va a realizar un aporte decisivo a la teoría de las *redes de políticas* en Europa continental. Sin dejar de lado el plano formal, como queda dicho, pero entendiendo a dichas redes como *vinculaciones informales estables*, que se producen entre las elites o los representantes de los subsistemas sociales. Desde sus primeros trabajos en este sentido, Mayntz (1978b; 1983) destaca la necesidad de abordar el estudio de las *redes informales*, para que éstas puedan ser tenidas en cuenta y empleadas *como un instrumento eficaz* en la implementación de políticas públicas. La función de coordinación que Baena atribuye al subsistema político-administrativo depende, para Mayntz, de circunstancias empíricas que no pueden definirse con independencia de los estudios de caso. Las organizaciones públicas, si se proponen cooperar con organizaciones de la sociedad ci-

vil para llevar a cabo políticas públicas, deben ser conscientes de que entran en espacios de negociación en los que no existen relaciones jerárquicas de dependencia (Mayntz 1983). Ahora bien, en la época actual, la falta de voluntad o la falta de capacidad, técnica y analítica, para establecer relaciones de comunicación y cooperación con este tipo de estructuras informales, representa una pérdida considerable de capacidad operativa para las administraciones públicas.

Es claro que un concepto de *relaciones interorganizacionales* existía en la sociología de las organizaciones desde principios de la década de 1970. Como observa Mayntz, era bien sabido que el entorno de las organizaciones consiste, en buena medida, de otras organizaciones, de modo que éstas y no un supuesto *público* representan sus interlocutores más relevantes. Con todo, el concepto de *redes* interorganizacionales comienza a desarrollarse y difundirse, verdaderamente, a partir de su incorporación al análisis del proceso de políticas públicas (Mayntz 1996). A partir de entonces, una serie de investigaciones empíricas sobre los actores que intervienen en el proceso de políticas públicas llevaron a establecer la existencia de «redes de políticas» (*policy-networks*) en áreas como la salud pública, industria, telecomunicaciones, relaciones laborales, política científica, etc. Estas redes incluyen tanto actores públicos como privados, se distinguen por su extensión y estabilidad, y varían según las áreas de política pública, los países o incluso en el transcurso temporal (Marin y Mayntz 1991).

Ahora bien, quizás el principal aporte de Mayntz a la teoría de las redes, que lleva a convertir a esta perspectiva en un instrumento indispensable para la estrategia de política pública en nuestros días, es haber mostrado que las organizaciones del sector privado no persiguen, en todos los casos, un *auto-interés entendido de manera egoísta*. Esta presuposición del autointerés de los actores sociales es más bien un prejuicio o un supuesto teórico *a priori*, que no deja de tener matices ideológicos, asociado tanto a la Nueva Gerencia Pública en la teoría de la administración, como a la teoría de la elección pública o elección racional en el campo de la Economía y la Ciencia Política. Para muchos directivos públicos, la suposición del auto-interés de sus interlocutores, las organizaciones del sector privado, puede constituir un obstáculo en el proceso de interacción y en las condiciones para establecer marcos de negociación y deliberación. En efecto, la presuposición del auto-interés de los actores lleva a preferir una lógica de puro intercambio, que limita de entrada los posibles acuerdos. Ahora bien, la investigación empírica en el marco de la teoría de las organizaciones ha mostrado la necesidad de diferenciar los niveles estructurales de las corporaciones, antes de hacer presuposiciones sobre los motivos de acción en relaciones interorganizacionales. Así por ejemplo, incluso las empresas transnacionales de telecomunicaciones han podido llegar a acuerdos estables, en el ámbito de la estandarización y compatibilización de sistemas, basados en la búsqueda de la solución óptima desde un punto de vista técnico y con consideración secundaria a los intereses de cada corporación. Estas soluciones son posibles por la formación de ámbitos de negociación donde las empresas son representadas por expertos, que se identifican principalmente con la profesión

y desarrollan así una identidad *cosmopolita*, a diferencia de los miembros de la jerarquía gerencial, cuya identidad es *local* y se identifica fundamentalmente con los intereses de su propia organización. Esta evidencia empírica permite llegar a una conclusión normativa muy importante: como máxima de acción, la mejor forma de abordar las interacciones de redes consiste en una *ética de la responsabilidad*, en el sentido de Max Weber, que se preocupe de los intereses divergentes de los otros participantes y de las consecuencias que sobre ellos tienen las propias acciones (Mayntz 1996, 488-499). De este modo, la perspectiva de la teoría de las redes se convierte en un componente destacado de la corriente *neo-weberiana* en la Ciencia de la Administración, que tiende a configurarse como la principal alternativa ante la Nueva Gestión Pública. Este último enfoque, como se dijo antes, ha dominado las reformas de la Administración Pública desde la década de 1990 en Iberoamérica, pero muchos de sus supuestos teóricos y recomendaciones organizativas, como veremos, distan de ser admisibles y eficaces en todos los casos.

En síntesis, una perspectiva de la Administración con especial atención a las redes de políticas, así como a la necesidad de recuperar (renovados) los principios normativos de una burocracia racional expuestos, por Max Weber, estará a la base del presente trabajo. Desde esta perspectiva fundamental, vamos a considerar, en el próximo capítulo, el *objeto* de la Ciencia de la Administración, es decir, el Estado administrativo o burocrático que se desarrolla durante el siglo XX, prestando especial atención a la relación del *subsistema político-administrativo* con el *subsistema económico* y las consecuencias de los procesos de burocratización para la sociedad.

2. EL ESTADO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

2.1. EL ESTADO ADMINISTRATIVO

Nos hemos referido antes a las dificultades que existen para establecer una relación de trabajo estable y sistemática entre la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política. Algunas de estas dificultades resultan de un problema metodológico específico, a saber, la falta de atención de la Ciencia Política hacia el estudio del Estado, ya desde su misma fundación como disciplina científica empírica por parte de la corriente de investigación conocida como *Escuela de Chicago* entre 1920 y 1940 (Almond 1996, 65). Pero como observa Poggi, fue sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial que los científicos políticos de los EE.UU. hicieron «esfuerzos enormes para olvidar al Estado» en sus análisis de los procesos políticos (Poggi 1978, 5). Y es claro que las formas del desarrollo de la Ciencia Política, en los EE.UU., tuvieron una gran influencia en todo el ámbito académico internacional, y especialmente en Iberoamérica, de modo que las dificultades para abordar el tema del Estado caracterizan a la Ciencia Política en muchas otras regiones.

Blas y García (1988, 54) atribuyen la tendencia de la Ciencia Política a pasar por alto la cuestión del Estado a la influencia del conductismo y el funcionalismo, dos corrientes de gran importancia en esta disciplina entre 1950 y 1980, que proponían un abordaje exclusivamente empírico de los fenómenos políticos. Y el Estado no es un fenómeno directamente empírico, sino que la realidad del Estado contiene presupuestos normativos, de modo que su descripción misma implica también una *interpretación* de los fenómenos sociales. Skocpol (1985, 4) considera que el funcionalismo-estructural desarrolla una perspectiva de la política enteramente centrada en la sociedad, en los grupos e intereses sociales y, por esto, concede poca atención al estudio del Estado. El funcionalismo-estructural admite a lo sumo un concepto de *gobierno*, al que considera, con todo, meramente una arena dentro de la cual grupos económicos o movimientos sociales se enfrentan entre sí y forman alianzas, las que determinan el contenido de las decisiones de política pública. El gobierno mismo no es considerado un actor independiente, o por lo menos, no es considerado un actor relevante por propio derecho.

Todavía en fecha reciente, Hay y Lister (2006) continúan reclamando un «retorno al Estado» como objeto de estudio para la Ciencia Política. En su diagnóstico, sin embargo, ya no consideran a la metodología como la principal causa de que el Estado sea poco discutido en la literatura. Se trata ahora más bien de la creencia en que, debido a la globalización, el Estado ha perdido relevancia. Esta tesis es influyente, pero errónea, observan Hay y Lister (2006, 2). En efecto, si consideramos los gastos e ingresos públicos, como porcentaje del Producto Bruto Interno en países desarrollados, ambos han continuado una tendencia creciente que solamente se desacelera a principios de la década de 1990, pero con una caída mucho menos pronunciada de lo que muchos analistas esperaban. No ha habido una reversión en la tendencia creciente de la actividad del Estado, medida en términos económicos, sino una mera desaceleración. Ahora bien, aquí se presenta una paradoja, pues el Estado recibe hoy todavía menos atención por parte de la Ciencia Política que hace veinte o cuarenta años, cuando su porcentaje de participación en el Producto Bruto Interno, en los países desarrollados, era considerablemente menor (Hay y Lister, 2006, 3).

Como queda dicho, la relación entre Ciencia de la Administración y Ciencia Política se ve negativamente afectada por la tendencia de la segunda a ignorar la cuestión del Estado. Pues, para la Ciencia de la Administración, ignorar la cuestión del Estado es poco menos que imposible. No es casual que la única obra en los Estados Unidos que, por varias décadas, se decidió a discutir la cuestión del Estado e incluso a mencionarla en su mismo título, fuera el trabajo de Dwight Waldo: *El Estado administrativo. Un estudio de la teoría política de la administración pública americana* (Waldo 1948). Esta obra iba a adquirir muy pronto la estatura de un clásico y su aparición vino a confirmar el principio metodológico a que nos referimos. La Ciencia Política tiene la tendencia a ignorar al Estado, entre otros motivos por la suposición (falsa) de que esto es conveniente para su desarrollo como disciplina científica empírica. Pero esta misma ignorancia del Estado, para la Ciencia de la Administración, es mucho más difícil o directamente imposible, pues *la administración pública es la estructura fundamental del Estado moderno*, que es un Estado burocrático o administrativo. Ya un clásico como Tocqueville (1835, 126) señalaba que prácticamente no existía un Estado en América al momento de su famoso viaje de estudio a aquel país, en 1831, *debido a la ausencia de una administración*. En otras palabras, Tocqueville, un autor sobre el que volveremos, consideraba que la ausencia de una administración equivale a la ausencia de Estado. Se trata de un diagnóstico idéntico al que Hegel había realizado unos años antes en sus lecciones sobre filosofía de la historia, a saber, que los Estados Unidos constituyen una «sociedad civil sin Estado» (Hegel 1837, 145).

La Ciencia de la Administración, en síntesis, no puede ignorar la cuestión del Estado, porque esto equivaldría a ignorar su propio objeto de estudio. Pero no solamente se trata de una imposibilidad teórica, pues, como veremos, la Ciencia de la Administración ha tenido un rol fundamental en el *proceso mismo de constitución de un Estado moderno*, es decir, burocrático o administrativo.

Esto es visible con gran claridad, precisamente, en el caso de los Estados Unidos. Pues hacia fines del siglo XIX los Estados Unidos emprenden un proceso consciente de formación de un Estado administrativo, del que carecían en la época de los célebres diagnósticos de Hegel y Tocqueville, y que solamente se había desarrollado de manera fragmentaria e incompleta hasta entonces. Vamos a analizar brevemente, más adelante en esta sección, el punto de partida para dicho proceso de formación de un Estado administrativo en los Estados Unidos, así como el rol fundamental que la Ciencia de la Administración tuvo en dicho proyecto.

En cualquier caso, el proceso de formación y consolidación de un Estado administrativo tiene particular interés para los países de Iberoamérica. En efecto, el carácter débil o fragmentario de los Estados iberoamericanos debe ser considerado como un problema de extrema gravedad, pues impide tanto una protección efectiva de los derechos humanos de todos los ciudadanos, como el desarrollo económico sostenido, como proyectos exitosos para disminuir los altos índices de pobreza y desigualdad característicos de la región. Hasta ahora, hemos mencionado como causa, y también efecto de dicha debilidad del Estado, la falta de consolidación de una administración profesional, puesto que los puestos públicos, en una proporción excesiva, son asignados en la región de acuerdo con criterios políticos o de confianza. Y la falta de consolidación de una administración profesional y permanente contribuye de manera sustancial a la debilidad del Estado, pues dicha administración es, como ya hicieron notar los clásicos, el aspecto más fundamental de la realidad misma de un Estado.

La debilidad o carácter fragmentario del Estado en Iberoamérica ha sido constatada por diversos autores, baste al respecto citar la tesis sobre *áreas marrones* formulada por uno de los más célebres expertos en ciencia política de la región, Guillermo O'Donnell (1999), que ya hemos mencionado en la introducción de este trabajo. De acuerdo con esta tesis, la mayoría de los Estados iberoamericanos son incapaces de evitar que en extensas áreas de su propio territorio el imperio de la ley se encuentre extremadamente «atenuado», es decir que las instituciones públicas sean incapaces de hacer cumplir la ley en esas zonas (O'Donnell 1999, 139). Peter Waldmann, por su parte, un sociólogo alemán heredero de la tradición weberiana clásica, caracteriza al modelo de Estado iberoamericano como un «Estado anómico», con clara consciencia de que esta expresión es autocontradictoria desde la perspectiva del concepto de Estado en Europa (Waldmann 2002). La idea de un estado sin normas, es decir, un estado sin derecho y sin costumbres jurídicas, prácticamente contradice al concepto de Estado. Sobre esto volveremos.

Debido al carácter débil o fragmentario del Estado iberoamericano, en nuestros días, es interesante considerar la forma en que se inicia, en los Estados Unidos de América, el proyecto de conformación de un Estado administrativo. Pues antes de que dicho proyecto llegara a implementarse, la administración pública americana presentaba algunos de los problemas que todavía afectan

hoy a las administraciones latinoamericanas. Así por ejemplo, el excesivo clientelismo o politización del ingreso a los puestos públicos, un fenómeno que recibe en los Estados Unidos la denominación técnica que ha conservado en la literatura anglosajona, tan característico era el fenómeno en dicho país: *spoils-system* o sistema del reparto del botín (Hoogenboom 1961; Skowronek 1982).

El concepto de *Estado administrativo*, que Waldo (1948) presenta en la obra clásica citada, corresponde a la administración pública profesional y permanente que se desarrolla a partir de fines del siglo XIX en los Estados Unidos de América. Hasta entonces, como Tocqueville había notado con una mezcla de estupor y fascinación en la década de 1830, los Estados Unidos habían podido prescindir de administración, es decir, de la primera manifestación de la realidad del Estado para la perspectiva europea. Durante su viaje por el país americano, a Tocqueville le había impresionado el amplio dinamismo de la sociedad civil, pero la ausencia de cualquier tipo de dirección de los asuntos públicos:

Lo que más sorprende al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que llamamos, entre nosotros, el gobierno y la administración. En América, se ven leyes escritas; se percibe su ejecución diaria; todo se mueve en torno de uno y no se descubre en ningún lado el motor. La mano que dirige la máquina social se escapa a cada instante (Tocqueville 1835, 126).

Como hace notar Stillman, desde los orígenes de la vida independiente de los Estados Unidos los sistemas de frenos y contrapesos de la constitución habían sido utilizados y dirigidos, precisamente, a *impedir* la formación de una administración pública moderna (Stillman 1990). En los debates que llevaron a aprobar la primera constitución, prosigue Stillman, «tanto los federalistas como los anti-federalistas compartían la presuposición de que, si se insertaban en la constitución de los EE.UU. suficiente participación y representación políticas, la maquinaria del Estado resultaría innecesaria.» (Stillman 1990, 159).

El proceso de creación de un Estado, es decir de una administración pública permanente y profesional, comienza en los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX, a través del empuje del *Movimiento Progresista*, cuya figura intelectual y líder político más destacado fue Woodrow Wilson. La creación del Estado administrativo es una tarea consciente que se habían propuesto ciertos sectores de las elites políticas y empresarias de este país y que Wilson termina de lanzar a la vida pública con su famoso ensayo *El estudio de la administración* (Wilson 1887). Con este trabajo, la primera obra dedicada al tema por parte de un autor americano, Wilson define con relativa precisión, para los ambientes académicos y la vida pública de los Estados Unidos, la necesidad y el camino a seguir para construir una administración pública en el sentido europeo, así como para establecer la relación de dicha administración con el sistema político, de modo que éste pueda ejercer su dirección o, eventualmente, supervisarla (pues cierto grado de autonomía administrativa es, no solamente inevitable, sino también deseable, en opinión de Wilson).

La construcción de un Estado administrativo responde a la necesidad de que el gobierno y la administración adquieran un papel mucho más amplio en la sociedad americana, para poder enfrentarse a una serie de peligros que comenzaban a aparecer en la época, como la veloz urbanización, el desarrollo industrial, los conflictos entre organizaciones sindicales y patronales y una situación internacional cada vez más inestable (Stillman 1997, 333).

Las herramientas intelectuales que Wilson despliega en su famoso artículo, así como su programa para la creación de un Estado administrativo, se derivan de manera directa de uno de los teóricos más relevantes de la Ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*) alemana del siglo XIX⁸, Lorenz von Stein, a quien ya hemos mencionado arriba. Wilson había realizado sus estudios de gobierno y administración a partir de 1883 en la Universidad John Hopkins, cuyos dos profesores de ciencias sociales, Herbert B. Adams y Richard T. Ely, habían obtenido sus doctorados en la Universidad de Heidelberg en 1876 y 1879, respectivamente (Stillman 1973, 583). Wilson no llegó a estudiar en Alemania, como tenía planeado, pero en la época en que escribió su famoso ensayo declaraba su adhesión a fuentes alemanas, aunque todavía lamentaba no poder prescindir del uso del diccionario para la lectura (1886, 410).

En uno de los pasajes más fundamentales de su ensayo «El estudio de la administración», Wilson detalla las nuevas tareas que el Estado deberá asumir en su país y que ya lleva a cabo en Europa, tal como establecer, por ejemplo, controles administrativos (comisiones nacionales) que puedan regular y planificar el desarrollo del telégrafo, del ferrocarril y otros servicios públicos. Y entonces agrega Wilson que la idea del Estado y de las tareas que debe cumplir están sufriendo un cambio notable y que «la idea del Estado es la consciencia de la administración», una famosa definición de Stein, que le permite a Wilson postular la necesidad de planificar y estudiar un diseño de administración que se corresponda con esas nuevas responsabilidades del Estado: «Viendo todos los días las nuevas cosas que el Estado debería hacer, el paso siguiente es ver con claridad cómo debe hacerlas.» (Wilson 1887, 201).

Como ya se expuso al comienzo del presente capítulo, Lorenz von Stein es el autor más destacado en proseguir y profundizar el desarrollo sistemático de la Ciencia de la Administración, que había iniciado Charles-Jean Bonnin en

⁸ El concepto de ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*) solamente se establece como denominación para una disciplina científica independiente en Alemania, donde tuvo sus primeros antecedentes en la obra de CHRISTIAN WOLFF en el siglo XVII y se consolida con la obra de Lorenz von Stein a mediados del siglo XIX (DRECHSLER 2001, 106). En otros países e idiomas europeos (español, inglés, francés) la denominación más corriente es la de *Teoría del Estado*, que no se considera una disciplina científica autónoma, sino una subdivisión o bien de la teoría política o bien de la filosofía del derecho. Stein propone una Ciencia de la Administración (*Verwaltungswissenschaft*) que identifica con la Ciencia del Estado. Esta postura de Stein es muy razonable en el contexto de los Estados modernos. Basta considerar, en este sentido, que el Estado moderno, según la acertada definición de Waldo, es un Estado administrativo. También MAX WEBER (1921, 815) definía al Estado moderno como un Estado burocrático. Una Ciencia del Estado, en este sentido, no podría sino ser una Ciencia de la Administración y viceversa.

Francia y habían proseguido otros autores, incluyendo Alejandro de Oliván en España y Florentino González en Colombia. Sobre la base de los trabajos de Bonnin, Stein se propone consolidar una Ciencia de la Administración que definiera las tareas del Estado sobre la base de la ciencia social. En su obra sobre el socialismo en Francia, publicada en 1842, Stein ya había desarrollado una teoría sobre la evolución de la sociedad industrial, por la cual es considerado el fundador de la sociología alemana (Rutgers 1994, 397). Miembro del partido socialista y diputado por el parlamento de Schleswig-Holstein, el propósito fundamental de la Ciencia de la Administración debía ser, para Stein, el desarrollo de un Estado que pudiera enfrentar la cuestión social según las ideas filantrópicas avanzadas por Saint Simon y Fourier en Francia, los así llamados *socialistas utópicos*.

La base del pensamiento de Stein sobre la administración pública son sus ideas filosóficas sobre el Estado, que se inspiran principalmente en Hegel. Para Hegel, el Estado debe ser una esfera autónoma, relativamente por encima del conflicto social y político. La «neutralidad» del Estado representa para Hegel algo bueno en sí mismo, una tesis que por cierto iba a ser fuertemente criticadas por Marx, poco tiempo después, para quien el Estado es una maquinaria de opresión de clase. La visión actual del Estado, por lo menos en el marco de las teorías políticas democráticas, parece haber reivindicado a Hegel, finalmente. Pues las opiniones mayoritarias admiten, hoy en día, que el Estado puede actuar en favor del conjunto de la sociedad. Sobre esto volveremos al analizar diversas teorías sobre el Estado, en el próximo apartado.

Stein admitía que la burocracia pública puede convertirse fácilmente en el instrumento de una clase, pero justamente por esto planteaba la necesidad de una *ética pública* para funcionarios, que los llevase a concentrarse en la verdadera finalidad del Estado: la libertad y la autorrealización de todos (Rutgers 1994, 399; Stein 1870, 10). Estos valores debían lograrse reconciliando dos aspiraciones sociales aparentemente opuestas: la estabilidad social y la libertad individual. Para Stein, el Estado tiene que garantizar la libertad del individuo no solamente contra las amenazas de otros individuos o de los propios agentes públicos, sino también *contra la arbitrariedad de los desarrollos socioeconómicos*. En este sentido, la Ciencia del Estado es definida por von Stein como el estudio de la manera en que el Estado realiza sus fines, libertad y autorrealización de los individuos, por medio de la administración. La base de la Ciencia de la Administración, por tanto, es la idea del Estado.

Podemos decir, para concluir el presente apartado, que las ideas de Stein sobre el Estado y la Ciencia de la Administración resultaron fundamentales para que Woodrow Wilson pudiera diseñar, y el movimiento progresista que lideraba poner en práctica, el proyecto de creación de un Estado administrativo en los Estados Unidos. Dicho proyecto nace a partir de una decisión consciente, basada en una idea definida sobre el tipo de Estado que quería construirse, así como de la articulación entre cualquier modelo de Estado y una administración

profesional y permanente. Uno de los factores que contribuyen a la debilidad del Estado en Iberoamérica, expresada en la tesis sobre las *zonas marrones* de O'Donnell que consideramos arriba, es la ausencia de un debate académico y público sobre el proyecto político de construcción de un Estado moderno y profesional, que todavía no ha podido consolidarse en la región. La ausencia de este debate tiene diversas causas, entre las que hemos considerado aquí la reticencia de la Ciencia Política a ocuparse del tema del Estado, la falta de vinculación entre la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política en la región y, finalmente, la tendencia a considerar que la Ciencia de la Administración constituye una disciplina fundamentalmente técnica, que no debe ocuparse de la inserción de la administración pública en un contexto político. Ahora bien, ya el mero intento de discutir en profundidad el problema de la debilidad institucional de los Estados iberoamericanos requiere una revisión teórica de las ideas sobre el Estado y de las ideologías y debates políticos en torno a esta cuestión. Vamos a considerar en el próximo apartado, por tanto, las visiones predominantes en nuestros días sobre el Estado, así como sus presupuestos ideológicos, para volver más adelante sobre la génesis de esta forma de organización política y su desarrollo en la modernidad, que lleva a la formación del Estado administrativo o burocrático.

2.2. TEORÍAS SOBRE EL ESTADO

El concepto de Estado tiene un carácter muy controvertido y las discusiones en torno al Estado son uno de los rasgos principales del moderno debate político. Esto es independiente de la mayor o menor atención que haya sido prestada al Estado por la Ciencia Política. Como se dijo antes, para muchos autores esta disciplina ha concedido demasiado poco espacio al estudio del Estado. Ahora bien, no cabe duda de que, en torno a este concepto, se manifiestan las principales diferencias entre las distintas ideologías políticas en la práctica. Existen visiones muy diferentes sobre el Estado, que presentan muy distintas explicaciones sobre sus orígenes, su desarrollo y sus consecuencias. Esta influencia de las perspectivas ideológicas en las ciencias sociales es un hecho innegable, que debe ser estudiado y expuesto, con un sentido crítico, antes que negado *a priori*, con un positivismo que podría resultar ingenuo. Pero independientemente de este factor *epistemológico*, que justifica atender a las teorías sobre el Estado y sus presupuestos ideológicos, hay que señalar también que ideologías como el liberalismo y el socialismo han dado origen a «realidades tangibles e inmediatas en la forma de organización del Estado» (Blas y García 1988, 56). En otras palabras, estas ideologías se convirtieron, durante todo el siglo XX, en principios *constitutivos* de formas del Estado. Esto no solamente concierne a la confrontación entre modelos de Estado en el marco de la guerra fría, si bien está claro que los dos bloques tenían concepciones radicalmente diferentes sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. Pues dentro del mismo bloque occidental o capitalista, la confrontación entre un modelo de *Estado social* propuesto

por los partidos socialdemócratas y un modelo de *Estado neoliberal*, defendido por los partidos neoconservadores, ha constituido quizás el aspecto principal de la agenda de discusión política desde principios de la década de 1980 hasta nuestros días. Muchos años después de terminada la guerra fría, este debate continúa teniendo una gran importancia para la agenda política en buena parte de los países del mundo.

Vamos a considerar, en primer lugar, la *Teoría Liberal del Estado*, que es la heredera de algunas de las principales corrientes del pensamiento político occidental y tiene como punto de partida la idea de que el poder político constituye *un mal menor* (Blas y García 1988, 56). Otra manera de decir lo mismo es que el principio fundamental del liberalismo consiste en considerar al individuo como la sede de lo que es moralmente valioso (Hall y Ikenberry 1989, 3). El Estado no es algo bueno ni malo en sí mismo, por tanto, sino solamente justificable en la medida en que protege a los individuos de cualquier amenaza a sus vidas, sus libertades y su propiedad.

La visión liberal del Estado surge de los escritos clásicos de los teóricos del *contrato social* como Hobbes y Locke. Estos pensadores sostenían que el Estado resulta de un acuerdo voluntario, o contrato social, hecho por individuos que reconocen que solamente el establecimiento de un poder soberano podía preservarlos de la inseguridad, el desorden y la brutalidad del *estado de naturaleza* (la situación donde no existe un Estado). En la teoría liberal, por lo tanto, el Estado es un *árbitro neutral* entre los grupos e individuos que rivalizan entre sí en la sociedad, que tiene la capacidad de proteger a cada ciudadano de los abusos y violencia que otros ciudadanos intentan ejercer en su contra. El Estado es, para esta perspectiva, una entidad moralmente neutral, como se mencionaba antes, que actúa en interés de todos y representa así lo que puede llamarse el «interés público».

La neutralidad del Estado no significa, con todo, que éste deje de representar algo *potencialmente* malo, por su tendencia a interferir con la libertad y con los derechos de los individuos, aunque la alternativa, el *estado de naturaleza*, sea todavía peor. Por esto es que la teoría liberal del Estado exhorta siempre a una intensa actividad de control sobre el poder, para prevenir las amenazas a la libertad y a los derechos del individuo que surgen de esa instancia de coacción (Blas y García 1988, 57).

La concepción liberal del Estado forma las bases para el desarrollo más reciente de la segunda teoría que vamos a considerar, que se conoce como *Teoría Pluralista del Estado* (Smith 2006, 21). El pluralismo es, fundamentalmente, la teoría que sostiene que el poder político está disperso entre una amplia variedad de grupos sociales, antes que en manos de una elite o clase dominante. Se relaciona así estrechamente con lo que el politólogo americano Robert Dahl (1971) denominó *poliarquía*, esto es, el gobierno de muchos. Aunque diferente de la concepción clásica de la democracia como auto-gobierno popular, esta perspectiva acepta que los procesos democráticos operan eficazmente en el Estado mo-

dermo: el mecanismo de las elecciones garantiza que el gobierno deba atender a la opinión pública y los grupos de interés se organizan de modo que todos los ciudadanos puedan tener una participación en la vida política. Se complementa esto con la creencia de los pluralistas en que existe una relativa igualdad (de hecho) entre dichos grupos de interés en la sociedad, vale decir que cada uno de estos grupos tiene cierto grado de acceso al gobierno y el gobierno está dispuesto a atender más o menos imparcialmente a todos. Una visión más crítica de las democracias contemporáneas, en cambio, ha sido presentada a partir de esta misma perspectiva por los *neo-pluralistas*, que destacan la mucha mayor influencia (ejercida de forma ilegítima) por las empresas sobre cualquier gobierno, sin importar la orientación ideológica de éste. Los neo-pluralistas no consideran que los empresarios sean una *élite* en el sentido clásico, capaz de manipular el gobierno en todas las áreas, ni mucho menos que sean una *clase dominante*, pero reconocen con todo que las democracias liberales contemporáneas son *poliarquías imperfectas*, en las que los empresarios ejercen una influencia predominante, sobre todo respecto a las decisiones de gobierno ligadas con la economía.

Las dos figuras más importantes del pluralismo, en su etapa fundadora anterior a la Segunda Guerra Mundial, fueron Harold Laski y John Dewey. La diferencia entre liberalismo y pluralismo es que, para esta última escuela, el individuo no es tan importante, ya sea desde un punto de vista valorativo o en lo que hace a los fundamentos de las ciencias sociales, como lo son los grupos. Laski, célebre cientista político, economista y líder del partido laborista británico, creía que era necesario establecer restricciones al Estado para que éste no llegase a dominar a la *sociedad civil*, es decir, a grupos voluntarios como las organizaciones sindicales. Laski era partidario, inclusive, de que la provisión de servicios públicos (como los beneficios sociales) quedase en manos de asociaciones voluntarias de la sociedad civil, en vez de ser asumida por el Estado. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el pluralismo, particularmente la orientación del pluralismo que se concentra en los «grupos de interés», se vuelve el paradigma dominante en la Ciencia Política de los Estados Unidos. La teoría pluralista se transformó en este proceso desde una teoría normativa, que señala como las cosas deben ser, hasta convertirse en una teoría empírica y descriptiva, esto es, una teoría que intenta presentar un análisis objetivo de la realidad. Sin embargo, algunos autores han señalado que, en su concepción de una sociedad plural en donde distintos grupos tienen ocasión de competir por el poder, la teoría pluralista está presentando una *visión idealizada* de la sociedad americana, cuya realidad es mucho menos plural de lo que esta concepción pretende (Smith 2006, 25).

Una tercera perspectiva o teoría sobre el Estado que vamos a considerar es la teoría *socialista*, que podemos denominar también teoría *marxista* (o marxiana) del Estado. El marxismo es una construcción teórica que no solamente intentaba interpretar el mundo, según la famosa frase de su creador, sino también transformarlo. De acuerdo con este propósito, está claro que la teoría marxista

del Estado ha resultado un fracaso en términos históricos, pues los sistemas de gobierno de inspiración marxista han desaparecido. Sin embargo, sería un grave error considerar que la teoría del Estado inspirada por el marxismo ya solamente podría tener a lo sumo un interés histórico, sin ninguna relevancia para la actualidad. En efecto, como observa Hay, «las teorías marxistas del Estado ofrecen una serie de poderosas y profundas perspectivas en las relaciones complejas y dinámicas entre el Estado, la economía y la sociedad en democracias capitalistas, de las cuales otras teorías del Estado podrían aprender mucho» (Hay 2006, 59).

Uno de los enfoques principales sostenidos por la teoría marxista del Estado se denomina *instrumentalista*. Dicho de manera simplificada, para esta perspectiva el Estado es un *instrumento de la clase dominante*, para imponer y garantizar la estabilidad de la misma estructura de clases. Ahora bien, esta línea teórica entiende al funcionamiento del Estado en términos del ejercicio instrumental del poder por parte de personas que están en posiciones estratégicas, sea directamente a través de la manipulación de políticas estatales, o indirectamente, mediante el ejercicio de presión sobre el Estado. De este modo, los «instrumentalistas» han desarrollado líneas de investigación que se ocupan de los patrones y redes de enlaces personales y sociales entre individuos que ocupan posiciones de poder, en la línea de estudios denominada «investigaciones de estructura de poder» (Hay 2006, 61). En esta perspectiva, los estudios que resultan de la teoría marxista del Estado han contribuido a configurar una de las líneas de trabajo más productivas en la Ciencia de la Administración actual, a saber: los enfoques de investigación que se concentran sobre los conceptos de «redes» y de gobernanza «informal». Como veíamos en la primera sección del presente capítulo, se trata de un enfoque relativamente reciente, que ha permitido avances importantes para consolidar a la Ciencia de la Administración como una disciplina empírica, de acuerdo con los métodos de las ciencias sociales. En este sentido, entonces, la teoría marxista del Estado es una de las corrientes teóricas que han contribuido a desarrollar herramientas de investigación que exceden una determinada perspectiva ideológica y se convierten en herramientas útiles para otras perspectivas, así como para la investigación empírica en general.

Corresponde considerar, por último, una perspectiva sobre el Estado que se ha vuelto muy influyente desde la década de 1970, en ámbitos académicos y políticos, a saber, la teoría de la elección pública (*public choice*) o elección racional (*rational choice*). Esta perspectiva fue desarrollada por economistas norteamericanos en la década de 1960 y es una de las principales fuentes de inspiración de la perspectiva neoconservadora del Estado o nueva derecha. La nueva derecha se convierte en una orientación política de gran importancia a partir de las victorias electorales de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, que constituyeron sus más célebres pioneros. Junto con la teoría de la elección pública, la nueva derecha tiene como fundamentos intelectuales la teoría económica monetarista desarrollada por Milton Friedman, el liberalismo económico de Frie-

drich Hayek y el conservadurismo social defendido por escritores como Irving Kristol (Hindmoor 2006, 79).

La teoría de la elección racional se formula, en un principio, a partir de fundamentos liberales clásicos, del mismo modo que el neoliberalismo en la economía, con el cual está directamente relacionada. Al día de hoy, sin embargo, la visión neoconservadora del Estado se ha convertido en la principal rival del liberalismo político y de la teoría pluralista, como heredera de aquél. La nueva derecha se caracteriza por una gran antipatía frente a la intervención del gobierno en la vida económica y social, basada en la suposición de que el Estado es un ente parasitario, que amenaza tanto la libertad individual como la seguridad económica. El Estado no es considerado aquí un árbitro imparcial, sino una especie de presencia invasiva, un Estado «niñera», que pretende interferir con todos los aspectos de la vida.

Los teóricos de la nueva derecha consideran que un «exceso» de Estado tiende a generarse, desde adentro de la propia maquinaria estatal, por un problema de «sobre-oferta burocrática». La presión para expandir el Estado viene de los funcionarios y otros empleados públicos, quienes buscan así seguridad laboral, salarios más altos y mejores perspectivas de carrera. Este interés de la burocracia pública en su propia expansión se asocia con presiones, que vienen de algunas empresas y particularmente de los sindicatos, en orden a obtener subsidios y aumentos de salarios y beneficios sociales.

El Estado, entonces, no actúa para defender el interés público, según esta visión, sino para maximizar los beneficios de los propios empleados estatales o de determinados grupos sociales. Se trata aquí de una presuposición teórica, no de una observación e interpretación del comportamiento efectivamente observable de estos agentes. La teoría de la elección pública, en efecto, propone la aplicación de métodos de la economía al estudio de la política. Por esto es que los partidarios de dicha escuela presuponen que todas las personas son auto-interesadas y actúan de forma racional de acuerdo a su interés, es decir, eligiendo el comportamiento que tiende a «maximizar» el propio beneficio. Detrás de la crítica al Estado se encuentra esta suposición metodológica.

Ahora bien, es claro que la suposición de que todas las personas actúan de manera egoísta y auto-interesada puede ser puesta en duda. Se ha sostenido, por ejemplo, que resulta perfectamente observable que muchas personas actúan siguiendo un sentido del deber, de la solidaridad o del afecto, y realizan así acciones que no constituirían su primera preferencia en el sentido de maximizar su propio beneficio (Hindmoor 2006, 93). Resulta cotidianamente observable que muchas personas visitan a parientes ancianos, cuando preferirían ir al cine, o que se preparan comidas sanas, cuando les gustaría mucho más ir a un restaurante de comidas rápidas. La teoría de la elección pública o elección racional, al eliminar la posibilidad de comportamientos *altruistas* de su sistema teórico, no solamente puede estar ignorando un aspecto de la realidad, sino contribuyendo a que los servidores públicos, por ejemplo, actúen verdaderamente de

acuerdo a su propio interés entendido de manera egoísta (Hindmoor 2006, 92). Como veremos en el capítulo segundo de este trabajo, las reformas de la Nueva Gestión Pública, que parten de los presupuestos teóricos de la escuela de la elección pública, han tenido precisamente ese efecto en el país que las aplicó en primer lugar: una caída de los estándares éticos en el servicio público, que ha sido ya hace tiempo detectada por los expertos y por el gobierno y que lleva, entre otros motivos, a revisar toda la estrategia de reformas propuesta por dicha corriente.

Habiendo considerado hasta aquí teorías sobre el Estado y su relación con ideologías y debates políticos, tanto en épocas clásicas como en nuestros días, vamos a discutir a continuación el punto de partida, la génesis del Estado moderno y el proceso por el que se conforman administraciones burocráticas, en primer lugar en Europa. La reinención del Estado en Iberoamérica, que hemos planteado como cuestión central del presente trabajo, requiere reconocer, en primer lugar, que dicho proceso no se ha consolidado, no ha llegado a su completa realización en la región. Podemos denominar este fenómeno como modernización incompleta o periférica, cuya directa consecuencia es el problema de las *áreas marrones* diagnosticado por O'Donnell, a que ya nos hemos referido en diversas ocasiones. Este problema se manifiesta en la forma de violaciones a los derechos humanos, tanto civiles como políticos y sociales, de los ciudadanos que se encuentra en tales áreas marrones, así como en dificultades para promover un proceso de desarrollo económico sostenido y asegurar las garantías sociales (que están en las constituciones de todos los países iberoamericanos) para la mayor parte de la población o al menos, para los amplios sectores que viven en la pobreza. En este sentido, para poder analizar el fenómeno de la falta de consolidación de Estados administrativos en el presente, es necesaria la reconstrucción, siquiera sea breve, del proceso por el cual dicha clase de Estado aparece y se establece durante la modernidad. Vamos a presentar en el siguiente apartado una reconstrucción analítica de los orígenes del Estado moderno, para poder diagnosticar los problemas y patologías de la burocratización en el apartado cuatro de esta sección. Como veremos, un diagnóstico preciso de dichos problemas y patologías puede ayudar a explicar la oposición y hostilidad social contra el proyecto de formación de un Estado administrativo, tanto por parte de las elites políticas como de otros grupos sociales.

2.3. SECULARIZACIÓN: ORÍGENES DEL ESTADO

El concepto de Estado no tiene un contenido general, que pueda aplicarse a cualquier época histórica. Se trata, por el contrario, de un tipo particular de *organización política*, cuyos primeros antecedentes tienen lugar en Europa durante el siglo XIII y que se consolida hacia fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. La organización política que asume la forma del Estado tuvo presupuestos y determinantes propios de la historia europea, pero desde el siglo XIX se

separa de estas circunstancias concretas y se extiende progresivamente al resto del mundo, con mayor o menor éxito.

Antes de entrar en el breve panorama de los orígenes del Estado que contempla esta sección, vamos a completar la definición recién esbozada, que está principalmente inspirada en el pensamiento de Max Weber. Para este autor (Weber 1921, 29):

«Estado se denominará a una organización política (*politischer Anstaltsbetrieb*), en la medida en que su personal administrativo (*Verwaltungsstab*) reclame de manera exitosa el monopolio de la fuerza legítima para la implementación de sus ordenamientos normativos (*Ordnungen*).»

Esta definición contiene algunos términos cuyo empleo por Weber es técnico y que generan muchas discusiones sobre su traducción, por esto se indican entre paréntesis en original. En primer lugar, corresponde aclarar que una organización política aplica sus reglas u ordenamientos normativos dentro de un territorio determinado, un «espacio geográfico», de acuerdo con Weber. Por esto es que el elemento del territorio, que ha sido siempre considerado un rasgo definitorio del Estado (Blas 1990, 95), no se encuentra de manera explícita en la definición apuntada, pero está ciertamente contenido en la idea de organización política. La definición de Weber incluye también la idea de un conjunto de personas (personal) al servicio del Estado, que logran reclamar el monopolio de la fuerza legítima. Esto significa que, en un espacio territorial definido, se considera que únicamente estas personas o las que ellas designen pueden aplicar la fuerza con el sentido de un acto jurídico. No se trata del monopolio de la fuerza sin más, puesto que los Estados no pueden evitar que personas o grupos de personas actúen en contra de su ordenamiento de normas (ningún Estado puede impedir que se cometan crímenes). Pero, en la medida en que este tipo de comportamientos sean interpretados como transgresiones, entonces el Estado sigue manteniendo el monopolio de la fuerza *legítima*, sigue siendo considerado como la única organización que puede aplicar la fuerza de manera aceptada y justificada. Ahora bien, existe por cierto un determinado límite al margen de transgresiones ante las que un Estado puede fracasar (es decir, no poder evitarlas ni sancionarlas) sin comenzar a perder también la *legitimidad política* de su monopolio sobre la fuerza. Pasado cierto límite de transgresiones impunes, nos encontramos o bien ante una situación revolucionaria o bien ante un *Estado fallido* (Carment 2003).

El consenso en las ciencias sociales sobre el carácter *particular e histórico* de la organización estatal es relativamente reciente. Uno de los más prestigiosos teóricos contemporáneos alemanes sobre el Estado, Böckenförde (1991), considera que un consenso tal solamente viene a quedar asegurado en la segunda mitad del siglo XX. En el siglo XIX era muy común, en cambio, referirse todavía (de modo que hoy tiende a considerarse erróneo) al *Estado en la Edad Media* tanto como al *Estado Azteca o Incaico*, así como al *concepto de Estado en Platón, Aristóteles o Tomás de Aquino*. Para las ciencias sociales en la actua-

lidad, en cambio, el único modelo de Estado propiamente dicho es el *Estado moderno* y sus antecedentes históricos están en Europa.

El desarrollo del Estado se vincula con dos procesos sociales característicos de la historia europea, el proceso de *secularización* y el proceso de *racionalización*. Vamos a considerar el primero de estos procesos, cuya naturaleza es fundamentalmente política, en el presente apartado. En el siguiente apartado pasaremos a discutir el proceso de racionalización, que está ligado directamente con la burocracia y que tiene características más técnicas.

La expresión *secularización* viene del latín eclesiástico, donde *saeculum* se refiere a lo mundano, lo terrestre, en oposición a lo divino. El primer sentido en que se habla de secularización corresponde, generalmente, a la *declaración de neutralidad* de los Estados respecto a la cuestión de la verdad de la religión. La neutralidad religiosa del Estado fue afirmada en distintos lugares de Europa como modo de poner un límite a las largas guerras de religión en los siglos XVI y XVII. Es famosa en este sentido la expresión del Canciller de Francia, Michel de L'Hopital, quien afirmó en 1562 durante una reunión del Consejo Real que «no se trata de saber cuál es la verdadera religión, sino de cómo podemos vivir juntos» (cit. en Böckenförde 1991, 94). Se trata de la primera declaración en favor de la tolerancia religiosa por parte de una de las máximas autoridades de un Estado europeo.

Ahora bien, la separación de religión y política, que tiene por resultado final la neutralidad religiosa del Estado, no fue el comienzo del proceso de secularización, sino más bien una de sus etapas. Los estudios sobre el Estado han llevado la teoría sobre el origen de esta organización política mucho más atrás, específicamente hasta la *Querella de las Investiduras* (1057-1122) en la que se enfrentan el Papa Gregorio VII y el Emperador Enrique IV Hohenstaufen, sobre el derecho de este último al nombramiento de autoridades religiosas, es decir el acto llamado, precisamente, *investidura*. Para defender su reclamo a realizar dichos nombramientos, el Papa postula una distinción entre autoridad temporal y autoridad religiosa, que rompe con la unidad del mundo cristiano anterior, en el que ambas esferas se consideraban unidas. El Emperador y el Papa no eran, hasta entonces, representantes de dos esferas o mundos separados (terrenal y eterno), sino que ambos detentaban la autoridad sobre diferentes oficios dentro de una misma comunidad u organización, que era a la vez temporal y espiritual; en un caso, la protección militar, y en el otro, la oración. En ese entonces, la noción de comunidad cultural o religiosa que ahora conocemos como «la cristiandad» equivalía también a la organización política. El Imperio y la Iglesia, es decir la cristiandad, formaban una única organización (Rubio 1997, 80).

La Querella de las Investiduras se soluciona con un compromiso en el Concordato de Worms de 1122, en la que la doctrina de la separación del ámbito religioso y el ámbito temporal, tal como había sido formulada por el famoso canonista Ivo de Chartres, se convierte en un principio jurídico (Migueler 1961,

112). En aplicación de la nueva doctrina, el Imperio pierde la denominación de *santo*, que solamente se aplica desde entonces a la Iglesia. El Imperio Germánico queda en cambio reducido a la condición de *sacro*⁹.

Desde la Querella de las Investiduras el papado intenta, durante siglos, imponer la supremacía espiritual de la Iglesia. Frente a este reclamo papal, los defensores del Imperio secular comienzan a sostener la peculiaridad del ámbito de la política y a intentar igualar la ventaja en institucionalización que tenía la Iglesia mediante la *conformación de instrumentos legales e institucionales de dominio estatal*. Los primeros antecedentes de la idea de la soberanía y de la *delimitación territorial* de un espacio de dominio se forman, como muestran el ejemplo de los Hohenstaufen y de los reyes de Francia, justamente en la confrontación con las pretensiones de supremacía papal. El Imperio y las monarquías reclamarán así la supremacía sobre el ámbito político, hasta formar una esfera de acción que puede librarse de la sujeción a la supremacía espiritual de la Iglesia. Es el origen, en otros términos, de la *razón de Estado*.

Por cierto, tales consecuencias de la Querella de las Investiduras no se percibieron de inmediato. En esta primera etapa de la secularización, las estructuras de poder son separadas del ámbito de lo sagrado, pero no se separan de la fundamentación religiosa como tal. Todavía se sigue percibiendo por muchos siglos una esfera temporal, la *cristiandad*, que constituye un resabio de la unidad política y religiosa presente en el Imperio antes de la Querella de las Investiduras. Para Mirgeler, en el momento decisivo, casi únicamente los Hohenstaufen tuvieron en claro que la reducción de la Iglesia a una esfera determinada abría toda una serie de posibilidades nuevas de *desarrollo institucional*, fuera de su marco. Como habría de manifestarse en el Imperio de Federico II *Barbarroja*, este nuevo desarrollo institucional iba a generar una serie de fricciones con la pretensión de la Iglesia a la supremacía sobre la cristiandad. Esta línea de desarrollo institucional y político de los Hohenstaufen sería retomada a partir de fines del siglo XIII por los reyes de Francia y conduce, finalmente, a la formación del *Estado moderno* (Mirgeler 1961, 129).

La segunda etapa de secularización se produce a consecuencia de las guerras de religión en los siglos XVI y XVII. Debido a la significación de la religión cristiana para la justificación de las estructuras de poder temporal, el conflicto entre las dos confesiones religiosas (católica y protestante) no era solamente religioso, sino también político. La separación de lo *espiritual* y lo *secular*, postulada por el Papado para fundamentar la supremacía de la Iglesia sobre la cristiandad, desarrolló ahora su potencial, paradójicamente, en dirección a la supremacía de la política (Böckenförde 1991, 101).

⁹ En latín eclesiástico, *santo* (*sanctum*) es un atributo de lo divino, de modo que la Iglesia puede considerarse como parte de lo divino. *Sacro* (*sacrum*), en cambio, es aquello que suscita reverencia por parte de los hombres, es decir que ha sido consagrado, como por ejemplo la *música sacra*, pero sin formar parte de lo divino. El Imperio, al ser solamente *sacro*, queda reducido a la esfera temporal.

Cuando la política se pone por encima de las fracciones religiosas enfrentadas y se emancipa de ellas, se logra restablecer un orden político relativamente seguro y se alcanza una cierta pacificación en Europa. Esta problemática tiene que tenerse presente, tanto para interpretar la formación de una posición de poder monárquica en Francia, el principio del *cuius regio, eius religio* (es decir, que la religión exclusiva de un territorio sería la misma que practica el monarca), como incluso para entender en su contexto la teología política de la doctrina del Estado de Thomas Hobbes. Pues el principio de aceptar como religión exclusiva de un territorio la particular confesión del monarca establece, en contra de lo que muchas veces se piensa de manera superficial, el primado de la *solución política* por sobre la verdad religiosa de las confesiones.

Un grupo de opinión conformado por católicos y protestantes moderados, llamados *Politiques*, de entre los cuales el más destacado es el ya mencionado Canciller de Francia Michel de L'Hopital (1505-1573), desarrollan un *concepto formal de la paz*, que no se deriva de una vida en la verdad religiosa, sino de la mera contraposición con la guerra civil. Este tipo de pacificación, para los *Politiques*, solamente es posible mediante la *unidad del territorio*, que se logra a partir del reconocimiento de la voluntad del rey como ley suprema. Estos autores proponen al rey como una instancia neutral, que se encuentra por encima de los partidos rivales y que puede lograr y conservar la paz. La pregunta sobre la verdad de la religión es, en cambio, una cuestión de la Iglesia, sobre la que el rey no puede decidir. La conversión de Enrique IV al catolicismo¹⁰, en este sentido, se funda en consideraciones de *prudencia política* y no en el reconocimiento de la verdad de una de las confesiones (Schnur 1962, 16-20).

Si bien en todos los países de Europa, incluso en la propia Francia, el principio de la «religión de Estado» seguiría teniendo plena vigencia durante mucho tiempo (Luis XIV habría de revocar el Edicto de Nantes en 1685), la contradicción con la supremacía de la política es sólo aparente. Como observa Böckenförde (1991, 104), la decisión en favor de una determinada «religión de Estado» no era una cuestión de la realización e imposición de la verdad religiosa, sino una cuestión política de seguridad (a Luis XIV le preocupaba mucho más imponer su autoridad de modo absoluto que la verdad de la religión católica). Esta solución encuentra su expresión más clara en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes. Hobbes justifica el Estado como una instancia de decisión soberana, que asegura la paz. El punto de partida, para este autor, es la preservación de los bienes básicos ligados con el mantenimiento de la vida. La determinación religiosa del hombre, la religión como bien vital, no se cuenta entre estos bienes fundamentales. La finalidad del Estado es, por lo tanto, puramente secular. Para lograr esta

¹⁰ Enrique IV, pretendiente del trono de Francia, pertenecía a la confesión protestante (hugonote) pero debió convertirse al catolicismo en 1593 para poner fin al estado de guerra civil en Francia y ser aceptado por los católicos como monarca. La frase que (correctamente) se le atribuye «París bien vale una misa» (la ciudad estaba en manos de los católicos, que le negaban entrada) muestra que su conversión se basaba en razones políticas. En 1598 promulga el edicto de Nantes, que reconoce la tolerancia oficial de la religión protestante. Esto representa el pleno triunfo de la «supremacía» de la política sobre la religión.

finalidad, el Estado es provisto del *summum imperium*, esto es, de la fuerza soberana en última instancia, el «monopolio legítimo de la fuerza», como dirá Weber (1921, 29). Hobbes es el primer autor que se plantea con total claridad el fundamento «desacralizado» del Estado (Blas y García 1988, 77), que él considera dado en la seguridad que ofrece, a cambio de que todos acepten que el Estado es el encargado de esta tarea y renuncien a su derecho a gobernarse a sí mismos (de modo que colaboren con el Estado, cumpliendo sus órdenes). En el mismo sentido, Hobbes es el primero en plantear como fundamento del Estado la idea de un pacto, pues todos los hombres estarían dispuestos, en función de su propio interés, a aceptar y colaborar con una autoridad de esta clase, que se vuelva así irresistible como el Leviatán (animal mítico mencionado en distintos pasajes de la Biblia). Ese pacto no es un hecho histórico, evidentemente, sino una suposición. Si todos los hombres tuvieran la ocasión de expresar su voluntad al respecto, es razonable, para Hobbes, suponer que aceptarían la autoridad absoluta de un Estado para garantizar su seguridad (*Leviathan*, II, 16).

El proceso de secularización tiene su punto más alto con la Revolución Francesa, que no solamente proclama la plena neutralidad del Estado ante las creencias religiosas de los ciudadanos, sino que renuncia a toda *sacralización* de la autoridad temporal por parte de la autoridad eclesiástica. Culmina así el proceso de conformación del Estado como una organización puramente política, que se había iniciado en las guerras de religión y que había sido teóricamente fundado por Hobbes. La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 se refiere al Estado como «cuerpo social». El Estado es concebido como la organización política del poder para asegurar los derechos y libertades naturales y pre-jurídicos del individuo. Entre las libertades, para cuya garantía y conservación existe el Estado, pertenece desde la constitución de 1791 la libertad de religión y conciencia. La religión es así transportada al ámbito de la sociedad, se convierte en un asunto privado, que ya no forma parte del orden estatal.

El siglo XIX, por cierto, intentó de muchas maneras evitar estas consecuencias de la separación de política y religión, que llevan al predominio de la primera en el Estado. Se intentó entonces, mediante la idea de un *Estado cristiano*, detener o incluso hacer retroceder el proceso de secularización, que ya se había vuelto enteramente visible. Para Böckenförde (1991, 109), todo esto no logró sino una mera apariencia de sacralización del poder político. La *santa alianza* o la *alianza del trono y el altar*, no eran sino meras simulaciones. La cristiandad se convirtió en el decorado para negocios enteramente mundanos, utilizada para estabilizar relaciones de poder. Los intentos de revertir la secularidad y neutralidad estructurales del Estado estaban destinados a fracasar.

2.4. RACIONALIZACIÓN: ORÍGENES DE LA BUROCRACIA

Los orígenes de la burocracia pueden remontarse hasta el siglo XIII, como se dijo en el apartado anterior, cuando las primeras organizaciones públicas con

personal entrenado y regularmente asalariado surgen en Europa, específicamente en Alemania y Francia. En ambos casos, se trata de una reacción de las monarquías frente a la separación de las esferas política y religiosa, a partir del conflicto entre la Iglesia y el Imperio, que las obliga a desarrollar los primeros principios de una administración temporal.

Con todo, es recién a partir de los siglos XVI y XVII que las burocracias pasan a convertirse en uno de los rasgos más característicos de las sociedades modernas, conjuntamente con el sistema capitalista. Ambos, burocracia y capitalismo, se complementan entre sí, según una de las principales tesis defendidas por Max Weber en su obra de mayor envergadura teórica, el clásico *Economía y Sociedad* (1921, 826).

La tesis de Weber señala que la organización del Estado mediante un sistema de burocracia profesional, previsible en sus decisiones y basada en el derecho estatuido, es indispensable para que el sistema capitalista pueda desarrollarse *en su conjunto*. En efecto, sin este tipo de administración profesional del Estado, las empresas se verían expuestas a decisiones regulatorias arbitrarias, les faltaría una infraestructura de servicios eficiente, no podrían reclamar con certeza en caso de incumplimiento de contratos, etc.

En el último capítulo de la obra citada sostiene Weber que:

«La moderna empresa capitalista se basa internamente, sobre todo, en el cálculo. Necesita para su existencia de una justicia y administración, cuyo funcionamiento, por lo menos en principio, se pueda calcular de acuerdo a normas generales estatuidas, del mismo modo como uno puede calcular el rendimiento previsible de una máquina [...] Pero aquello que es específico del capitalismo moderno, a diferencia de las formas primitivas de la adquisición capitalista: la organización estrictamente racional del trabajo sobre la base de la técnica, no ha surgido nunca dentro de entidades estatales construidas de dicha forma irracional y no podría haber surgido nunca entre ellas.» (Weber 1921, 826).

Las formas «irracionales» de ejercicio del poder político a que se refiere Weber en este pasaje corresponden a las administraciones de tipo *teocrático* o *patrimonial*, donde las decisiones se toman de acuerdo al «sentido de justicia» del juez o autoridad, es decir de acuerdo con su interpretación de tradiciones sagradas (en el modo teocrático), o de acuerdo con la equidad y prudencia del caudillo (en el modo patrimonial). En las formas *racionales* de dominio político, en cambio, el juez y el funcionario toman sus decisiones en aplicación de normas generales, de las que tienden a apartarse lo menos posible. En este sentido, son (casi) tan previsibles como una máquina. Este tipo de administración hace posible que existan las formas modernas de empresa capitalista, que se basan, como indica Weber, en el cálculo. El capitalismo ha existido en realidad desde tiempos antiguos, pero con un amplio factor de azar: se trataba, en otras épocas, de invertir en una empresa con alto riesgo, pero con amplios márgenes de ganancia. El comercio marítimo tenía en la Antigüedad estas características.

La empresa moderna reduce sus márgenes de ganancia a una fracción del capital, pero está organizada para obtener esta ganancia de manera *sistemática y continua*. Esto solamente es posible cuando el ejercicio del poder político es previsible. Es algo que, por cierto, los inversores reconocen de manera casi intuitiva y se trata de uno de los problemas centrales de la administración pública en países en vías de desarrollo: la falta de previsibilidad de las decisiones de los poderes públicos.

El desarrollo del capitalismo y los procesos de expansión de la burocracia, generan a partir de los siglos XVI y XVII un fenómeno que Weber denomina *racionalización* y que considera el aspecto más fundamental de las sociedades modernas (Weber 1921, 196).

La empresa capitalista y la organización burocrática tienen una característica destacada: son incomparablemente más eficientes (para bien y para mal) que cualquier otra forma de organización anterior. Este fenómeno es perceptible en su desarrollo histórico, pues no solamente logran estas formas organizativas una expansión sin precedentes de la riqueza material en Europa, sino que los países europeos conquistan y colonizan, a partir del siglo XVI, la mayor parte del mundo, de modo que el capitalismo y la burocracia comienzan a extenderse en forma aparentemente incontenible. Para Weber, la incomparable eficiencia de ambos tipos de estructuras organizativas se funda en que ellas logran institucionalizar un tipo de acción «racional de acuerdo a fines», también llamada «instrumental-racional» (*zweckrational*). Este tipo de acción se caracteriza porque la persona que actúa en el marco de dichas organizaciones puede plantearse *objetivos de acción completamente internos a la organización misma*. La organización, en efecto, presupone un mismo objetivo de acción en todos sus participantes, lo que produce una gran simplificación y velocidad en la coordinación de las interacciones de todos ellos.

Vamos a ejemplificar este modelo de acción «racional de acuerdo a fines» con el caso de la empresa. El empresario moderno puede organizar su actividad de tal modo que la obtención de la ganancia, *con independencia de cualquier otro objetivo*, sea la finalidad de sus acciones, mientras desarrolla su actividad profesional. Esto significa que la interacción del empresario con todos sus dependientes, socios y contrapartes comerciales, puede regularse bajo la misma suposición, a saber, que todos los actores buscan obtener ganancias. De este modo, la coordinación de las acciones de todas estas personas se simplifica muchísimo, si comparamos este ámbito tan especializado con los ámbitos normales de la vida cotidiana, donde las interacciones requieren mucha mayor deliberación y búsqueda de consensos para poder coordinarse.

La acción racional de acuerdo a fines, por tanto, no es racional en el sentido más pleno de esta palabra, pues este tipo de consideración más de fondo comenzaría por preguntarse por los fines de la acción. Pero en la acción instrumental-racional, o racional de acuerdo a fines, la finalidad ya está dada por la organización. En el marco de la empresa capitalista, se trata de la ganancia

(luego mencionaremos la finalidad presupuesta por la organización burocrática). La acción del empresario es solamente racional si suponemos que ese fin está dado, como lo supone la empresa y lo supone también la organización global de la suma de empresas, el mercado. ¿Ahora bien, es «racional» la persecución de la ganancia, en el sentido más sustancial de racionalidad? Como comentamos antes, esta pregunta no se plantea en el marco de la empresa. Se trata de una pregunta ociosa para el empresario.

En el marco de las interacciones de la empresa, la simplificación que consiste en suponer que todos buscan obtener ganancias produce una eficiencia incomparablemente mayor a cualquier otro tipo de organización en el pasado. Pues, en las organizaciones formadas de acuerdo a principios substantivos de racionalidad, las personas solamente pueden coordinar sus planes de acción a partir de acuerdos que puedan ser compatibles con los fines últimos de cada uno, que no son homogéneos. Esto hace que el desarrollo del capitalismo y la burocracia, la racionalización formal de las sociedades modernas, parezca un proceso incontenible, avanzando tanto en *términos geográficos externos* con la expansión del capitalismo y el Estado burocrático a otros países fuera del ámbito original europeo, así como en *términos geográficos internos*, a medida que cada vez más cantidad de ocupaciones y actividades se organizan en forma comercial o burocrática. Pero además, es visible que los fines de acción presupuestos en el marco de la empresa, es decir la búsqueda de la ganancia, tienden a extenderse también en términos psicológicos a la vida de la persona. Es así que el profesional o comerciante más exitoso es aquél que no deja de pensar en ganar dinero en ningún momento de su vida. En otras palabras, tenemos una progresiva expansión del modelo de acción racional de acuerdo a fines o racional-instrumental, que invade progresivamente cada vez más ámbitos de la vida moderna.

Se trata de un proceso que, para Weber, es ciertamente lamentable en un sentido humano. Las personas expuestas a este desarrollo cultural acaban por convertirse en «especialistas sin espíritu, hedonistas sin corazón», según una famosa frase de su trabajo *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Weber 1904-05, 154). Pero la eficiencia de estas organizaciones, en un sentido puramente «técnico», no puede negarse. Al contrario, justamente esto las hace indispensables. Weber incluso pronosticaba que los desafíos más importantes al sistema capitalista en su época, el socialismo y la revolución soviética, habrían de conducir a una expansión todavía mayor del poder de la burocracia (Weber 1921, 863). Es claro que su pronóstico sobre el desarrollo del sistema soviético fue uno de los más acertados de su época, puesto que este sistema, en efecto, acabó por caracterizarse por el predominio más absoluto de las organizaciones burocráticas en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Ahora bien, como queda dicho, mientras que la producción económica, en las sociedades modernas, se organiza en la forma del capitalismo «racional», es decir basado en el cálculo, la administración pública se organiza de manera

burocrática, lo que significa que está conformada por personal entrenado, con dedicación a tiempo completo, asalariado y con un estricto ordenamiento jerárquico. El tipo de acción racional que se despliega en el interior de las organizaciones burocráticas consiste en la realización de acciones cuyo fin es el ascenso en la estructura jerárquica, vale decir, la adquisición de mayor autoridad o poder. El cumplimiento diligente de las órdenes de los superiores y el apego a las reglamentaciones puede fundamentarse entonces en la mera *ambición* de cada burócrata, sin que sea necesario apelar a motivaciones más profundas o trascendentes, o siquiera discutir sobre éstas. Otras vez tenemos, entonces, un tipo de acción estrictamente limitada a cierto contexto, en donde los fines últimos, los valores y motivaciones personales, pueden ser puestos entre paréntesis.

En síntesis, la «racionalidad» de las organizaciones burocráticas empresarias y públicas consiste en que tanto el empresario como el funcionario están obligados a actuar de una manera racional de acuerdo a fines (*zweckrational*), mientras que los fines están dados de antemano y no se ponen a discusión en el ámbito de la organización. Este tipo de organización ha venido a convertirse en el rasgo distintivo de las sociedades modernas. La burocratización y la comercialización capitalista, en realidad, invaden cada vez mayor cantidad de ámbitos sociales. Weber no creía que este proceso pudiera detenerse ni tampoco que existan medios *racionales* para oponerse a la expansión del capitalismo y la burocracia. Su única propuesta, en este sentido, consiste en fortalecer la posibilidad de liderazgos políticamente carismáticos en el parlamento, cuyo modo de funcionamiento asegura que los líderes reciban también un entrenamiento técnico, sobre todo, en el ámbito de las políticas públicas (Weber 1921, 851). El carisma político, la posibilidad de un liderazgo «inspirado», representa para Weber la única posibilidad de contrarrestar en cierto modo la creciente y aparentemente incontenible burocratización de los partidos políticos y de la dirección del Estado.

El análisis de las sociedades modernas, a partir del concepto de racionalización, provee sin duda un diagnóstico revelador de nuestra época, de los modos de ejercicio del poder político y de sus relaciones con la economía capitalista. Es más débil, en cambio, el diagnóstico que hace Weber sobre las *patologías* de los procesos de modernización y, sobre todo, sus propuestas para contrarrestar estos procesos en el terreno político, que se limitan a promover un liderazgo carismático, atenuado en sus aspectos más irracionales por una actividad parlamentaria, cuyo profesionalismo y vinculación con la administración, Weber (1921, 851) propone fortalecer. El diagnóstico y las propuestas de Weber han sido reelaboradas y profundizadas por otro autor que, también en su principal obra teórica, ha revisado la teoría de la racionalización y burocratización modernas, para poder así formular un diagnóstico más preciso y propuestas más amplias para intentar mantener estos procesos bajo control por parte de las sociedades democráticas. Se trata de Jürgen Habermas, quien lleva a cabo esta revisión de la obra de Weber, entre otros aportes, en su trabajo *Teoría de la Acción Comunicativa* (Habermas 1981). Vamos a considerar la elaboración y

reformulación de la teoría weberiana intentada por Habermas, puesto que dicha perspectiva nos permitirá una visión más precisa sobre la conexión entre sistemas políticos y sistemas burocráticos en las sociedades modernas. Nos referimos antes a las patologías de los procesos de modernización, en cuyo diagnóstico Habermas ha presentado una de las contribuciones más sistemáticas desde Weber. Existen motivos estructurales profundos, opina Habermas, para la hostilidad *anti-burocrática* que caracteriza al populismo contemporáneo, sea por parte de la derecha o de la izquierda. Se trata de una visión teórica de gran interés para Iberoamérica, puesto que la incompleta consolidación de Estados modernos, es decir burocráticos, no deja de estar relacionada en la región con un tipo de populismo carismático característico de la vida política. Líderes populistas de izquierda y de derecha han tenido sucesivos éxitos electorales en los últimos años, y tanto su discurso como práctica política mostraron una visible hostilidad hacia la idea de un Estado administrativo, es decir, hacia la profesionalización de la administración pública. Si se pretende avanzar, por fin, hacia administraciones públicas permanentes y profesionales, las características de estos fenómenos socio-culturales tendrán que ser cuidadosamente analizadas y contempladas en cualquier programa de acción.

2.5. SUBSISTEMAS SOCIALES

Habermas incorpora una serie de herramientas teóricas para intentar conferir mayor precisión y potencial analítico a la teoría de la burocratización de Weber. Particularmente importante, en este contexto, es la teoría de los sistemas, que ha tenido una larga serie de aplicaciones en las ciencias sociales. Habermas utiliza dos modelos de aplicación de la teoría de los sistemas a la sociología, desarrollados por Talcott Parsons y por Niklas Luhmann.

Habermas (1981, 1:302) comienza por definir a la *racionalización social* como la inserción de dos principales «subsistemas de acción instrumental-racional» en la estructura institucional de la sociedad. Los dos subsistemas de acción instrumental-racional (*zweckrational*) corresponden a los mismos ámbitos de acción descritos por Weber, es decir el capitalismo, o subsistema del mercado; y la burocracia, o subsistema de la administración pública. El aporte específico de la teoría de los sistemas, como veremos, es mostrar que estos subsistemas de acción pueden *auto-regularse*, es decir, que se coordinan de manera relativamente automática a través de *medios de control*. Se trata de una experiencia reconocible para cualquier persona que viva en una sociedad moderna, esto es, que el mercado puede coordinar acciones de enorme cantidad de personas sin que exista una planificación central, sin alguien que conscientemente regule todas esas actividades. Los sistemas burocráticos, en una escala menor, también tienen la característica de funcionar de manera auto-controlada, es decir que pueden continuar e incluso incrementar sus actividades sin que nadie confiera a todo el sistema un propósito unificador.

A Habermas le interesa particularmente el hecho de que estos dos subsistemas de acción, el capitalismo y la administración, requieren de una institucionalización mediante normas jurídicas, cuya estructura formal le permite al actor perseguir su propio interés de manera exclusivamente basada en el éxito, en un ámbito de acción éticamente neutralizado, pero que confiere a ese comportamiento legitimidad social. En otras palabras, la acción del empresario que solamente busca la ganancia y la acción del funcionario o empleado estatal cuya preocupación es solamente «hacer carrera», resultan perfectamente admisibles porque son legales en sus ámbitos, aunque carecen de todo contenido ético. Ahora bien, ese ámbito de acción éticamente neutral tiene que poder insertarse de manera legítima en la sociedad¹¹.

La institucionalización del comportamiento económico instrumental-razional es un fenómeno históricamente único, que se produce, en un primer momento, con ayuda de la cultura profesional protestante. Tanto para Weber como para Habermas, la orientación religiosa del protestantismo, su forma de dar un sentido a la vida de las personas, es crucial para poder entender que sistemas de acción puramente instrumentales hayan logrado consolidarse y ser aceptados como legítimos. Esta relación entre protestantismo y capitalismo fue analizada por Weber en una de sus obras más célebres, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Weber 1904-1905). No era enteramente nueva, por cierto, la observación de que los países con mayor desarrollo capitalista, en una primera época, son los países protestantes como Holanda, Inglaterra, EE.UU. y el norte de Alemania. Incluso en Francia, el desarrollo del capitalismo fue sobre todo llevado a cabo por los miembros de la confesión protestante, conocidos como *hugonotes*. Todavía hasta fines del siglo XIX, se consideraba que países tradicionalmente católicos, como España, Italia, Portugal, Irlanda o el sur de Alemania, nunca podrían desarrollar una economía capitalista (El Norte de Italia representaba una excepción difícil de explicar, pero que no afectó la aceptación del principio teórico general). Max Weber, en síntesis, es el primero en fundamentar una teoría detallada que explica esa conexión, aparentemente intrínseca, entre capitalismo y religión protestante.

La doctrina calvinista, de gran influencia en el protestantismo, concede una enorme importancia al éxito terrenal, particularmente al éxito profesional. No es que se trate de un medio para obtener la salvación (*Seligkeit*) sino de un signo exterior que proporciona la certeza del estado de gracia, que es fundamentalmente incierto. Es decir que, en el calvinismo, quien logra el éxito en los negocios puede atribuir ese éxito a la gracia de Dios y, por lo tanto, al hecho de contarse entre «los elegidos». Para esta doctrina, en efecto, los elegidos y los condenados ya están predeterminados desde el principio de los tiempos, pero es imposible saber con certeza quién pertenece a cada grupo. Esto podría inducir

¹¹ La diferencia entre legalidad y legitimidad consiste en que la primera solamente se funda en el cumplimiento de una norma jurídica establecida, mientras que la segunda tiene una pretensión más abarcadora, a saber, que la acción tiene un fundamento substantivo en valores sociales.

una actitud fatalista ante la vida, pero justamente la posibilidad de obtener un *signo* de haber sido salvado lleva a una actividad sostenida y reconcentrada para obtener y mantener el éxito en los negocios (sobre todo, en la profesión), que constituye ese *signo* de contarse entre los elegidos.

Para Weber, este sistema de motivación religiosa de la vida profesional permitió pasar del «romanticismo de la aventura económica» a la vida metódica que el capitalismo moderno necesitó para consolidarse. Como ya mencionamos antes, el capitalismo existió desde la Antigüedad, pero en la forma de la inversión de un capital para una aventura económica, con grandes riesgos pero con la perspectiva de ganancias espectaculares. En idioma inglés, la palabra *venture* sigue teniendo precisamente ambas connotaciones, la de aventura y la de inversión. Ahora bien, el capitalismo moderno se distingue del capitalismo anterior, porque se basa en un cálculo sostenido, basado en márgenes de ganancia muy inferiores a los de una «aventura» en el viejo sentido, pero que pueden obtenerse de manera constante y duradera. La consolidación de esta nueva forma de capitalismo requería una actitud metódica y austera ante la vida, además de una gran preocupación por disminuir el riesgo del fracaso. El protestantismo, a través de la influencia generalizada de las prácticas religiosas calvinistas, fomenta precisamente este tipo de actitud, de modo que su difusión en ciertos países de Europa (Holanda, el Norte de Alemania, Inglaterra) llevó al surgimiento de un capitalismo metódico y racional en estos países.

A Habermas le interesa destacar, asimismo, que las interacciones en el interior de la esfera del trabajo profesional son neutralizadas moralmente por esta nueva doctrina religiosa. En efecto, esta actitud metódica y racional se concentra en el éxito profesional y se desentiende de cualquier otro objetivo, aunque presupone por cierto un escrupuloso respeto por la ley (las actividades criminales son demasiado arriesgadas para una mentalidad metódica). La acción social, como resultado, puede separarse de normas y valores y ser redefinida en la prosecución racional-instrumental, orientada al éxito, de los propios intereses. Se puede conformar así un *subsistema social* de acciones racional-instrumentales, que queda inserto en la estructura social general por la legitimidad que la nueva religión le confiere.

La orientación religiosa inicial, una vez consolidados los subsistemas de acción instrumental, pasa a ser reemplazada por el utilitarismo hedonista que constituye la actitud básica ante la vida del profesional moderno. Se trata también de un fenómeno relativamente curioso, pues aquellos primeros capitalistas de la era moderna tenían un sistema de motivaciones muy profundas y persistentes. Nada comparable se encuentra hoy en día, de modo que podría pensarse que la empresa capitalista ya no podría sostenerse. Pero es que, precisamente, estos nuevos sistemas de acción pasan a ser automatizados, al modo de una máquina, como señala Weber. Ya no requieren de una motivación individual especialmente intensa. El capitalismo triunfante no necesita más de estos apoyos, desde que se basa en un fundamento mecánico (Weber 1904-05, 154). Por supuesto que, en su diagnóstico del presente, Weber se muestra sumamente

pesimista frente al hecho de que los subsistemas de acción instrumental se hayan separado de aquellos fundamentos valorativos racionales y se hayan vuelto así autónomos y autocontrolados. La situación del hombre moderno le parece poco digna de respeto, como dijimos antes.

Habiéndose consolidado mediante dicha automatización, los subsistemas de acción capitalismo y burocracia requieren una enorme producción de normas jurídicas, despojadas también de contenidos valorativos. El derecho civil, fuertemente impregnado de contenidos religiosos en su época de formación, pasa a convertirse ahora en una regulación de la acción instrumental y se transforma con el paso del tiempo en un área jurídica todavía más especializada, el derecho comercial. Al cabo de este proceso, el derecho moderno viene a quedar caracterizado por tres rasgos fundamentales: 1) positividad, 2) legalismo y 3) formalidad.

1. El derecho moderno vale como derecho positivo establecido por una autoridad. No se desarrolla por la interpretación de tradiciones, sino que expresa la voluntad de un legislador soberano.
2. El derecho moderno no presupone que las personas jurídicas actúen de acuerdo con motivaciones morales, salvo una general disposición a obedecer al derecho.
3. El derecho moderno define ámbitos donde las personas privadas pueden actuar, de manera legítima, de acuerdo a su arbitrio.

Ahora bien, el derecho tiene la pretensión de legitimarse por el acatamiento a procedimientos formales para su producción, que no establecen ninguna indicación de contenido. A Weber le parece que esta operación es exitosa, y describe como uno de los tipos de ejercicio del poder o dominio legítimo (*legitimate Herrschaft*) la forma legal. Este punto es criticado por Habermas, quien sostiene que Weber no puede pretender que la legitimidad del derecho se produzca, realmente, por la mera legalidad del procedimiento de su creación. En última instancia, esto sería un círculo vicioso (Habermas 1981, 1:359). La creencia en la legalidad de un procedimiento no puede generar legitimidad por sí misma, por esto es que sorprende que Weber haya siquiera propuesto considerar al dominio legal como una forma independiente de dominio legítimo (Habermas 1981, 1:360). Para Habermas, el tipo de dominio legal sigue dependiendo de una legitimación *substantiva* que se produce fuera del ámbito exclusivamente burocrático y comercial o capitalista. En otras palabras, estos ámbitos de acción, si bien son fundamentales y definitorios en las sociedades modernas, *no representan la única forma de organización posible*. Las formas de organización que siguen siendo más importantes, desde el punto de vista de la legitimación política, son, justamente, aquellas que no están enteramente burocratizadas o comercializadas. Como ya hacía notar Weber, este proceso ha ocurrido en buena medida con los partidos políticos de masas, que son grandes organizaciones burocráticas y que, en nuestros días, utilizan además técnicas desembozadamente comerciales (publicidad y marketing) para llegar efectivamente público. Pero existen muchas otras organizaciones y formas de vida donde el propósito de los participantes no es mera-

mente ganar dinero o hacer carrera dentro de una organización. Se trata, sobre todo, de las organizaciones voluntarias, no gubernamentales, surgidas en las últimas décadas, que han venido a convertirse en un rasgo definitorio del panorama político y comienzan a ejercer cada vez mayor presión sobre los partidos políticos tradicionales, logrando en parte la *desburocratización* de éstos. Muchas otras organizaciones están también relativamente exentas de la burocratización o la comercialización y ejercen un papel fundamental para que la sociedad siga existiendo de manera integrada, como por ejemplo grupos de madres y padres organizados a partir de las escuelas, asociaciones de consumidores, asociaciones de vecinos organizadas a partir de problemas específicos de un barrio, en fin: asociaciones culturales, deportivas y religiosas surgidas de la iniciativa propia y deliberada de las personas.

Para Habermas, es importante entender los dos modos de organización moderna, el capitalismo y la burocracia, como *subsistemas*, que no abarcan todas las formas de organización e integración sociales. Los dos subsistemas, economía y administración, están insertos en una estructura social que constituye su *entorno*. En principio, es relativamente simple trazar la frontera ente los subsistemas economía y administración y el resto de los contextos sociales, pues aquéllos tienen la característica de ser ámbitos de acción *autocontrolados*. Este término es propio de la teoría de los sistemas y expresa de manera técnicamente más refinada, como veremos, la idea ya expuesta por Max Weber respecto a que la burocracia y el capitalismo tienen un fundamento *mecánico* en nuestros días. Los subsistemas sociales autocontrolados se regulan mediante *medios de control*, que permiten una coordinación de las acciones sin planificación centralizada por parte de ningún participante. Los medios de control logran, en cierto modo, *tecnificar* las relaciones interpersonales.

El concepto de *medio de control* se desarrolla a partir del ejemplo del *dinero*, algunas de cuyas características estructurales son compartidas por el *poder*. Ambas entidades sociales son de naturaleza relativamente abstracta y constituyen el mecanismo de regulación principal para la economía, en el caso del dinero, y la administración, en el caso del poder. Como señala Velasco (2003, 48), «el aparato burocrático y la economía capitalista han desarrollado una autonomía sistémica y, en sus respectivos dominios, el poder y el dinero se han convertido en importantes medios anónimos de integración situados por encima de las cabezas de los participantes.» En otras palabras, el dinero y el poder son los medios de control que permiten que el mercado y los aparatos burocráticos puedan funcionar de manera coordinada, sin que exista una autoridad que deba someter todo el proceso a una planificación.

El dinero tiene las propiedades de un *código* que transmite información entre el emisor y el receptor. El receptor es informado sobre una oferta y, a la vez, inducido a aceptarla. Pero esta aceptación o rechazo no se basa en una toma de partido argumentada, sino en un proceso automático que no depende, en absoluto, de la formación de consensos (Habermas 1981, 2:395). Las situaciones en

que los medios de control pueden operar se caracterizan por formar parte de clases predefinidas y porque los intereses de los participantes ya están estipulados con claridad. Los actores, en este tipo de situaciones, pueden orientarse con exclusividad a las consecuencias de sus acciones, es decir que tienen la libertad de hacer depender sus decisiones únicamente del cálculo del éxito de la acción.

El poder como medio de control en organizaciones jerárquicas funciona de manera similar al dinero, aunque éste sea más preciso y flexible. El poder funciona como un código, para un tipo de situación estándar en la que se trata de seguir determinados imperativos. Así como, en el caso del dinero, la oferta puede ser realizada por quien dispone de fondos, en el caso del poder, quien dispone de la autoridad puede requerir un determinado curso de acción del subordinado, sin preocuparse por la necesidad de convencer a éste mediante un proceso argumental. El poder presenta gradaciones que pueden medirse con relativa precisión, puede transmitirse y puede «circular». La circulación del poder se produce mediante la delegación de autoridad de arriba hacia abajo y horizontalmente, o bien mediante la aceptación de compromisos que implican cumplir con determinadas obligaciones, de abajo hacia arriba. Ahora bien, la mucha mayor flexibilidad del dinero tiene que ver con el hecho de que el poder solamente desarrolla la característica de resultar relativamente «circulante» bajo las condiciones de un dominio legal y una administración racional. En sociedades pre-burocráticas, en cambio, el poder está ligado con posiciones de autoridad tradicionales o carismático-religiosas y no puede ser transferido. El dinero, en cambio, ha sido siempre un medio circulante y por esto resulta mucho más flexible y exacto para cumplir esta función.

Mediante el uso de medios de control para coordinar las acciones, la economía y la administración se vuelven independientes de las circunstancias particulares de la personalidad de sus miembros. Al aceptar formar parte de estas organizaciones, las personas tienen que estar dispuestas a dejar de lado sus presupuestos culturales y sus sistemas de valores, para coordinar sus acciones, en términos estratégicos, de acuerdo al medio de control específico. Lo que Habermas denomina el *entendimiento comunicativo*, es decir, el ponerse de acuerdo sobre la coordinación de la acción mediante el intercambio de opiniones, queda suspendido. Los procesos de entendimiento comunicativo siguen conservando un papel esencial para la integración social en su conjunto, pero, en estos ámbitos de acción formalizados, quedan cancelados. Por cierto, como mencionamos antes, los subsistemas de acción instrumental tienen que insertarse dentro del contexto social general, que Habermas denomina el «mundo de la vida» (*Lebenswelt*) pero que vamos a denominar aquí, para mayor claridad, el «mundo de la vida social»¹².

¹² El carácter social del mundo de la vida se da por supuesto en la tradición filosófica de donde Habermas toma prestado este concepto (la fenomenología). Pero es preferible hacer explícita esta suposición, para evitar las connotaciones biológicas de la palabra «vida». Pues el mundo de la vida social no tiene nada que ver con la biología, sino que es cultural e histórico.

El mundo de la vida social corresponde, precisamente, a la estructura social general, que se conforma a partir de interacciones comunicativas, donde cuentan los argumentos y el consenso. Relaciones de la vida privada como la amistad, las relaciones de pareja y familiares, la vecindad, las relaciones solidarias con extraños, etc., forman parte de este mundo sociocultural, pero también interacciones de tipo público como la pertenencia a asociaciones vecinales, a organismos no gubernamentales, a partidos políticos en el ámbito local y comunitario, etc. Es decir, forman el mundo de la vida social todos aquellos ámbitos y tipos de asociación que no están enteramente burocratizados o que no están sujetos a la lógica del intercambio comercial (aunque las fronteras puedan ser difusas en muchas ocasiones).

Los subsistemas de acción sujetos a medios de control tienen que «insertarse» en este mundo de la vida social. Una persona tiene que poder dejar su roles sociales más espontáneos (familiares, de pareja, amistades, participación en grupos deportivos o asociaciones políticas vocacionales) y asumir el rol de funcionario burocrático, empleado o empresario, de una manera psicológicamente comprensible y socialmente admitida. *Esta función es llevada a cabo por el derecho*. Las relaciones interpersonales en el marco de los subsistemas de acción están cuidadosamente reguladas por medio de regulaciones jurídicas. Este proceso puede observarse históricamente: la formación de mercados supone la aparición de vastas codificaciones de derecho comercial y laboral, donde los roles de «empresario» y «trabajador» están previstos en sus más mínimos detalles. Lo mismo vale para los servidores públicos y el derecho administrativo, que regula una enorme cantidad de detalles de su actuación y sigue produciendo, día a día, reglamentaciones de todo tipo para cubrir detalles todavía no previstos. La expresión *juridificación* (*Verrechtlichung*) alude a este proceso de incremento «explosivo» de las normas jurídicas en las sociedades modernas.

Habermas observa que, precisamente, la *juridificación de relaciones sociales* constituye el mejor indicador para establecer las fronteras entre los subsistemas de acción y el mundo de la vida social (Habermas 1981, 2:458). En las sociedades premodernas, el trabajo y el ejercicio del poder político (*Herrschaft*) todavía se sostenían en instituciones de tipo tradicional, a las que el derecho prestaba, eventualmente, una forma superficial a posteriori. Es el caso, por ejemplo, de la relación maestro-aprendiz en los gremios artesanos europeos, que se practicó durante siglos. Este tipo de relaciones no se constituyen a partir del derecho sino que lo fundamental, en el marco de las sociedades tradicionales, son las costumbres, el peso de prácticas ancestrales. En las sociedades modernas, en cambio, todas estas relaciones tradicionales son substituidas por relaciones interpersonales sujetas a regulaciones jurídicas de la propiedad privada y del ejercicio del poder por medios legales. Se trata de relaciones interpersonales que se *constituyen* a partir del derecho. En estos ámbitos de acción, las normas jurídicas substituyen al substrato «pre-jurídico» de las normas tradicionales. Enteros ámbitos de relación social, entonces, se conforman a partir del derecho. El empresario moderno puede ser un inversionista que no conoce a los empleados de una firma,

o incluso a su personal gerencial. Lo mismo vale para un ministro y los funcionarios del ministerio. Algunos de estos dirigentes empresarios o políticos pueden intentar cultivar también alguna forma de «carisma» y tratar de trabar relaciones de lealtad personal con sus subordinados, pero se trata de un rasgo añadido. Para un señor feudal, no contar con la lealtad de sus vasallos, basada en prácticas y rituales ancestrales, hubiera sido impensable. El empresario moderno puede confiar en que los empleados de la firma están interesados, principalmente, en ganar sus salarios. El ministro puede también tener la expectativa realista de que el funcionario cumplirá fielmente sus obligaciones, porque le interesa su carrera en la función pública. La «lealtad personal», en estos contextos, puede incluso resultar un factor contraproducente.

2.6. BUROCRATIZACIÓN: ¿EFICIENCIA O PÉRDIDA DE LIBERTAD?

Las sociedades modernas se conforman, como primer paso, a partir de la diferenciación del sistema económico capitalista, que se separa del orden político feudal, el cual no admitía hasta entonces una verdadera distinción entre economía y política. El señor feudal era el jefe de la producción económica en su territorio, además de autoridad encargada de las funciones estatales. El orden político tradicional se reorganiza entonces, bajo los imperativos funcionales de la nueva forma de producción capitalista, en el tipo del Estado moderno, es decir que pasa a desarrollar una forma *burocrática de ejercicio del poder*.

Max Weber había descrito, de manera algo imprecisa aunque muy intuitiva para cualquier persona que viva en las sociedades actuales, un efecto de *pérdida de libertad* para los individuos, frente al crecimiento de las grandes organizaciones burocráticas y empresarias. Este efecto de pérdida de libertad quedaba claro para Weber, sobre todo, en la *inevitabilidad* del proceso de crecimiento de la burocracia, particularmente en sus manifestaciones políticas en el contexto de la democracia de masas. El hecho de que los partidos políticos, en las democracias modernas, sean controlados por un comité de líderes, le parecía a Weber un resultado inexorable de la burocratización de todo tipo de organizaciones. Ahora bien, no quedaba claro, en la descripción de Weber, las razones por las cuales este proceso implica una pérdida de libertad, en un sentido histórico, aunque sea muy intuitivo, es decir perceptible, que el individuo tiene muy restringida su libertad de acción cuando interactúa en el marco de organizaciones burocráticas. Pues desde el punto de vista histórico, al fin y al cabo, los partidos políticos más corrientes en la época anterior a la democracia de masas no eran dirigidos por un pequeño comité de políticos profesionales, sino por un conjunto de personalidades destacadas, que contaban con autoridad para detentar esos cargos por razones de tipo tradicional. Era muy frecuente, en partidos políticos anteriores al voto universal de la democracia de masas, que los líderes partidarios fueran terratenientes o grandes nobles, es decir, personas dotadas de autoridad tradicional. Es decir que, en la época anterior a la burocratización, tam-

co podemos decir que los partidos políticos (por mantenernos dentro de este ejemplo) permitiesen una libre participación de todos los ciudadanos. Justamente, los primeros partidos que se forman como organizaciones burocráticas son los partidos socialistas, que el propio Weber considera como aquellos cuya burocratización se encuentra más avanzada. De modo que, hasta aquí, la burocratización podría incluso representar un progreso de las libertades políticas.

La expresión «pérdida de libertad» resulta, sin duda, engañosa. Habermas enfoca este problema no como una secuencia histórica, es decir, como que antes se hubiera tenido una esfera de libertad que luego se ha perdido. La exposición de Weber puede prestarse a este malentendido. Para Habermas, se trata por el contrario de motivos *estructurales y funcionales* que hacen que las personas, en el marco de organizaciones burocráticas y empresarias, estén privadas de una cantidad de alternativas de acción. En este sentido, precisamente, Habermas explica los efectos de pérdida de libertad como un resultado del «desacoplamiento» (*Entkoppelung*) de los subsistemas de acción racional y el mundo de la vida social. Como veíamos antes, los medios de control, dinero y poder, son independientes de la argumentación y del consenso, de modo que a partir de ellos se forman sistemas de interacción constituidos en el derecho formal y que se aparecen como una realidad «cosificada» (*versachlichte Realität*) desde la perspectiva que las personas tienen en el mundo de la vida social. Es decir que el sistema capitalista y las organizaciones burocráticas aparecen como una realidad que ya no está bajo control de los seres humanos (esto, en buena medida, es efectivamente así) sino que se han convertido en *cosas*, en entidades objetivas con un funcionamiento propio, que imponen un comportamiento determinado a los individuos y los privan así de libertad. Hay frente a estas realidades un efecto de «extrañamiento» (*Entfremdung*) que las novelas de Kafka, sobre todo *El proceso*, captan muy bien.

Ahora bien, este efecto de pérdida de libertad no se presenta solamente al actuar dentro de los subsistemas autorregulados de acción. Cualquiera puede percibir que, al ingresar a trabajar a una empresa o al desempeñarse como empleado o funcionario en un organismo público, las posibilidades de *libre interacción* estén muy restringidas. Estos ámbitos, justamente, tienen la unidad y simplicidad de propósitos que ya habíamos descripto y que les vienen dadas por sus medios de control específicos. En otras palabras, en la empresa habrá que trabajar para ganar dinero (el resto será considerado como perteneciente al tiempo libre) y en la organización pública se debe trabajar para cumplir adecuadamente los objetivos y tener un mejor rendimiento, tanto por parte del empleado individual como del grupo (otra vez, lo que no contribuye al mejor rendimiento de la unidad administrativa será considerado como parte del tiempo libre). Es así como estas organizaciones logran una eficiencia y una productividad que resultaban por completo desconocidas en épocas anteriores. Un efecto de pérdida de libertad dentro de estas organizaciones es previsible y relativamente admitido por sus participantes (que esperan tener vidas más enriquecedoras por fuera de las organizaciones respectivas, aunque esto no siempre se

cumpla). El problema es que los medios de control de ambos subsistemas tienen una tendencia a expandirse y «colonizar» cada vez más ámbitos del mundo de la vida social. El efecto de pérdida de libertad, de este modo, se extiende a ámbitos en donde no son previsibles ni admisibles. Nos enfrentamos así, por ejemplo, a una creciente «comercialización» de actividades de la vida personal, como el deporte, el turismo y, en general, las opciones de consumo, así como, por otro lado, una creciente «burocratización» de relaciones interpersonales, que hasta entonces se mantenían en un plano espontáneo o tradicional, como las relaciones entre padres e hijos, las relaciones de pareja o la relación entre maestros y alumnos en la escuela. Más aún, el propio proceso de burocratización y comercialización de los partidos políticos no puede considerarse cerrado (como pretendía Weber) sino que continúa teniendo avances y retrocesos. Algunos partidos tienden a ser dirigidos desde arriba por políticos profesionales asesorados por expertos de marketing (un claro proceso de burocratización y comercialización), pero a esto se contraponen movimientos de base, que logran introducir nuevas ideas y poner en cuestión esos estilos de liderazgo. Se trata de una disputa permanente, cuya evolución general puede ser juzgada con más o menos optimismo o pesimismo. Pero no se puede describir la burocratización como un proceso histórico ya acabado. Habermas, entonces, comienza por notar que los problemas de «exceso de burocratización», que se perciben como una pérdida de libertad personal, resultan de los intercambios que existen entre los dos subsistemas y el mundo de la vida social. Justamente a raíz de estos intercambios es que los subsistemas logran penetrar en esferas del mundo de la vida social que antes les estaban vedadas.

Dichas relaciones de intercambio entre los subsistemas de acción racional y el mundo de la vida social son de diverso tipo. Desde la perspectiva de los subsistemas, existen cuatro intercambios básicos (ver figura 1). El subsistema económico intercambia salarios por mano de obra de las personas (como ingreso) así como bienes y servicios (egreso de productos propios) ante la demanda de los consumidores. La burocracia pública intercambia servicios administrativos y organizacionales por impuestos y tasas (como ingreso) y decisiones políticas y programas de política pública (como egreso) por la lealtad de las masas.

Desde la perspectiva de las personas en el mundo de la vida, estas relaciones de intercambio cristalizan los roles de trabajador y de consumidor, por una parte, así como los roles de usuario de servicios públicos y de ciudadano, por otra parte. Las personas, cuando asumen el rol de trabajadores o de usuarios de servicios públicos, se separan de los contextos de la vida social y deben aceptar la disposición a actuar según los parámetros de los ámbitos de acción organizados formalmente (es decir, de acuerdo con los medios de control dinero o poder).

Los roles de consumidor y de participante en procesos de opinión pública, sin embargo, tienen una diferencia importante con los roles de trabajador y usuario de servicios públicos. Estos dos últimos roles se *crean* a partir del establecimiento de las correspondientes organizaciones, es decir que se constituyen

Figura 1.
Relaciones entre sistema y mundo de la vida social

Esferas del mundo de la vida social	Relaciones de intercambio	Subsistemas de acción controlados
Esfera privada (Proyectos de vida)	<p style="text-align: center;"> \xrightarrow{P} Fuerza de trabajo (rol: trabajador) $\xleftarrow{\\$}$ Salarios $\xleftarrow{\\$}$ Bienes y servicios $\xrightarrow{\\$}$ Demanda (rol: consumidor) </p>	Sistema económico
Vida pública (Solidaridad)	<p style="text-align: center;"> $\xrightarrow{\\$}$ Impuestos \xleftarrow{P} Servicios públicos (rol: usuario-cliente) \xleftarrow{P} Decisiones políticas \xrightarrow{P} Lealtad de masas (rol: ciudadano) </p>	Sistema administrativo

CLAVE: \$ medio de control dinero / P medio de control poder.

Fuente: Habermas (1981, 2:473).

por medio de la regulación jurídica. El consumidor y el ciudadano, en cambio, vienen ya configurados desde la vida social y cultural, por esto se trata de roles mucho más *resistentes* a la funcionalidad de los subsistemas de acción autorregulados, que deben bombardear a las personas con propaganda (comercial y política) para que consuman determinados productos o voten a determinados candidatos (nos referimos aquí a los partidos más burocratizados, claro está, que han perdido su conexión con movimientos de base). La empresa, en este sentido, tiene una posición mucho más cómoda ante sus trabajadores, pues puede seleccionarlos y formarlos, así como despedirlos. El conflicto laboral organizado es relativamente ocasional y se resuelve mediante la negociación. Las organizaciones burocráticas públicas tienen, asimismo, relativa facilidad para

«disciplinar» a sus clientes, como por ejemplo en el ámbito de la escuela, las universidades o los sistemas de seguridad social. A quien hace uso de estos servicios se le tiende a exigir la subordinación a regulaciones, que le imponen una serie de deberes, y a reglas informales, que prescriben determinados tipos de comportamiento.

Los roles de consumidor y de ciudadano son, por el contrario, mucho más «anárquicos» desde la perspectiva de las organizaciones burocráticas, es decir «autónomos» desde la perspectiva del mundo de la vida social. La formación de estos roles se produce en las dos esferas del mundo de la vida social, es decir que el rol de consumidor resulta de la específica vida privada que cada uno desarrolla, con sus infinitas posibles orientaciones, mientras que el rol del ciudadano surge de la participación de cada uno en distintas experiencias de discusiones y acciones en los ámbitos privado y público del mundo de la vida social. Por supuesto que las empresas y la democracia de masas intentan una *estandarización* de dichos roles, es decir la previsibilidad y regularidad del comportamiento del consumidor y del ciudadano, pero una esfera de *libertad residual* parece ser irreducible en ambos. Por supuesto que estas libertades son, en primer lugar, postulados teóricos-normativos de la economía y de la teoría del Estado, con un gran contenido de ficción. Pero dichas ficciones también reflejan el hecho de que las orientaciones del consumidor y del ciudadano, sus decisiones, no son enteramente previsibles ni controlables para la empresa capitalista o para la maquinaria electoral de los partidos de masas. Pues estas orientaciones específicas, tanto como los roles en que se ejercen, se forman en el mundo de la vida social y no en el marco de las organizaciones burocráticas. Las personas son consumidores o ciudadanos «desde su casa», no tienen que solicitar un puesto en una organización, como en el caso del rol de trabajador o empleado administrativo, ni tampoco solicitar que se les preste un servicio por parte del Estado, como en el caso del paciente de un hospital público o el pensionado de la seguridad social. El consumidor o el ciudadano, si el ejercicio de sus roles les imponen un excesivo costo de tiempo y de aprendizaje de regulaciones jurídicas, pueden directamente dejar de ejercerlo (no comprar, no votar) y esto se convierte, de inmediato, en motivo de preocupación para la organización burocrática (empresaria o política). La diferencia con el rol de trabajador o de usuario de servicios públicos es notable, pues, en estos casos, la persona ha aceptado entrar en una relación formal y someterse a cierto tipo de disciplina.

Ahora bien, como sostiene Weber, el problema de todo sistema de poder burocrático-legal es que produce un *déficit de legitimidad*. Weber había señalado ya la exclusión de cuestiones éticas en el razonamiento político de nuestra época, en el que comienzan a predominar las cuestiones meramente instrumentales, es decir que todo se subordina a la conquista del poder. Las ideas políticas son reducidas, en consecuencia, a consignas de campaña. La legitimidad del poder, monopolizada por el Estado, consiste solamente en la legalidad de las decisiones, en el mantenimiento de procedimientos jurídicamente correctos. Weber era muy consciente de que este formalismo del derecho, en una demo-

cracia de masas, resulta muy poco satisfactorio para las clases no privilegiadas, los trabajadores, que exigen justicia en un sentido mucho más material y sustantivo (Weber 1921, 565). Pero la forma jurídica es incapaz de satisfacer una percepción de la justicia que no está formalizada, porque proviene del mundo de la vida social y no puede ser reducida a un reclamo de dinero o poder. Los reclamos de justicia de las clases no privilegiadas se expresan entonces en la exigencia de introducir contenidos éticos en el derecho, en la forma de derechos económicos y sociales, que respondan a valores de solidaridad y no a la pura lógica del mercado. Habermas (1981, 1:364) señala que, para ser consecuente, Weber debería saludar estos reclamos y apoyarlos, pues contrarrestan un proceso de burocratización cuyos efectos le parecen negativos, precisamente porque excluyen la dimensión ética del razonamiento político. Pero Weber se pronuncia en sentido contrario y considera que este tipo de reclamos van en contra de un proceso de burocratización y formalización del derecho, que le parece inevitable e históricamente ya casi cerrado:

En cualquier caso, la precisión jurídica del trabajo, que se expresa en los fundamentos de la sentencia, será reducida de manera notable si en lugar de los conceptos jurídicos se presentan razonamientos sociológicos y económicos o éticos. El movimiento es, bajo todo punto de vista, uno de los contragolpes característicos contra el poder de los especialistas y contra el racionalismo, que en última instancia es su padre (Weber 1921, 512).

Aquí es que Habermas profundiza su reformulación de la teoría weberiana, justamente para destacar el carácter dinámico y siempre presente de esta disputa entre los subsistemas y el mundo de la vida social, que Weber, en su pesimismo cultural, daba por cerrada.

Como ya se mencionó arriba, para Habermas, el problema de la burocratización es su extensión a los ámbitos del mundo de la vida social. Aquí se produce una monetarización y burocratización de la vida cotidiana, que supone no solamente la pérdida de legitimidad política, sino también la pérdida del sentido de la existencia individual. El consumismo y el individualismo posesivo, así como el espíritu de competencia y rendimiento, caracterizan esta invasión de imperativos propios de la racionalidad instrumental en ámbitos que les deberían estar excluidos.

En efecto, los subsistemas autorregulados de acción tienden a un crecimiento *hipertrofiado*, lo que significa que los mecanismos de control administrativos y monetarios comienzan a invadir el mundo social de la vida. Habermas denomina a este proceso la «colonización» (*Kolonisierung*) del mundo de la vida social por parte de los subsistemas controlados de acción. La colonización de los ámbitos de la vida social puede detectarse y verificarse mediante procesos de *juridización*, pues relaciones sociales que hasta ese momento eran mantenidas por los participantes de una manera espontánea pasan a regularse por medio del derecho. Se genera en estos procesos una característica ambigüedad, como puede observarse en el desarrollo de la política social. El Estado social

genera una nueva burocracia que pasa a convertir los riesgos de la vida (enfermedad, maternidad, vejez, desempleo, etc.) en presupuestos de intervención por parte de entidades estatales. Los riesgos en cuestión se individualizan y se evalúan como fundamentos para una pretensión jurídicamente reclamable por parte del afectado. Esto representa, por cierto, un progreso para la vida material de las personas, que ahora pueden reclamar derechos sociales que antes no tenían. Pero la individualización y la desaparición de formas solidarias de seguridad recíproca (entre vecinos, familiares o compañeros de trabajo) son también observables.

Este tipo de juridización de la vida cotidiana representa sin duda un dilema, pues las prestaciones sociales tienen como objetivo fortalecer la integración social, pero fomentan la desintegración mediante una intervención social bajo la forma jurídica, que elimina los mecanismos de coordinación espontánea y dialogada entre las personas, para substituirlos por medios de control como dinero y poder.

Ahora bien, la tendencia a la juridización de esferas del mundo social de la vida, reguladas hasta entonces de manera informal, se desarrolla en un amplio frente. Las actividades del tiempo libre, cultura, esparcimiento y turismo se sujetan cada vez más a las leyes del consumo masivo de bienes y servicios. Las estructuras de la familia, por otro lado, deben adaptarse de manera creciente a los imperativos de los sistemas ocupacionales. La escuela, finalmente, está sometida a constantes presiones para que se limite a la función de capacitar para roles ocupacionales y profesionales, en un clima de competencia y rendimiento. Se exige a la escuela abandonar el ideal de la educación integral, para sujetarse a los imperativos del sistema económico, formando a las personas para satisfacer las necesidades ocupacionales de las empresas.

Investigaciones empíricas (Habermas 1981, 2:542) muestran los efectos paradójicos de la juridización de las relaciones familiares en el caso de la práctica de los tribunales de menores. Es claro que los derechos del niño al bienestar y la seguridad solamente pueden realizarse mediante la intervención estatal en el ámbito de la familia. Ahora bien, esto significa también la sustitución de criterios de relación familiar por decisiones de expertos, juristas o terapeutas.

Todos estos procesos presentan fronteras móviles y difusas, que pueden ser contrarrestadas por la organización y movilización política de las personas, basada en la discusión y el consenso. Pues la juridización de la vida cotidiana, la sujeción de cada vez mayor cantidad de actividades sociales a los imperativos del mercado, o a las regulaciones administrativas, generan un fuerte potencial de resistencia por parte de los ciudadanos. Habermas diagnostica incluso un potencial de resistencia y protesta considerables hacia las propias instituciones del Estado social, puesto que los ciudadanos se perciben privados de control sobre sus propias vidas, en la medida en que cada vez más contingencias y circunstancias vitales son administradas con criterios tecnocráticos por una extensa burocracia. De aquí se genera la hostilidad contra el Estado y la burocracia

que pueden resultar no solamente en protestas masivas, sino también en una crisis general de legitimidad, incluso en países donde resulta de evidente auto-interés para los ciudadanos sostener instituciones públicas de las que obtienen tangibles beneficios. Habermas explica de esta forma las protestas masivas, con carácter anti-sistema, que surgen de manera relativamente inesperada a fines de la década del 60, de modo particularmente intenso en Francia y Alemania. Se trata de una explicación sociológica y cultural de esos fenómenos, que conmovieron profundamente a las sociedades europeas, pero también de un diagnóstico que busca extraer lecciones determinadas de lo ocurrido, para hacer que las instituciones democráticas puedan incorporar esos reclamos legítimos y ese potencial de movilización de los ciudadanos.

Sin duda, una de las primeras recomendaciones prácticas que surge del diagnóstico de Habermas es la necesidad de reforzar canales de participación de base y prácticas deliberativas en la administración. El explosivo surgimiento de organizaciones no gubernamentales y de formas participativas de democracia, en los últimos quince años, parece confirmar que la situación de las sociedades modernas no es tan desesperada como la pintaba Weber. Existen posibilidades y formas de acción para contrarrestar la burocratización y la comercialización de la vida social y pública, en los ámbitos donde estas formas de organización resultan contraproducentes. Esto requiere vigilancia y actividad constante por parte de los propios interesados. Lo que está en juego, finalmente, es la libertad personal y el sentido mismo de la existencia.

Ahora bien, la conformación de un Estado administrativo, en el contexto de la consolidación de la democracia en países de Iberoamérica, resulta una tarea más compleja que la renovación democrática de Estados administrativos que ya están conformados y en funcionamiento. Este último problema, referido a Europa, es el que Habermas tiene en mente y su propuesta de renovación, tanto de la democracia como del gerenciamiento público, se basa en la introducción de formas «deliberativas» de participación democrática y administración participativa. La propuesta de Habermas es una de las influencias relevantes para la corriente neo-weberiana de reformas administrativas (sobre la que volveremos en el próximo capítulo), que busca rediseñar la administración pública para conferirle un carácter horizontal ante la sociedad, que contemple la activa colaboración de los organismos públicos con las redes de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil (Esmark 2003).

La tarea por delante en países de Iberoamérica tiene un grado mayor de complejidad pues, como hemos visto en esta sección, los procesos de burocratización descritos por Weber y Habermas pueden tener consecuencias negativas para los ciudadanos y la legitimidad democrática de las sociedades modernas, pero tanto peor y disfuncional puede resultar su *desarrollo fragmentario e insuficiente*. El problema de los países en vías de desarrollo es una modernización que se produce de manera distorsionada. No es que las formas vida tradicional y comunitaria se hayan preservado y resistan a la burocratización, sino

que las personas están tan expuestas a la comercialización de la vida cotidiana y a organizaciones públicas invasivas, como en los países industrializados, pero se suma a esto una situación de gran inseguridad personal ante toda clase de contingencias. No es que la burocratización y comercialización no hayan avanzado, sino que han avanzado de manera distorsionada e ineficaz.

Para Habermas, el potencial de protesta y resistencia de los ciudadanos ante el Estado moderno burocrático y ante la economía capitalista, que en Europa hace entrar en crisis los sistemas democráticos a fines de la década del 60, puede ser aprovechado para enriquecer la vida democrática contemporánea. Se trata de generar nuevas formas institucionales que permitan mayor participación, deliberación, inclusión y horizontalidad en la vida pública. Pero esto resulta mucho más complejo en Iberoamérica, claro está, porque así como nunca se consolidaron (del todo) Estados modernos en la región, con administraciones públicas permanentes y profesionales, tampoco se consolidaron Estados sociales que aseguren un mínimo de seguridad material para todos los ciudadanos. Como es bien sabido, la región se cuenta entre las más desiguales y con mayores índices de pobreza en el mundo¹³. El potencial de resistencia y protesta ante la modernización se conserva así mucho más alto entre amplios sectores de la ciudadanía y de esto resulta un gran fortalecimiento de movimientos populistas, ya sea de derecha o de izquierda, que son también característicos de la región. Y los proyectos políticos populistas suelen desarrollar una sostenida línea de oposición, a partir de sus distintas perspectivas, a la consolidación de Estados administrativos. Se genera así un círculo vicioso bastante paradójico, puesto que tanto el desarrollo económico, como la reducción de los niveles de pobreza, requieren de una administración pública moderna y profesional para poder avanzar y tener éxito como proyectos colectivos. La necesidad de construir y consolidar modernos Estados administrativos debería, en este sentido, ser suscripta por todos los sectores políticos, puesto que los datos sobre pobreza e indigencia, así como la falta de desarrollo económico, son lamentados sin duda por cualquier orientación ideológica que se presente en el marco de un sistema democrático. Pero las dificultades apuntadas, y una larga historia de fracasos, deben hacernos ver que un Estado administrativo no podrá consolidarse, en Iberoamérica, con las mismas características que en otras regiones del mundo. La reinención del Estado es así necesaria, en Iberoamérica, en más de un sentido.

Ahora bien, hemos dicho que el Estado debe realizar una contribución necesaria para el desarrollo económico y para la lucha contra la pobreza. La cuestión ha sido objeto de debate durante muchos años, con todo, de modo que se trata de una tesis y no de una verdad indiscutible. Es claro que no existen verdades evidentes en la ciencia social empírica. Por este motivo, vamos a considerar en la

¹³ Datos del año 2006 de la CEPAL indican que el 36,5% de la población vive en la pobreza en Iberoamérica y el 13,4% son extremadamente pobres, es decir indigentes (CEPAL 2007, 17). La región tiene, desde hace ya décadas, la distribución del ingreso menos equitativa en el mundo (HOFFMAN y CENTENO 2003).

próxima sección el debate relativo a la contribución de los Estados al desarrollo económico en nuestros días, desde sus orígenes y recorriendo los numerosos trabajos empíricos y enfoques teóricos que han intentado sostener dicha tesis. El debate se desarrolla en torno al concepto de *gobernanza*, que fue acuñado en 1989, precisamente, con el propósito de reabrir la discusión sobre el aporte del Estado al desarrollo. Pues dicho aporte, durante los 80, había sido poco atendido y más bien puesto en duda, debido al predominio de la economía política neoclásica, que se corresponde con las posiciones políticas neo-liberales.

El debate sobre el aporte del Estado al desarrollo económico parte de la economía, de entre los expertos que trabajan sobre la cuestión del desarrollo económico en organismos financieros internacionales o instituciones académicas de investigación, y resulta muy interesante para los fines de este trabajo. Pues veremos que, partiendo del problema del desarrollo económico, los organismos financieros internacionales, así como la disciplina misma de la economía política, han tenido que plantearse la cuestión del Estado. De entre los diversos enfoques desarrollados en torno al tema, vamos a prestar especial atención a los que han sido más precisos y específicos respecto a los diseños de organización de la administración pública que mejor contribuyen al objetivo del desarrollo.

3. GOBERNANZA: INSTITUCIONES, DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

3.1. EL BANCO MUNDIAL Y EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

La palabra española «gobernanza» comienza a utilizarse ampliamente a partir del año 2001, con la publicación del *Libro blanco sobre la gobernanza europea* (CCE 2001). El libro propone recuperar ese antiguo término castellano para referirse a un concepto cuyo desarrollo inicial se produce en idioma inglés: *good governance*. Otras posibles traducciones para este mismo concepto, que tienen la ventaja de pertenecer al lenguaje corriente, son las expresiones «buena administración» y «buen gobierno». La desventaja de estas expresiones, con todo, es que no son términos técnicos de los que pueda darse una definición más o menos generalmente aceptada y precisa. En el presente trabajo, usaremos las tres expresiones, reservando la palabra «gobernanza» para los contextos en que corresponda destacar su sentido más técnico y específico.

Puede rastrearse exactamente la primera vez que el concepto de *good governance* es utilizado en el sentido con que luego habría de extenderse por la literatura científica. Se trata de un informe del Banco Mundial, publicado en 1989, que contiene un importante *cambio de orientación* en la concepción de la ayuda al desarrollo promovida por esta institución internacional, donde el concepto de *good governance* opera como un «concepto clave» para fundamentar ese cambio y hacerlo explícito (Banco Mundial 1989, 60 y ss.). El estudio discute las muy malas condiciones económicas y sociales en buena parte de los países del África subsahariana y subraya la importancia decisiva que determinados factores políticos, *especialmente en el área de la administración y las políticas públicas*, tienen para el desarrollo económico. El informe establece, en forma *deliberadamente autocrítica*, que la política económica de estos países tiene que ir más allá de las cuestiones en las que se habían concentrado, hasta entonces, los *programas de ajuste estructural* promovidos por los organismos financieros internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el propio Banco Mundial. Estas cuestiones concernían, por ejemplo, a las finanzas públicas, la política monetaria, los precios y mercados, etc. Pero, dice el informe, la falta de desarrollo económico, en estos países, tiene que explicarse más bien por una crisis de la «gobernanza» (*governance*). Y la gobernanza es definida,

inmediatamente a continuación, como «el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos de una nación» (Banco Mundial 1989, 60). Por lo tanto, la principal debilidad de los programas de ajuste estructural reside, según el Banco Mundial, en la falta de atención que se había prestado hasta entonces a la capacidad de las instituciones públicas de los países receptores de crédito para *implementar dichos programas*. Se propone, por tanto, concentrarse a partir de ahora en la «construcción de capacidades» (*building capacities*), lo que supone, entre otras cosas, una mejora de la eficiencia de la administración pública (Banco Mundial 1989, 5).

No resulta muy precisa, en este primer aporte del Banco Mundial, la vinculación entre cuestiones técnicas de administración pública (como la eficiencia) y cuestiones normativas, que serán mencionadas recién hacia fines del estudio, de manera poco sistemática, como «otros componentes» de la gobernanza. Se trata, por ejemplo, de cuestiones ligadas al imperio de la ley (*rule of law*), la independencia de la justicia, el respeto por los derechos humanos y los controles parlamentarios de la administración (Banco Mundial 1989, p. 192). Esta relativa imprecisión respecto a cuestiones normativas puede explicarse por una cierta cautela, de parte del Banco Mundial, ante la prohibición de intervenir en asuntos políticos de los países miembros, que le es impuesta por sus estatutos fundacionales – los así llamados *articles of agreement*. El propio Banco Mundial se refiere a esta prohibición y a la posibilidad de que sea violada por un concepto de gobernanza excesivamente amplio, en el primer informe publicado por su «fuerza de tareas sobre gobernanza» (*task force on governance*) creada en 1990. La fundación de este grupo, específicamente dedicado al tema, hace notar la importancia que el Banco Mundial había venido a concederle al nuevo concepto y a la concepción sobre el desarrollo económico que se intentaba elaborar y poner en práctica bajo su denominación. En cualquier caso, en dicho primer informe de la fuerza de tareas se toma, de manera literal, una definición lexicográfica de «gobernanza», suponiendo la neutralidad valorativa de la fuente, el *Nuevo Diccionario Webster*. De acuerdo a este informe del Banco Mundial, entonces, la gobernanza puede definirse como «la manera en que se ejerce el poder en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo» (Banco Mundial 1992, 3).

La definición se amplía con una descripción de tres «aspectos» de la gobernanza, que van desde lo puramente normativo a lo técnico-administrativo. El primer aspecto de la gobernanza se refiere a «la forma del régimen político», sea parlamentario o presidencial, militar o civil, autoritario o democrático. Toda actividad del Banco Mundial respecto a este primer aspecto es declarada como incompatible con su mandato, esto es, sus estatutos fundacionales. El segundo aspecto se refiere al «proceso, por el cual la autoridad se ejerce en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país.» El tercer aspecto, finalmente, se refiere a «la capacidad del gobierno para planificar, formular e implementar políticas de Estado.» (Banco Mundial 1992, 58 n. 1).

A diferencia de este primer informe del grupo de tareas sobre gobernanza, el segundo informe del año 1994 aborda de manera decidida la *significación normativa* del concepto y establece al respecto dos ámbitos políticos concretos de actuación para el Banco Mundial. Esta diferencia de orientación no se produjo sin controversias internas en la institución, puesto que el texto del informe pasó por ocho borradores editoriales antes de ser autorizado para su publicación (Theobald 2001, 43). En el informe se destaca ahora, en primer lugar, el respeto a los derechos humanos como dimensión normativa de la gobernanza y, en segundo lugar, se critican los gastos militares como un obstáculo para el desarrollo (Banco Mundial 1994, 47 ss.). De todas formas, el gerenciamiento público (*public sector management*), es considerado por el informe como la «dimensión más reconocible» del trabajo del Banco Mundial respecto a la gobernanza y se señala expresamente que se trata de un área «fundamentalmente técnica» (Banco Mundial 1994, viii). A este ámbito pertenecen temas como la reforma del servicio civil, del sector financiero y de las empresas públicas (Banco Mundial 1994, xv).

A pesar de que el Banco Mundial, en los informes citados, no logra establecer una clara distinción entre cuestiones técnico-administrativas y cuestiones normativas en torno al concepto de gobernanza, éste comienza a ejercer una gran influencia sobre del discurso y la práctica de la promoción del desarrollo económico desde principios de los años noventa. El concepto de gobernanza viene a operar, en realidad, como una «palabra clave» para una nueva perspectiva crítica sobre los presupuestos teóricos que animaron a los programas de ajuste estructural. Estos programas, recomendados como instrumentos de la política de desarrollo económico en las décadas de 1980 y 1990 por las dos grandes instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) estaban fuertemente influidos por los principios de una corriente del pensamiento económico, la *economía política neoclásica* y fueron sostenidos políticamente por las corrientes denominadas «neoliberales».

3.2. GOBERNANZA Y NEO-INSTITUCIONALISMO

La economía política neoclásica considera al Estado como un factor obstructivo del crecimiento económico, especialmente cuando las instituciones públicas intentan ir más allá de la protección de los derechos de propiedad privada e intervienen en otros ámbitos de la actividad económica (Colander 1984). En el caso de Iberoamérica, la economía política neoclásica formaba la base teórica del así llamado *Consenso de Washington*, un conjunto de líneas directrices para programas de ajuste estructural establecido en 1990, en ocasión de celebrarse unas jornadas en el *Institute for International Economics*, un centro de investigación muy conectado con el Fondo Monetario Internacional. Las recomendaciones de política económica del Consenso de Washington se concentran sobre la disciplina fiscal, la liberalización de regímenes comerciales y financie-

ros, la privatización de empresas públicas y la protección de derechos de propiedad privada (Burky y Perry 1998, 3).

Una serie de críticas hacia la economía política neoclásica comienzan a formularse ya en la época en que esta concepción todavía dominaba la teoría del desarrollo económico (Evans et al. 1985). Pero es recién con la publicación del trabajo de North (1990) *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico* que una verdadera corriente crítica y alternativa de la economía política neoclásica cuenta con las herramientas teóricas para consolidarse. Dicha corriente se conoce como «Nueva Economía Institucional» y su influencia iba a resultar especialmente marcada en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo, otro organismo financiero internacional con significativa actuación en Iberoamérica. El Fondo Monetario Internacional toma distancia, en cambio, de estas nuevas propuestas teóricas y mantiene sus recomendaciones afines a las propuestas de la economía política neoclásica, lo que sería notado críticamente por algunos autores, especialmente por Stiglitz, quien publica una verdadera «acta de acusación» contra la actuación del FMI en la segunda mitad de la década de 1990, especialmente contra sus propuestas de liberalización drástica de mercados financieros (Stiglitz 2002). En el marco de este conflicto teórico y velada oposición entre organismos financieros internacionales, el concepto de «gobernanza» acuñado por el Banco Mundial viene a designar, precisamente, a la orientación teórica sobre el desarrollo económico que concede gran importancia a las instituciones públicas, sobre las cuales la economía política neoclásica se mostraba, en cambio, muy escéptica. El desarrollo del concepto de gobernanza y el aporte de North, en este sentido, se superponen (tanto North como Stiglitz son economistas ligados al Banco Mundial, del cual Stiglitz fue vicepresidente y economista en jefe, mientras que North es reconocido como uno de los economistas que mayor influencia ha tenido sobre este organismo financiero internacional en los últimos veinte años).

En contra de la economía política neoclásica, la nueva economía institucional subraya las necesarias funciones que debe cumplir el Estado para promover el desarrollo económico. No se trata de que el Estado deba tener un rol promotor o protagonista en el proceso de la economía, sino principalmente de la construcción de un sistema de regulaciones y seguridad jurídica que asegure estructuras competitivas y, con esto, mercados eficientes (Capitani y North 1994; Theobald 2001, 50).

En este contexto, el concepto de gobernanza tuvo desde un primer momento importantes consecuencias para la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, excediendo el campo de los estudios específicamente económicos. Por este motivo, el concepto fue rápidamente incorporado a dichas disciplinas y dio origen a numerosos debates teóricos y nuevas orientaciones de investigación (Pierre y Peters 2000, 37). Este proceso se vio impulsado por el hecho de que la nueva economía institucional se encuentra estrechamente relacionada con un amplio movimiento teórico en las ciencias sociales, el *neoinstitucionalismo*, y

puede considerarse, en cierta medida, como una parte de este movimiento. Con el nombre de «neoinstitucionalismo» se designa a una renovación de teorías sobre las instituciones que tiene su punto de partida con la publicación de un artículo de March y Olsen en 1984 y que se convierte, poco tiempo después, en una de las corrientes metodológicas más influyentes en la Ciencia Política y en las ciencias sociales en general. Por lo tanto, no les falta justificación a March y Olsen (1995, 25) cuando reclaman el concepto de gobernanza para una perspectiva neoinstitucionalista y consideran que se trata de uno de los aportes principales de esta corriente teórica, llevado a la economía por North.

En las ciencias sociales, el neoinstitucionalismo surge a partir de la crítica al *individualismo metodológico* que es una concepción de los fenómenos sociales cuya gran influencia se asocia con el auge del *conductismo* en las décadas de 1950 y 1960, particularmente en los EE.UU. y que fue luego retomado y elaborado por la *escuela de la elección racional*. La crítica neoinstitucionalista se dirige contra ambas escuelas, aunque su blanco más inmediato es la segunda de ellas.

El individualismo metodológico consiste en considerar que los fenómenos sociales pueden ser definidos como la suma de actitudes, preferencias o acciones de los individuos y que los principios para su explicación son, por lo tanto, los mismos que corresponden al comportamiento individual. El conductismo parte de este principio y considera que la explicación de los fenómenos sociales debe concentrarse en la observación del comportamiento, para establecer regularidades empíricamente verificables. La escuela de la elección racional, por su lado, postula que la explicación del comportamiento individual debe buscarse en el auto-interés del agente, cuya preferencia siempre es *maximizar su propio beneficio* y que sus acciones tienen que suponerse racionalmente encaminadas hacia ese fin. Esta escuela, por cierto, deja entrever un gran optimismo (o también pesimismo) sobre la naturaleza humana, pues le atribuye a las acciones, como hipótesis de interpretación, un propósito racional en cualquier caso, pero siempre egoísta.

Las preferencias, para el enfoque de la acción racional, son una variable externa, «exógena», respecto al proceso de la acción colectiva. Es decir que están determinadas de antemano y no dependen del propio proceso social. De acuerdo con esta perspectiva, las reglas, o sea las instituciones, son indispensables (por cierto) para que la acción colectiva se configure, pero son consideradas solamente como un «marco», dentro del cual los individuos buscan la maximización de sus preferencias, o mejor dicho del bienestar que resulta de la realización de sus preferencias.

Frente a esta perspectiva, el neoinstitucionalismo propone entender a las preferencias como una variable «endógena» de las propias instituciones. Mediante su participación en instituciones los individuos desarrollan un sentido de «comportamiento apropiado» (*appropriate behaviour*) según criterios normativos, que contribuye decisivamente a conformar sus acciones. Por este motivo, para el neoinstitucionalismo, la acción social debe explicarse fundamentalmen-

te por medio del sentido de lo normativamente apropiado, mientras que la maximización individual del beneficio resulta secundaria. Pues tanto las preferencias individuales como los intereses son configurados, para el neoinstitucionalismo, por los ordenamientos institucionales, que mantienen su posición dominante mediante procesos de socialización y cooptación. Para el enfoque neoinstitucional, en síntesis, las instituciones determinan la definición de los posibles cursos de acción e influyen, a la vez, sobre la percepción de la realidad en la que la acción política tiene lugar (March y Olsen 1995, 29). Las instituciones son consideradas por esta corriente, de este modo, como actores políticos autónomos y colectivos (March y Olsen 1984, 738).

El ascenso del neoinstitucionalismo como una influyente orientación metodológica en las ciencias sociales no solamente contribuyó a la amplia difusión y aceptación del concepto de gobernanza, sino que fortaleció también el consenso científico en torno a la hipótesis de la nueva economía institucional vinculada a dicho concepto, a saber, que el marco institucional, especialmente el marco público institucional, tiene que ser considerado como una condición del desarrollo económico.

Como veíamos en la sección anterior, Max Weber se había anticipado a esta tesis, por cierto, al subrayar el rol decisivo que una burocracia pública profesional, es decir *racional* en su propia terminología, tuvo en la historia del desarrollo del capitalismo moderno. El establecimiento de burocracias profesionales, por parte de los Estados del Norte de Europa, fue uno de los requisitos fundamentales para que el capitalismo pudiera consolidarse, en opinión de Weber (1921, 571). Y el neoinstitucionalismo se considera a sí mismo, precisamente, como un intento de volver a poner en vigencia las teorías de la sociedad que conforman el «viejo» institucionalismo. Entre éstas, el aporte de Max Weber es uno de los más destacados y se trata de uno de los autores a quien los neoinstitucionalistas prestan mayor atención (March y Olsen 1989, 119, 128).

La tesis de Max Weber, tal como ha sido reelaborada por el neoinstitucionalismo, sostiene que una burocracia pública profesional y eficiente es necesaria para sostener el marco institucional de una economía de mercado. Este marco institucional tiene que ser diseñado, implementado y adaptado de manera constante a las cambiantes circunstancias del proceso económico, de modo que las prescripciones específicas, que pueden postularse como adecuadas en un momento dado, resultan completamente secundarias frente a la necesidad de disponer de la estructura que genere y sostenga un marco institucional con las características mencionadas. Por esta razón, la investigación empírica en el marco de la nueva economía institucional se ha concentrado sobre la cuestión de la calidad de la burocracia estatal y su relación con el crecimiento económico, antes que, al modo de la economía política neoclásica, formular recomendaciones puntuales de política. Las recomendaciones de política económica formuladas por esta última corriente son criticadas, en cambio, por no resultar otra cosa que «recetas», que se intenta aplicar, apresuradamente, a todas las situaciones.

Es el caso, por ejemplo, del ya mencionado *Consenso de Washington*, un conjunto de recomendaciones de política económica para Iberoamérica, cuyos resultados durante la década de 1990 no se consideran satisfactorios (Burki y Perry 1998) y han contribuido a la mala reputación actual de la economía política neoclásica en la región, o mejor dicho, de la orientación política asociada con esta escuela, el neoliberalismo.

3.3. INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO

En el marco del neoinstitucionalismo, diversos estudios empíricos han intentado establecer una vinculación entre el rendimiento o eficiencia de la burocracia y el crecimiento económico en amplias muestras de países. Para este fin, los primeros estudios utilizan los indicadores de «calidad burocrática» provistos por firmas consultoras comerciales, en informes comparados sobre competitividad que son utilizados mayormente por inversionistas. Es cierto que la confiabilidad metodológica de estas mediciones no es del todo segura. Los datos se basan, principalmente, en estimaciones realizadas por evaluadores locales en cada país, pero los criterios de selección de estos evaluadores no son, en general, revelados por las empresas consultoras. La mayor parte de los indicadores varían, por otro lado, entre valores máximos «buenos» y mínimos «malos», como por ejemplo más o menos corrupción, más o menos burocratismo, más o menos eficiencia de los empleados públicos en comparación con el sector privado, etc. Puesto que los evaluadores están informados sobre los índices de crecimiento y sobre el rendimiento económico general de los países que deben evaluar, es prácticamente inevitable que exista una tendencia a conceder valores referenciales «buenos» a los países que tienen mejor rendimiento económico. La correlación entre los indicadores sobre calidad de la burocracia y el crecimiento económico resulta entonces inevitable, y no prueba nada. Ahora bien, pese a estas deficiencias, los informes sobre competitividad proveen un instrumento útil para la investigación empírica, en tanto sus resultados sean verificados, comparados y utilizados con una cierta distancia crítica. Se trata de recaudos que los investigadores que mencionaremos a continuación han tenido en cuenta en sus trabajos, de modo que los posibles problemas de las recopilaciones son «atenuados» mediante ese examen crítico. Claro está que dichos problemas no desaparecen del todo, por esto es que investigaciones más recientes tienden a recurrir, como veremos, a bases de datos recopiladas de manera más confiable o a la formación de bases de datos propias.

Uno de los primeros estudios empíricos, en el marco de la nueva línea de investigación abierta por el neoinstitucionalismo, corresponde a Mauro (1995), quien sistematiza los indicadores sobre «corrupción» y «burocratismo» elaborados por una renombrada consultora en este ámbito, *Business International*, y constata que estos valores se correlacionan estadísticamente con variaciones de la tasa de inversión, la que proporciona uno de los pronósticos más confiables

sobre el crecimiento económico. En el mismo año se publica también un trabajo de Knack y Keefer (1995), quienes utilizan indicadores recopilados por las consultoras *International Country Risk Guide* (ICRG) y *Business and Environmental Risk Intelligence* (BERI), logrando establecer una conexión entre indicadores que corresponden a calidad de la burocracia, corrupción, Estado de derecho y otros indicadores análogos y las variaciones en el ingreso per-cápita promedio durante el período de referencia. Brunetti et al. (1997), por su parte, son los primeros en recurrir a datos más confiables, pues utilizan los resultados de una encuesta realizada especialmente por el Banco Mundial en 58 países, de donde resulta que un sentimiento subjetivo de «credibilidad de las reglas», por parte de los empresarios, tiene un efecto estadísticamente demostrable sobre la tasa de inversión y la tasa de crecimiento. Por «credibilidad de las reglas» entienden Brunetti et al. (1997, 2) la opinión de los empresarios locales sobre el carácter predecible de los cambios que se producen tanto en el marco legal de su actividad como en las políticas estatales que la afectan, sobre la confiabilidad de los sistemas judiciales, sobre los efectos de burocracias corruptas y arbitrarias y sobre el peligro de grandes giros en la orientación de las políticas públicas luego de un cambio de gobierno.

Otros estudios buscan también incrementar la confiabilidad de sus bases de datos, como los de Knack y Keefer (1997) y La Porta et al. (1997), quienes se basan en resultados de encuestas realizadas en el marco del proyecto de investigación *World Values Survey*, coordinado por la Universidad de Michigan, cuyos criterios de seriedad científica son mucho más altos que los de los informes comerciales. En estos estudios se indaga la vinculación entre valores de tipo más bien cultural, como por ejemplo «confianza» y «disposición a cooperar», con el crecimiento económico. Ahora bien, es claro que tales valores solamente pueden conectarse de manera limitada e imprecisa con la eficiencia de la burocracia como variable.

Independientemente de la circunstancia de que la investigación discutida hasta aquí se basa en resultados de encuestas y tiene, por tanto, una indiscutible base empírica, podemos decir que todos estos trabajos permanecen en un nivel *relativamente abstracto*. Los diversos estudios citados demuestran, sin duda, que la percepción de los empresarios respecto a factores tales como calidad de la burocracia estatal, ausencia de corrupción, previsibilidad del marco regulatorio, etc., tiene un demostrable efecto sobre el rendimiento de la economía. Pero con esto la perspectiva teórica se vuelve tan externa al fenómeno considerado como la de los empresarios mismos: la eficiencia burocrática es considerada como un fenómeno que le viene dado *de manera total e indefinida* a la investigación. Mucho más productivo resulta, en este contexto, un estudio sobre organizaciones burocráticas en los distintos países, que pudiera contribuir a esclarecer *las condiciones y los fundamentos* que contribuyen al rendimiento de la burocracia estatal. Porqué una burocracia estatal determinada es más eficiente que otra es la cuestión que los estudios mencionados hasta ahora no solamente no discuten sino que ni siquiera se plantean. La «calidad burocrática» es sola-

mente considerada aquí como el fenómeno que se presenta a la percepción de los empresarios.

Es por primera vez con los trabajos de Rauch y Evans (1999; 2000) que se lleva adelante un intento de establecer correlaciones empíricamente demostrables entre determinadas formas de organización de la burocracia pública, su rendimiento o calidad y el crecimiento económico. En buena medida, los trabajos de Rauch y Evans abren una nueva época para la investigación sobre esta materia. A lo largo de un período de tres años (1993-1996), Rauch y Evans recopilan una amplia base de datos con mediciones de determinadas características estructurales de las organizaciones burocráticas públicas en 35 países. Las características estructurales son definidas por Rauch y Evans siguiendo el análisis de Max Weber de la burocracia estatal moderna, con cuatro características principales: a) salarios competitivos respecto al sector privado, b) posibilidades de ascenso en la organización hasta los niveles directivos, incluyendo promoción interna, c) estabilidad laboral, es decir protección jurídica frente al despido arbitrario y d) reclutamiento meritocrático mediante exámenes públicos y competitivos. Como señalan Rauch y Evans (1999, 749), para Weber las organizaciones administrativas públicas caracterizadas por el reclutamiento meritocrático, las perspectivas de ascenso y las carreras funcionariales tanto rentables como seguras son, claramente, más efectivas que otras formas de organización estatal para fomentar una economía capitalista. Rauch y Evans caracterizan a esta tesis como «la hipótesis del Estado de Max Weber».

Las mediciones del banco de datos recopilado por Rauch y Evans se basan en un cuestionario estándar, completado en el período 1993-1996 por un total de 126 expertos en administración pública correspondientes a los distintos países de la muestra principal de 32 países, vale decir que para cada país de la muestra se entrevistaron un mínimo de tres expertos locales. A los expertos no se les solicitó que evaluaran el rendimiento o la calidad de la burocracia estatal, sino que el cuestionario se concentró en *criterios concretos que podían ser estimados objetivamente* para el período de referencia, las dos décadas entre 1970 y 1990. Así por ejemplo, las preguntas versaban sobre el porcentaje de empleados públicos que habían ingresado al servicio mediante una prueba de acceso, la probabilidad de ascenso de los funcionarios de carrera hasta llegar a los niveles directivos, etc. Claro está que los encuestados debían *estimar* mucha de esta información, pues no existen en sus países registros públicos suficientes para proveer los datos respectivos, pero no se preguntaba en ningún caso por las opiniones de los expertos, sino por estimaciones respecto a hechos. Por este motivo, el nivel de objetividad del estudio de Rauch y Evans es mucho mayor que el de los informes elaborados por consultoras comerciales, dado que éstos se basan en opiniones de los encuestados sobre el carácter «bueno» o «malo» de la burocracia, como se dijo arriba. Las preguntas de la encuesta formulada por Rauch y Evans tampoco estaban referidas al conjunto de la burocracia pública, sino que se pedía a los expertos, en primer lugar, identificar cuatro organismos públicos, incluyendo ministerios, que jugasen los roles más fundamen-

tales en la formulación de la política económica, para luego contestar preguntas en relación a esos organismos específicos (Rauch y Evans 1999, 754).

Las mediciones sobre las distintas características estructurales de las organizaciones burocráticas, proporcionadas por los entrevistados, son integradas por Rauch y Evans en una escala que denominan «escala de weberianismo». La posición en la escala muestra en qué medida las distintas estructuras burocráticas pueden caracterizarse como configuradas, o no, en torno a los principios del reclutamiento meritocrático y las carreras funcionariales previsibles y rentables. En la correlación con las tasas de crecimiento para el período 1970-1990 se muestra con claridad, finalmente, que estas características estructurales «weberianas» tienen un efecto estadístico «fuerte y significativo» sobre el crecimiento económico (Rauch y Evans 1999, 756). De esta forma, Rauch y Evans *logran una demostración empírico-estadística de la hipótesis del Estado de Max Weber*.

En un trabajo posterior, Rauch y Evans (2000) correlacionan los resultados anteriores, esto es, la escala de características estructurales burocráticas «weberianas», con los indicadores de rendimiento burocrático elaborados por tres reconocidas firmas consultoras internacionales. Las características estructurales weberianas que seleccionan Rauch y Evans para este estudio son las ya mencionadas arriba: salarios competitivos de los funcionarios en comparación con el sector privado, promoción interna, estabilidad laboral y reclutamiento meritocrático. Al realizar la correlación, Rauch y Evans comprueban que el reclutamiento meritocrático tiene una vinculación estadísticamente significativa con los valores referenciales sobre rendimiento de la burocracia provistos por dos de las consultoras. Por el contrario, no se comprueba que los salarios competitivos, la estabilidad laboral o la promoción interna tengan un efecto estadísticamente demostrable sobre dichos valores. En opinión de Rauch y Evans, los resultados estadísticos permiten incluso una interpretación causal de esta relación, a saber, que el reclutamiento meritocrático es la *causa* del buen rendimiento burocrático (Rauch y Evans 2000, 62).

Los trabajos de Rauch y Evans permiten adquirir así una perspectiva mucho más precisa sobre el marco de estructuras institucionales que permiten incrementar el rendimiento burocrático. Como se dijo arriba, las investigaciones anteriores habían considerado a la categoría de «eficiencia burocrática» de manera muy poco diferenciada e imprecisa. Y resulta muy difícil o imposible establecer la vinculación entre la forma del sistema político y el fenómeno de la eficiencia burocrática como un todo indiferenciado. Como señalan Keefer y Knack, tanto Singapur como los Estados Unidos y Francia muestran un grado relativamente alto de «calidad institucional». Sin embargo, las características del marco institucional, tales como por ejemplo los controles parlamentarios del poder ejecutivo, la independencia de la justicia o el reclutamiento y la promoción de empleados públicos, son muy diferentes en los tres países. «No resulta claro aún», sostienen entonces Keefer y Knack, «como es que estas carac-

terísticas institucionales deberían resultar combinadas de modo de obtener un criterio objetivo para la calidad institucional.» (Keefer y Knack 1997, 592).

La perspectiva diferencial en las características estructurales de las organizaciones burocráticas, introducida por los trabajos de Rauch y Evans, hace que esta cuestión pueda indagarse con mucha mayor profundidad. Pues la pregunta por las condiciones institucionales del rendimiento burocrático puede ahora concentrarse sobre determinadas características estructurales, tales como el «weberianismo» de una organización burocrática pública. Ahora bien, es claro que los trabajos de Rauch y Evans contienen una crítica bastante evidente hacia la corriente de reformas del Estado y la administración pública denominada Nueva Gestión Pública, a la que ya nos hemos referido. La Nueva Gestión Pública o neo-gerencialismo se propone como una «superación» del modelo weberiano, mediante la adaptación de modelos de la gestión empresarial privada al ámbito público. La Nueva Gestión Pública, en este sentido, puede asociarse con el escepticismo ante las organizaciones públicas tradicionales, que caracterizó a la economía política neoclásica. En su crítica hacia esta escuela, el nuevo institucionalismo, precisamente, intenta una revisión y recuperación del modelo weberiano.

3.4. GOBERNANZA Y ROL DEL ESTADO

Lo más interesante del concepto de gobernanza, desde un primer momento, fue la posibilidad de contar con una herramienta analítica que permitiera ir más allá de la mera búsqueda de la eficiencia administrativa. La expectativa generada por este concepto apuntaba a la posibilidad de considerar, de manera relacionada, el problema de las *estructuras políticas* al mismo tiempo que la cuestión, más técnica, de la buena administración y el gerenciamiento público eficaz. Pues tanto los miembros de instituciones académicas, como los expertos que trabajan para organismos financieros internacionales, estaban habituados desde hace mucho tiempo a tratar las cuestiones de política y administración en forma dicotómica y separada. Se trata, a decir verdad, de una tendencia general que afecta a estas disciplinas, como se ha discutido arriba. Ahora bien, mientras que las perspectivas de la política y la administración se mantenían separadas, siempre existió la sensación, entre los expertos, de que dicha separación es artificial y resulta un obstáculo para el avance del conocimiento. Pero hasta que la noción de «gobernanza» fue acuñada, justamente, no existía un único concepto o formulación teórica que *claramente intentase* conectar a estas dos esferas y que mostrase, siquiera de manera incipiente, un abordaje metodológico para llevar a cabo esa vinculación.

Con todo, si bien el concepto de gobernanza apunta a un ámbito de intereses comunes entre política y administración, también es cierto que no se cuenta, al menos todavía, con una definición precisa que pueda sugerir acciones específicas orientadas a mejorar la gobernanza como una propiedad del gobierno o de

la vida pública. En términos muy generales, el concepto de gobernanza puede considerarse como una forma de referirse a la formulación y realización de intereses colectivos, así como a la conducción y coordinación de la sociedad (Peters y Pierre 2006, 209). Sin embargo, como señala Doornbos, para los banqueros una completa auditoría financiera puede representar la suma de la buena gobernanza, mientras que, para los ciudadanos de un barrio suburbano, el mantenimiento de la seguridad es posible que resulte el criterio más importante (Doornbos 2003, 5).

Si bien el concepto de gobernanza no cuenta con una definición precisa, entonces, son claras las ventajas que ofrece para *abordar* ciertos problemas, lo que contribuye a explicar su gran difusión en ámbitos académicos y entre organismos internacionales. En primer lugar, el concepto de gobernanza postula un modelo de decisiones colectivas que no tiene un lugar definido, sino que los mecanismos decisorios que contribuyen a la gobernanza pueden tener lugar dentro del Estado, pero también dentro de organismos internacionales, organismos no gubernamentales, la sociedad civil u otros contextos estructurales. En este sentido, como observa Rhodes (2003, 65), el concepto de gobernanza describe un cambio en el sentido y el proceso de gobernar. Aunque suene paradójico, este proceso ya no está centrado *en el propio gobierno*. El concepto de gobernanza permite orientar la investigación sobre el ejercicio del poder político sin atenerse a límites formales, lo que resulta muy atractivo para las distintas perspectivas teóricas que han debatido temas relacionados con el poder y el Estado en las últimas décadas, tanto para el análisis del discurso como para el estructuralismo y el post-estructuralismo, para el marxismo, para la teoría de los sistemas e incluso para visiones clásicas del poder político como la concepción pluralista del poder asociada con el liberalismo político. Hoy en día, la ciencia política ya no podría prescindir completamente de un concepto de gobernanza en el estudio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, tanto como la sociología no podría prescindir de este concepto al estudiar el poder, y ni siquiera la economía puede ignorarlo al momento de estudiar el funcionamiento *real* de los mercados (Doornbos 2003, 6).

Para Rhodes (2003), la nueva forma de gobernar, representada por el concepto de gobernanza, se basa en *redes de políticas*. Las redes de políticas están formadas por los conjuntos de organizaciones que se reúnen en torno a un área mayor de gobierno, es decir en torno a una cierta función o departamento de la estructura organizacional del Estado. Estas organizaciones incluyen, habitualmente, a las asociaciones profesionales, los sindicatos y las grandes empresas. Rhodes desarrolla una visión de la gobernanza centrada en las redes de políticas a partir del caso de Gran Bretaña, en donde los grandes ministerios ya no podrían proveer servicios básicos a los ciudadanos sin la colaboración de estas organizaciones. El gobierno de Margaret Thatcher intentó, de manera deliberada, reducir el poder de las redes de políticas, utilizar los mercados para proveer servicios públicos y recortar los «privilegios» de las profesiones mediante controles financieros muy rigurosos. Pero estas reformas neoliberales tuvieron

consecuencias inesperadas (Rhodes 2003, 65). Al fragmentar los sistemas para la provisión de servicios públicos, crearon fuertes presiones para que las organizaciones colaboraran entre sí para proveer dichos servicios. De este modo, la desregulación multiplicó las redes de políticas que, supuestamente, iban a ser reemplazadas por mercados. En Gran Bretaña, como resultado de este proceso, la autoridad informal de las redes de políticas está tendiendo no solamente a suplementar sino también a *suplantar* a la autoridad formal del Estado.

Peters y Pierre (2006), por su lado, critican el tipo de concepto de gobernanza desarrollado por Rhodes, que se ha convertido en la visión más aceptada en muchos ámbitos académicos, y proponen en cambio una visión de la gobernanza en que el Estado sigue constituyendo un factor y un actor de primer orden. Para Peters y Pierre, si bien no puede negarse que existe ahora un poderoso mercado global, que afecta mucho a la capacidad de los Estados para tomar decisiones autónomas en materia económica, este mercado global mismo se genera a través de la negociación y no de manera autónoma, y los gobiernos son los mayores negociadores en foros tales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y muchos otros regímenes internacionales.

Por este motivo, el lugar más apropiado para iniciar el análisis de la gobernanza es el Estado, antes que los actores externos, sociales o económicos. A pesar de los cambios que pueden observarse en el sistema de factores que afectan a la gobernanza, la mayor parte de los actores, en este ámbito, siguen correspondiendo a los organismos públicos. En un mundo en donde las redes de actores del sector privado son cruciales para la formación y, especialmente, para la implementación de políticas públicas, la interacción con esos actores sociales resulta fundamental para el éxito del gobierno, pero estos actores no pueden reemplazar el mandato legal del Estado. De este modo, las actividades de las redes de actores sociales van a llevarse a cabo en un contexto de poder estatal, que puede ser retirado si parece necesario hacerlo.

Al la vez que son capaces de transmitir *legitimidad*, las instituciones del sector público están especialmente bien preparadas para llevar a cabo determinadas actividades vinculadas con la gobernanza. Así por ejemplo, las instituciones del sector público han sido designadas para resolver conflictos, mientras que no puede decirse lo mismo de los mercados o de las redes de actores. Los mercados tienden a ocultar disimular conflictos o a suponer que los actores económicos más poderosos triunfarán, un resultado que el mercado sanciona como el mejor. Respecto a las redes de actores, se supone que éstas son cooperativas y no competitivas, pero si una red situada en torno a un área de política pública es verdaderamente inclusiva, y comprende por tanto un espectro de intereses socioeconómicos, puede encontrarse con que una solución cooperativa para ciertos problemas es imposible, puesto que no cuenta *de antemano* con un método que permita decidir de manera legítima entre ganadores y perdedores. Las instituciones políticas han sido diseñadas bajo la suposición del conflicto, a veces conflictos intensos, y sus reglas constitutivas proveen los medios para llegar a una solución.

3.5. GOBERNANZA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como veíamos arriba, el concepto de gobernanza surge a principios de la década de 1990. Hasta ahora, hemos considerado sobre todo su desarrollo en el ámbito académico o científico, donde el concepto de gobernanza resulta distintivo de una nueva perspectiva teórica sobre la relación entre instituciones y crecimiento económico. La tesis weberiana sobre la necesidad de instituciones sólidas y profesionales («racionales») para asegurar el desarrollo, cuenta hoy con significativa evidencia empírica en su favor y con un amplio consenso entre los especialistas. Más difícil, con todo, es obtener la misma claridad respecto a las condiciones políticas que pueden asegurar ese marco institucional, pero el concepto de gobernanza proporciona, al menos, un abordaje interesante para comenzar a discutir esta segunda cuestión. El concepto de gobernanza, como veíamos, ha sido también la clave para una nueva discusión sobre la relación entre el Estado y la sociedad.

En esta sección, vamos a considerar la aplicación del concepto de gobernanza al ámbito de la cooperación para el desarrollo. Hay que notar, a decir verdad, que se trata de la aplicación para la que el concepto fue acuñado originalmente. El enorme interés académico suscitado por el concepto de gobernanza resultó, en cambio, un fenómeno relativamente imprevisto, aunque por cierto bienvenido por los expertos del Banco Mundial que lo formularon. Vamos a volver ahora, sin embargo, al ámbito de discusión donde el concepto debía originariamente emplearse, en el que ha desarrollado también una amplia trayectoria, ciertamente conectada con el debate académico, pero con muchas características propias.

Comenzando, entonces, por analizar los usos del concepto de gobernanza en el ámbito de la cooperación, debemos notar que, hoy en día, resulta aquí todavía más influyente que en el ámbito del debate científico. En el ámbito de la cooperación, el concepto de gobernanza ha terminado por convertirse *en el criterio principal para decidir sobre la concesión de ayuda al desarrollo*. Se trata, por cierto, de un uso muy polémico del concepto de gobernanza, en cuya vanguardia se encuentra, como veremos, la ayuda al desarrollo provista por Holanda. No así en el caso de España, en cambio, que se ha mantenido al margen de esta nueva orientación de la cooperación, y cuyos criterios y prácticas también serán analizados más adelante.

Con el fin de la guerra fría, la política de orientación de la ayuda internacional al desarrollo dejó de guiarse por la mera pertenencia a uno de los dos bloques, que antes era el criterio decisivo para recibir ayuda, por parte del bloque más afín y dependiendo de la importancia «estratégica» en cada caso. En esta nueva época, en cambio, el bloque occidental ha dejado de considerar políticamente conveniente continuar suministrando apoyo financiero a regímenes que manejen sus asuntos internos de manera dudosa, particularmente en lo que respecta a violaciones a los derechos humanos, o incluso, la práctica de la corrup-

ción más allá de ciertos límites. La opinión pública internacional también se consolida, de la mano de nuevas tecnologías de comunicación, y pasa a ejercer mayor presión en el mismo sentido. Todo esto abre un nuevo capítulo de «condicionalidades» de tipo político, que se requieren para poder acceder a créditos de ayuda al desarrollo. Estas nuevas formas de condicionalidad comenzaron a tomar cartas en la forma en que los gobiernos deben estructurar sus procesos de administración y formulación de políticas, en las prioridades que se asignan a ciertos programas de política pública por sobre otros, etc. Pero, para esto, también era necesario tener un *modelo normativo* sobre la manera en los gobiernos deben llevar adelante los procesos de decisión sobre políticas públicas y si, por ejemplo, el concepto de sistemas pluri-partidistas, poliarquías u otros conceptos análogos habrían de ser la base teórica para conformar al gobierno y a los procesos políticos.

Un nuevo estándar o criterio, evidentemente, tenía que poder formularse para que sirva de guía, de modo de poder reclamar de los países tomadores de crédito reformas políticas y administrativas, de acuerdo con un programa más o menos específico. El concepto de gobernanza vino a cumplir dicha función. La iniciativa principal en el desarrollo del concepto de gobernanza surge, como decíamos arriba, del Banco Mundial. Esto tiene un matiz paradójico, puesto que los estatutos del Banco Mundial le prohíben desarrollar cualquier actividad «política», es decir, intervenir en asuntos políticos internos de los países que reciben sus créditos. Al establecer una nueva serie de programas y acciones en torno al concepto de gobernanza, el directorio se planteó, incluso, la *ampliación* del mandato del Banco Mundial para que dejara de tener esta restricción. Pero, finalmente, se decidió no realizar ninguna modificación, lo que llevó a una segunda paradoja: en todas sus sucesivas redefiniciones, el Banco Mundial intentó mantener un concepto de gobernanza cuyo contenido fuera, en la mayor medida posible, también «apolítico». Esta restricción, sin embargo, no tiene vigencia respecto a países individuales que son grandes dadores de ayuda al desarrollo y es aquí que el concepto de gobernanza comenzó a cumplir un rol cada vez más importante en la práctica de la cooperación, *especialmente por parte de países europeos*. Analizaremos debajo, en este sentido, un giro de importancia en la política de ayuda internacional del gobierno de Holanda, uno de los mayores donantes europeos y mundiales, tanto en términos proporcionales al PBI como en el monto total de la ayuda concedida. A partir de 1998, Holanda configuró una lista de potenciales receptores de ayuda, basada en una *evaluación de la gobernanza* de cada uno de ellos. De modo que existe aquí un nuevo criterio de *selectividad* en la cooperación al desarrollo: para poder ser beneficiario, un país debe tener indicadores de gobernanza suficientemente desarrollados como para ser incluido en los criterios formulados por el gobierno de Holanda. Se trata, por cierto, de una decisión sumamente polémica, que ha generado un amplio debate político y académico, como veremos.

Si los criterios de gobernanza elaborados por países donantes comienzan a utilizarse en estrategias de «selectividad», siguiendo el modelo holandés, esto

podría implicar, sin duda, que patrones de conducta característicos de las culturas occidentales sean adoptados en, o se pretenda exportarlos a, contextos políticos y culturales no-occidentales. Este fenómeno no es novedoso ni particularmente sorprendente, pero conviene reconocerlo como lo que es. En el mismo sentido, podemos notar una distinción básica entre la discusión académica y los discursos sobre gobernanza de las agencias de cooperación. La discusión académica tiende a tener mucha mayor «sensibilidad cultural» e intentará, normalmente, entender mejor los méritos y los problemas de diferentes configuraciones de la gobernanza en distintos contextos. El discurso de las agencias de cooperación, por el contrario, es probable que tome como punto de partida una noción general de gobernanza y tiendan a esperar o exigir que se cumplan con sus criterios en las circunstancias más diversas.

Pero antes de llegar hasta la *estrategia de selectividad* de acuerdo al modelo holandés, el concepto de gobernanza fue empleado durante años intentando, de manera más modesta, establecer algunas *condicionalidades políticas* para la concesión de créditos. El modelo de selectividad implica, como hace Holanda desde 1998, elaborar una lista de países que son potenciales receptores de ayuda, en base a su cumplimiento de criterios de gobernanza. En el modelo gradual, en cambio, que el Banco Mundial y otros donantes utilizaron desde principios de los 90 y prácticamente hasta la actualidad, los créditos se conceden también a países que pueden tener muy malas evaluaciones en el área de gobernanza, pero el crédito se divide en cuotas, cuya sucesiva entrega depende del cumplimiento de ciertas condiciones. Este tipo de condicionalidad comenzó a emplearse, particularmente, con los programas de ajuste estructural, pero solamente en un sentido económico, exigiendo el cumplimiento o aplicación de determinadas medidas de política económica como parte de la condicionalidad de los créditos. Con el concepto de gobernanza, ahora, se intenta desarrollar un modelo de condicionalidad que incluya también la *dimensión política*, de modo de lograr mejoras graduales en los procesos políticos y administrativos de un país.

Por cierto, como señala Doornbos (2003, 10) la idea de postular condicionalidades políticas parecía mucho más fácil en teoría de lo que habría de resultar en la práctica. De manera relativamente previsible, la aceptación y cumplimiento de los proyectos de reforma política exigidos por los donantes se realizó, en muchos casos, a regañadientes y con numerosas dificultades. De a poco, la aplicabilidad de las condiciones para la gobernanza empezó a reducirse y a volverse cada vez menos precisa. Dos aspectos son dignos de mención.

Inmediatamente después del fin de la Guerra Fría, un amplio sector de atención internacional, en torno a la cuestión de la gobernanza, fue la democratización y la creación de regímenes políticos pluripartidarios o poliarquías. La discusión sobre este tema continúa, pero los resultados de la cooperación, como tal, han sido bastante pobres. Algunos regímenes autoritarios se transformaron, hábilmente, en regímenes de partidos hegemónicos, manteniendo a la vez una fachada de pluripartidismo, tal como Etiopía, Zimbabwe y Zambia. Otros regí-

menes autoritarios continuaron más o menos igual, con tan poco o tanta ayuda al desarrollo como recibían antes. Y otros países, como Uganda, lucharon por lograr el reconocimiento de una alternativa al pluripartidismo, sosteniendo que este régimen era un resultado de la experiencia histórica occidental y que, por lo tanto, no necesariamente constituía la única ruta hacia la democracia o hacia la buena gobernanza. Las experiencias de Uganda con el sistema del «movimiento», sin embargo, no contribuyeron a consolidar la propuesta de alternativas al modelo de democracia pluripartidista.

Las evaluaciones de las experiencias que se presentaron al utilizar el concepto de gobernanza, como principio para guiar las políticas de cooperación para el desarrollo, fue así relativamente negativa. Esto lleva a que, a partir de los intentos de usar la cooperación para inducir mejoras en las prácticas de gobernanza, se consolide la tendencia actual entre los países que desarrollan programas de cooperación, consistente en substituir la *condicionalidad política* de los créditos por la *selectividad política* de los recipientes de ayuda. Este cambio intenta también evitar la carga de tener que supervisar procesos políticos, lo que requiere un grado de atención y un conocimiento tan detallado de las condiciones locales, que la mayor parte de los donantes no están dispuestos a poner ese tipo de supervisión en práctica, al menos, hasta que no se haya comprobado que la nueva estrategia de selectividad tampoco ofrece resultados positivos. El pase de la condicionalidad a la selectividad, donde Holanda tuvo una clara iniciativa, tiene su punto de partida, sin embargo, también en un trabajo del Banco Mundial. Un informe de esta institución (Banco Mundial 1998) con el título «Evaluando la Cooperación», también conocido como «el informe de Dollar», por el nombre de su principal autor, David Dollar, llega a la conclusión de que aquellos países con un «buen» rendimiento en términos de tasas de crecimiento son los que resultan más capaces de recibir fondos de ayuda e incorporarlos de manera efectiva. El informe provee una justificación para el nuevo enfoque: mediante la referencia a la evidencia presentada, se defiende y se racionaliza la selectividad como la estrategia de cooperación más efectiva en el balance de costos y resultados. De aquí resulta el amplio interés con que el informe fue recibido en varios círculos de donantes. El resultado más importante de este cambio de orientación ha sido el giro en la política de cooperación del gobierno de Holanda. Como queda dicho, la cooperación estructural de este país se concentra ahora en una lista de países receptores que presentan, de entrada, buenos resultados en el área de la gobernanza.

A partir de noviembre de 1998, el gobierno de Holanda declara basar su propia evaluación de las políticas económicas y sociales de los países en desarrollo en los informes elaborados por «organizaciones multilaterales relevantes». La evaluación de la calidad de la gobernanza, declara el gobierno holandés, habrá de basarse en tres aspectos: 1) el gerenciamiento financiero de los países, 2) el estado de la protección de los derechos humanos y 3) el nivel de democratización de la sociedad. El instrumento principal para realizar estas evaluaciones es la medida de rendimiento del gobierno desarrollada por la *In-*

ternational Development Association (IDA) en base a 20 indicadores, de los cuales 10 corresponden a políticas que apuntan a desarrollo sostenido y lucha contra la pobreza, 4 corresponden a políticas que apuntan a reducir la pobreza y 6 miden la calidad de la gobernanza y el gerenciamiento del sector público. La selección original de países se presentó al parlamento holandés en febrero de 1999, incluyendo un total de 19 casos (Hout 2002, 514). Los criterios utilizados para seleccionar estos casos, sin embargo, han sido criticados por no resultar consistentes con otras fuentes de información, como por ejemplo los datos sobre derechos políticos y libertades civiles recopilados por *Freedom House* o los indicadores de gobernanza recopilados por el Banco Mundial. Usando estas otras fuentes de información, Hout (2002, 524) no logra justificar, es decir reproducir, la selección de países realizada por el gobierno de Holanda. Puesto que, para peor, el procedimiento de selección no fue enteramente transparente, puede formularse la sospecha de que la elección de países en la lista no estuvo enteramente libre de criterios oportunistas, tal como la conveniencia política o comercial.

Paradójicamente, en este nuevo escenario, el apoyo a la gobernanza mediante condicionalidades políticas de los créditos no constituye una prioridad. La gobernanza se presupone dada para empezar, pero elevada ahora a un criterio clave para la selección de un país en la categoría de «país más favorecido». El gobierno de los EE.UU., también reflejando la reorientación de políticas del Banco Mundial, adoptó recientemente la misma posición básica al redireccionar sus políticas de cooperación, aunque esto por supuesto resulta incierto en vista de la guerra de Irak o de la supuesta «guerra contra el terror». En este escenario, los EE.UU. muestran también indicios de retornar a criterios de cooperación internacional similares a los de la guerra fría, sólo que ahora el criterio decisivo para recibir fondos de cooperación consiste en declararse aliado de los EE.UU. en la «guerra global». De todas formas, es probable que la idea de «guerra contra el terror» deje de convertirse relativamente pronto en el principio exclusivo que guía la política exterior de este país.

Fuera de Holanda y los EE.UU., otros países que tienen una amplia tradición y una fuerte presencia internacional en el ámbito de la cooperación, en cambio, tal como Dinamarca y otros países escandinavos, no muestran intención de restringir sus programas de cooperación al criterio único de la gobernanza. Estos donantes todavía están deliberando sobre si hacer el giro desde la «condicionalidad» hacia la «selectividad», aunque el liderazgo del Banco Mundial en estos temas hace que una amplia adopción de este enfoque resulte probable. En esta nueva forma de pensar, en cualquier caso, los países que estén afectados por la mala gobernanza permanecerán así, a menos que el gobierno tenga tanto interés en calificar para la cooperación que proceda a reformar sus estructuras de gobierno para cumplir con los criterios requeridos.

El experimento holandés, en síntesis, resulta muy controvertido y se presta a críticas muy severas. De todas formas, hay que notar que una de las ideas centrales de esta propuesta consiste en reproducir, mediante criterios de selec-

tividad, uno de los aspectos más efectivos de la transferencia del modelo de gobernanza de la Unión Europea a países de Europa Central y del Este. En este proceso, la voluntad de dichos países de unirse a la Unión ha permitido a ésta una influencia sin precedentes en la reestructuración de sus instituciones locales y de todo el espectro de políticas públicas que llevan a cabo. Si bien, en la literatura, se caracteriza a la influencia de la Unión Europea bajo el concepto de «condicionalidad», es claro que se trata de una condicionalidad mucho más transparente, y a la vez rigurosa, que la condicionalidad de los créditos de las agencias internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. La condicionalidad, en este caso, se establece mediante acuerdos que luego son puestos a prueba por misiones técnicas, las que, en caso de incumplimiento, tienen un margen para negociar postergaciones con el país tomador del crédito antes de decidir sobre la cancelación de éste. En cualquier caso, las negociaciones entre las misiones técnicas y los gobiernos suelen ser largas y complejas y no suscitan gran debate público. El motivo fundamental para esta deficiencia es, por cierto, la prohibición de la carta constitutiva de los organismos financieros internacionales respecto a intervenir en la política interna de los países tomadores de crédito. Debido a esta prohibición, las misiones técnicas de estos organismos no se dirigen jamás a la opinión pública, sino que únicamente realizan negociaciones reservadas con los oficiales públicos de los países tomadores de crédito. La Unión Europea, en cambio, formula con toda claridad ante la opinión pública los motivos por los cuales un país cumple o deja de cumplir con los criterios. Este tipo de *condicionalidad pública* provoca un cambio en la estructura de oportunidades doméstica en favor de los actores que tienen incentivos propios para adoptar las reglas de la Unión Europea y fortalece así su poder de negociación frente a sus oponentes en la sociedad y en el gobierno (Schimmelfennig y Sedelmeier 2004, 664).

Ahora bien, para que este tipo de condicionalidad pública tenga el efecto esperado, es necesaria una completa claridad respecto a los criterios de selectividad. Se trata de la falla principal del modelo holandés, hasta la fecha, pero justamente la ola de críticas al respecto hace plausible pensar que esto deberá mejorar en el futuro y que el gobierno holandés deberá establecer un procedimiento transparente, así como criterios claros, para determinar la admisión de países a su lista de «naciones más favorecidas» que podrán recibir ayuda al desarrollo. Es importante recordar, en este sentido, que la lista original de 19 países fue aprobada en una sesión del parlamento. Se trata de un tipo de debate público que los organismos internacionales de crédito, con todo lo importante que puedan resultar sus programas de ayuda, no están dispuestos a sostener, puesto que sus mismos estatutos, pero principalmente su mentalidad tecnocrática o tecnocrática, hacen impensable ese tipo de exposición política.

En síntesis, la admisión en una lista de países que respetan condiciones políticas mínimas de la gobernanza puede convertirse en un objetivo muy atractivo, tanto por estar asociada con la recepción de ayuda como por su carácter simbólico, que representa de alguna manera integrarse en una comunidad polí-

tica de naciones (una dimensión simbólica que podría reforzarse de manera deliberada). Aquí existen interesantes perspectivas para la ayuda al desarrollo en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, particularmente por parte de España, cuya ayuda al desarrollo ha sido hasta ahora la más lejana a criterios políticos de gobernanza de todos los países de la Unión Europea (Youngs et al. 2006).

España se ha opuesto, tradicionalmente, al uso de la condicionalidad política en sus programas de ayuda al desarrollo. Tanto la ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, como los Planes Directores de la Cooperación Española 2001-2004 y 2005-2008, omiten toda referencia a la condicionalidad (AECI 2006). De estas bases legales y reglamentarias se desprenden cuatro criterios fundamentales para la asignación de ayuda al desarrollo por parte de la cooperación española: niveles de pobreza, incidencia de conflictos, prioridades de la política exterior y el compromiso de los receptores con el cumplimiento de objetivos de desarrollo. En un sentido crítico, se ha observado que casi la mitad de los 32 países declarados «prioritarios» para la cooperación, en el plan director 2001-2004, no habían firmado o ratificado algunas de las convenciones internacionales sobre derechos humanos más relevantes. La situación mejoró sustancialmente con el plan director 2005-2008, donde el número de los países prioritarios que se encuentran en esa situación bajó a siete. También se ha observado que la cuestión de la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo viene siendo debatida en círculos ministeriales españoles desde principios de 2006, de modo que la práctica española de la cooperación internacional puede experimentar algunos cambios, respecto a esta cuestión, en el futuro (Youngs et al. 2006, 165).

Para terminar, podemos preguntarnos cuál es el futuro de la gobernanza como un concepto operativo en el contexto de la cooperación para el desarrollo. En primer lugar, todavía sigue resultando difícil especificar o llegar a un consenso sobre el contenido de este concepto. Sin embargo, parece probable que el concepto de gobernanza continúe existiendo como una noción general y bastante vaga con la cual registrar la propia satisfacción o insatisfacción con las prácticas políticas y administrativas particulares de los gobiernos, sugiriendo de alguna manera que existen estándares superiores. Un tema que siempre atrae particular atención en las relaciones entre donantes y receptores, bajo la denominación de gobernanza, es el que corresponde a la rendición de cuentas (*accountability*). A decir verdad, se trata de una de las más importantes motivaciones que llevan a plantear cuestiones de gobernanza. Es probable que, cuando otros aspectos menos tangibles de la gobernanza pierdan su inmediata pertinencia o auto-evidencia, o cuando los donantes sientan que no tienen un verdadero acceso a ellos, este núcleo de cuestiones ligadas con la rendición de cuentas venga a resultar el fundamento del problema de la gobernanza. Ya puede observarse que la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas se presentan como una «trinidad» especialmente destacada en el ámbito del gerenciamento financiero.

En cualquier caso, la discusión sobre el concepto de gobernanza ha llevado a un amplio consenso sobre la necesidad de contar con un Estado democrático moderno y eficiente, como factor crucial para lograr el objetivo del desarrollo económico sostenido. Es justamente la difusión de esta tesis, en el ámbito académico y entre los organismos internacionales de crédito, lo que lleva a los países donantes de ayuda al desarrollo a exigir condiciones mínimas de gobernanza por parte de los receptores de dicha ayuda. Diversos aspectos de esta práctica son controvertidos, como vimos, pero la tesis misma sobre el papel que el Estado debe cumplir para promover el desarrollo económico excede a esta cuestión particular y se convierte en un principio teórico fundamental para redefinir la relación de la Ciencia de la Administración con la Ciencia Política y con la Economía. El concepto de gobernanza muestra que estas tres disciplinas están mucho más estrechamente conectadas de lo que se creía antes.

Pues la tesis más radical de la economía política neoclásica, a saber, que el Estado es antes una obstrucción que un factor facilitador del crecimiento económico y que, por tanto, el Estado debe ser reducido al mínimo para promover el desarrollo, solamente tuvo amplia aceptación en la década de los 80, el menos entre los organismos financieros internacionales y en ciertos ámbitos académicos. Sin embargo, la revalorización del papel del Estado no significa que exista un consenso, o siquiera un acuerdo mayoritario, sobre las características que el Estado y las organizaciones públicas deben asumir para contribuir más eficientemente a dicho objetivo. Veámos en este capítulo la fundamentación que Rauch y Evans llevaron a cabo de lo que denominan «hipótesis del Estado de Max Weber» con herramientas de estadística y amplias bases de datos, que no estaban al alcance del pensador alemán cuando sostuvo por primera vez dicha idea. La postura de Rauch y Evans, por cierto, contribuye a apoyar la corriente de reformas administrativas conocida, precisamente, como neo-weberiana. Esta perspectiva rivaliza, en el campo del pensamiento administrativo, con los enfoques neo-gerencialistas a los que también nos hemos referido. Sin duda puede proponerse una síntesis o sincretismo entre ambas perspectivas, en tanto sea posible y en los ámbitos de actividad administrativa donde sea posible. Pero antes es necesario conocer de manera rigurosa la naturaleza del debate de que se trata, las diferencias entre ambas corrientes, incluso las diferencias insalvables.

En el próximo capítulo, vamos a considerar las diferencias más fundamentales entre ambos enfoques, neo-weberianismo y neo-gerencialismo. Como veremos, el eje principal de la discusión es de tipo metodológico, por lo que vamos a comenzar por estudiar dicha contraposición en torno al análisis de políticas públicas, una metodología específica de la Ciencia de la Administración, que permite mostrar la aplicación dinámica de sus principios en situaciones donde un determinado plan de acción administrativa o política pública debe llevarse a cabo. Algunos autores, que vamos a mencionar, han considerado que el análisis de políticas públicas, como disciplina, permite *evitar tener que adoptar enfoques gerenciales* o neo-gerenciales, puesto que la naturaleza de la acti-

vidad empresarial privada y de la actividad administrativa pública son enteramente diferentes. Es curioso que otros autores, por el contrario, consideran que es precisamente en el marco del análisis de políticas públicas donde el *enfoque gerencial resulta más productivo*. En síntesis, la contraposición entre las dos corrientes de reformas administrativas se produce también en el interior del análisis de políticas públicas, y probablemente es aquí donde puede percibirse mejor el aspecto metodológico fundamental del debate.

En cualquier caso, es claro que el análisis de políticas públicas tiene interés por sí mismo, como disciplina de la Ciencia de la Administración, pero también nos permite establecer una base de aproximación, desde la perspectiva administrativa, al problema de la relación entre poderes públicos, que vamos a discutir en el capítulo tercero. Antes de esto, sin embargo, en la segunda sección del próximo capítulo, volveremos al contexto general del debate entre neo-gerencialismo y neo-weberianismo, los orígenes y desarrollo de ambas corrientes, así como sus problemas de aplicación en el ámbito Iberoamericano.

CAPÍTULO II
MÉTODOS Y ESCUELAS
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El modelo lineal, racional, del proceso de políticas públicas es un criterio interpretativo útil para ser contrastado con la realidad de los procesos sociales de decisión, pero quizás poco más que eso.

Peters «The Policy Process» (1992, 179).

En sistemas democráticos, la administración pública es dirigida por jefes de gobierno electos, que tienen la intención de *hacer algo* que corresponde, en términos ideales, al programa con que han ganado las elecciones. Durante el transcurso del período de gobierno, asimismo, pueden producirse numerosos acontecimientos, ya sean iniciativas de los ciudadanos o problemas específicos urgentes, que llevan a los jefes de gobierno a tomar una decisión al respecto. Es claro que ambos tipos de acciones de gobierno, programadas o urgentes, deberán ser llevadas a cabo por la administración pública. En este sentido, la administración representa el instrumento o medio principal de la política pública y esta última puede definirse como *cualquier cosa que un gobierno decide hacer o dejar de hacer*. (Shafritz y Russell 2000, 43) En una definición algo más sofisticada e institucional, la política pública se considera como el conjunto de «objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.» (Tamayo 1997, 281)

El análisis de políticas públicas constituye una *corriente o metodología específica* dentro de la ciencia de la administración, que propone focalizar la perspectiva de estudio sobre las *acciones* del gobierno y, con esto, abordar de manera *dinámica* el objeto de la administración pública. El énfasis en un cierto tipo de perspectiva permite caracterizar al análisis de políticas públicas como una corriente metodológica particular que, para muchos autores, debe ocupar un rol preponderante en la disciplina.

Debido al carácter dinámico de este tipo de análisis, es usual referirse a las políticas públicas como un *proceso* con diferentes etapas, que deben ser consideradas al modo de un ciclo, en permanente movimiento. En España, la perspectiva del análisis de las políticas públicas tiene numerosos anteceden-

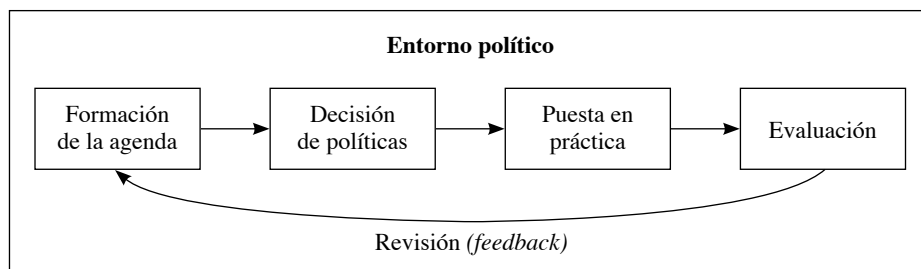
tes, pero es sobre todo a partir de un trabajo clásico de Subirats (1989), que se instala como una de las principales orientaciones metodológicas en el marco de la Ciencia Política y de la Administración en este país. Con su estudio, Subirats se propone conscientemente favorecer un cambio, no solamente en la disciplina de la administración, *sino también en la propia «cultura administrativa» española*, para que se preste mucha mayor atención al proceso de las políticas públicas *en su conjunto* y, de esta forma, *se tengan más en cuenta los resultados*, los «productos» de la administración y se llegue así a lograr, por tanto, que la administración ofrezca un mejor servicio a los ciudadanos (Subirats 1989, 11).

Subirats observa que la cuestión de la *eficacia* y *eficiencia* de la administración se había convertido en España, en los años inmediatamente anteriores a la publicación de su estudio, en una verdadera *obsesión* de las élites políticas y empresarias. Pero el único campo en donde habían aparecido, hasta ese momento, suficientes aportes teóricos y programas de formación como para contribuir al objetivo de mejorar los resultados de la gestión, era el de las escuelas de negocios y las compañías dedicadas a la consultoría en el sector privado (Subirats 1989, 13). Ahora bien, para Subirats la realidad de la administración pública hace *muy difícil o imposible la aplicación generalizada, en este ámbito, de técnicas procedentes del gerenciamiento empresarial*. Por esto es que resulta necesario introducir la perspectiva del análisis de políticas públicas, pues combina los procedimientos de evaluación y mejora de la gestión con una plena atención a las *características específicas del sector público*.

El punto de partida del análisis de políticas públicas consiste en reconocer algo a lo que ya aludimos antes: el proceso o ciclo de las políticas públicas no es simple ni directo. Ya desde el momento de la formulación de políticas, este proceso implica interacciones complejas entre individuos, grupos e instituciones (Subirats 1989, 41). Sin duda que la inacción resulta más fácil en principio, pero tiene indudablemente muchos riesgos y puede decirse que, de todas formas, es prácticamente imposible para un gobierno, al menos uno democrático, no hacer nada. La complejidad del proceso de políticas públicas significa que tiene muchos aspectos y plantea muchos problemas diferentes, de modo que no puede ser estudiado como si se tratase de una única entidad homogénea. Se trata de una actividad continua e incesante, que se representa de la mejor manera, como queda dicho, a través de la figura de un ciclo o proceso circular. Existen numerosas críticas a la idea de un ciclo de políticas públicas que transcurre de manera lineal, por supuesto, sobre las que volveremos. Pero vamos a realizar, meramente a fines analíticos, una exposición general de las etapas fundamentales de dicho ciclo o proceso de las políticas públicas, de acuerdo al modelo representado en la figura 2¹⁴.

¹⁴ Pueden verse modelos algo más complejos en TAMAYO (1997, 282) y SUBIRATS (1989, 15). Para los fines de la presente exposición hemos optado por considerar un modelo simplificado, que incluye las fases fundamentales del proceso.

Figura 2.
El ciclo de las políticas públicas



1.1. FORMACIÓN DE LA AGENDA

La primera fase del ciclo de políticas públicas, la formación de la agenda, puede describirse como el proceso en el que ciertas ideas o asuntos se difunden, por medio de diversos canales de comunicación, hasta terminar siendo considerados por una institución pública, como pueden ser una legislatura, el poder ejecutivo, una agencia independiente de gobierno o un tribunal. El proceso de formación de la agenda no está restringido a los políticos profesionales, por supuesto, sino que muchas personas pueden participar y participan activamente en dichos canales de comunicación. Un juez, por ejemplo, podría sentenciar que una prisión no reúne condiciones suficientes para un trato digno de los internos y que este hecho va en contra de las leyes o de la constitución, obligando de este modo a la legislatura a sancionar una ley asignando fondos para un programa de renovación y ampliación. Un grupo de interés o un organismo no gubernamental puede organizar una campaña en la que gran cantidad de ciudadanos envían cartas o correos electrónicos a los legisladores electos por su distrito, exigiendo que el parlamento o el congreso actúen en cierta cuestión controvertida. En síntesis, todo tipo de actores sociales pueden utilizar diferentes recursos para influir sobre la agenda de las políticas públicas. Esto no quita, por cierto, que determinados grupos tiendan a tener mayor influencia y a ejercerla con mayor frecuencia, lo que los convierte en «creadores» de la agenda o *agenda setters* (Subirats 1989, 54). También es necesario reconocer que la iniciativa de las elites políticas y de la burocracia profesional del Estado suele ser la que genera la mayor parte de las iniciativas de política pública en las democracias modernas, incluyendo sin duda las democracias iberoamericanas. Esta tendencia se intenta contrarrestar con modelos participativos y deliberativos de democracia, que se extienden también a la teoría de la administración, para postular una administración «participativa» en la que el ciudadano pueda tener un rol más activo y contribuir en mayor medida a definir la agenda de políticas públicas. Las propuestas de mayor participación y compromiso ciudadano en la administración pública son agrupadas por Ramió (1999) bajo la denominación de «corrientes neopúblicas.» Estos modelos están asimismo ligados con la corrien-

te neo-weberiana, por cierto, como hemos considerado al final del capítulo anterior. La corriente neo-gerencialista también desarrolla mecanismos para obtener nuevas perspectivas sobre los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, pero se trata más bien de las técnicas del gerenciamiento empresarial privado, de acuerdo con su postulado básico. En este caso, entonces, se recurre a técnicas como la de grupos de discusión o grupos focales (*focus groups*), que permiten obtener una visión en profundidad sobre las perspectivas de sus participantes respecto a los asuntos planteados. Para una perspectiva gerencial, es claro que estas técnicas tienen la ventaja de ser mucho más económicas que la introducción de mecanismos de democracia participativa o deliberativa en áreas de la gestión pública.

1.2. DECISIÓN DE POLÍTICAS

La segunda fase del ciclo de las políticas públicas corresponde a la decisión. Existen dos teorías distintas y opuestas que buscan explicar los mecanismos que producen decisiones de política pública. La primera puede denominarse como la *perspectiva de la decisión racional* y se atribuye generalmente a Harold D. Lasswell, uno de los fundadores de la Ciencia Política como disciplina científica empírica. En su obra *El futuro de la ciencia política* (Lasswell 1963), este autor propone siete momentos o fases que son comunes a toda decisión tomada de manera racional:

1. La fase de inteligencia, que consiste en el acopio de información.
2. La fase de recomendaciones o sugerencias, que incluye propuestas pensadas para influir sobre la decisión.
3. La fase prescriptiva, en la que se formulan normas que se consideran legítimas o eficaces (normas técnicas) para este caso.
4. La fase de aplicación, donde se establece una correspondencia entre las normas o prescripciones y las circunstancias concretas de la decisión.
5. La fase de ejecución, en donde se implementa la decisión.
6. La fase de evaluación, que pondera y coteja los efectos de la decisión con las intenciones que se tenían al tomarla.
7. La fase de terminación, que es cuando la decisión deja de ser aplicada, se da fin a su implementación, y tienen que resolverse, por tanto, cuestiones relacionadas con expectativas (derechos) establecidos mientras la norma o prescripción o política estaba en vigencia.

La crítica más decidida contra esta perspectiva lineal y racional del proceso de decisión proviene de Charles E. Lindblom, el principal representante de la segunda teoría sobre el proceso de decisiones de política pública, que se conoce como «perspectiva incremental» (*incremental approach*). A partir de un famoso artículo, Lindblom (1959) desarrolla una teoría de la decisión a la que deno-

mina y concibe como una «ciencia de ir tirando» (*science of muddling through*). Lindblom rechaza la noción de que las decisiones de política pública se realicen por medio de procesos racionales con información plena y considera, en cambio, que el proceso de la política pública depende de decisiones puntuales y mínimas que se van acumulando y que tienden a tomarse como respuesta a condiciones políticas de corto plazo. La tesis de Lindblom viene a sostener, de esta forma, que el proceso decisorio es controlado por los eventos y las circunstancias, antes que por la voluntad de aquellos que ocupan posiciones gerenciales en el Estado.

Lindblom sostiene, asimismo, que la perspectiva incremental es mucho más compatible con el carácter *pluralista* de los sistemas democráticos, donde los ciudadanos son libres de asociarse para promover intereses comunes y donde, por tanto, la visión incremental «asegura una consideración más atenta a los valores del conjunto de la sociedad que todo intento de perspectiva intelectualmente integradora.» (Lindblom 1959, 231) En nuestros días, puede decirse que la visión incremental tiene mucha mayor aceptación que la perspectiva de la decisión racional, y que se la considera mucho más acorde con el proceso real de toma de decisiones en las organizaciones públicas. La perspectiva incremental es compatible con una propuesta neo-gerencialista o neo-weberiana de la administración pública, sobre esta cuestión no podemos decir que haya realmente una diferencia entre ambas corrientes.

1.3. PUESTA EN PRÁCTICA (IMPLEMENTACIÓN)¹⁵

La tercera fase del proceso de políticas públicas corresponde a la puesta en práctica o implementación. Es interesante introducir este punto con una frase de Zbigniew Brzezinski, el famoso asesor para temas de seguridad nacional del Presidente Carter de los EE.UU. y un importante intelectual público en este país: «quienes toman decisiones de política pública se ven abrumados por los acontecimientos y por la información [...] una buena parte del proceso de toma de decisiones se hace a través de la implementación por la burocracia, que frecuentemente lo distorsiona.» (cit. en Shafritz y Russell 2000, 53) Ahora bien, es claro que «distorsiona» es una palabra demasiado crítica en la frase de Brzezinski, pues parece implicar una intención *maliciosa* de la burocracia estatal. Pero, aunque los funcionarios burocráticos actúen con la mejor de las intencio-

¹⁵ El término «implementación» se introduce al castellano recientemente, como un anglicismo resultante de la palabra *implementation*, pero el verbo «implementar» ha sido entre tanto reconocido por el Diccionario de la Real Academia Española (21ª edición). De modo que nada obsta a considerar correcto el uso de la forma substantivada del verbo, esto es, la palabra «implementación», como entre tanto admite la Real Academia (22ª edición del Diccionario). En su clásico estudio, SUBIRATS (1989) proponía, en cambio, el uso de la expresión «puesta en práctica», como una adaptación de las expresiones italiana *misa in opera* y francesa *mise en oeuvre*, corrientes en el análisis de políticas públicas en estos países. Podemos decir que mientras el concepto de la cosa se mantenga claro, cualquiera de estas expresiones resulta equivalente.

nes (lo que es más frecuente de lo que los políticos piensan), siempre existe una *fricción* considerable. El concepto de *fricción* fue propuesto por Clausewitz, quizás el más agudo analista de la realidad de las operaciones militares. Para Clausewitz, sin importar lo bien planificada que esté una operación de cierta envergadura, la realidad de los retrasos, malentendidos, etc., convertirá inevitablemente a su ejecución en algo muy imperfecto frente al modelo ideal. Aunque militar en sus orígenes, el concepto de *fricción* se ha convertido en un fenómeno reconocido en todos los aspectos de la administración pública.

Si bien la puesta en práctica representa un aspecto evidentemente esencial del análisis de las políticas públicas y de la disciplina de la administración pública en general, sólo en fecha reciente se ha convertido en objeto de estudio sistemático. El primer gran análisis de la implementación o puesta en práctica, como un área específica de la administración pública, fue el estudio de programas federales de política pública en la ciudad de Oakland, California, realizado por Pressman y Wildansky (1973). El título de su obra, en la versión completa que las bibliografías no suelen mencionar, cuenta parte de la historia por sí mismo: «Implementación. Como las grandes esperanzas de Washington son aniquiladas en Oakland; o bien por qué es sorprendente que los programas federales lleguen a funcionar, aunque sea en parte; siendo ésta la saga de una administración económicamente desarrollista, contada por dos observadores simpatizantes, que intentan elaborar una moraleja sobre la base de esperanzas arruinadas.» Como señala Subirats (1989, 101-2) el trabajo de Pressman y Wildansky forma parte de una corriente de literatura científica que busca analizar el relativo fracaso de una serie de grandes programas de política pública iniciados por los gobiernos demócratas durante la década de los sesenta en los Estados Unidos, tal como los programas *Nueva Frontera* y *Gran Sociedad*. Estos programas fueron lanzados con un gran optimismo *racionalista y tecnocrático*, que se reveló exagerado al momento de la puesta en práctica, donde la *fricción* a que nos referimos antes hace inevitable que se produzcan confusiones, errores y fragmentación de los proyectos. De aquí que el análisis de la implementación, a partir del trabajo pionero de Pressman y Wildansky, viene a reforzar las posiciones «incrementalistas» que describimos al considerar la toma de decisiones, es decir, posiciones escépticas frente a las pretensiones racionalistas de la perspectiva lineal en política pública.

Pressman y Wildavsky intentan mostrar que la planificación y análisis de políticas públicas no había tomado suficientemente en cuenta, hasta entonces, las dificultades inherentes a la implementación. El objetivo de su estudio es, por tanto, establecer una conexión más directa entre ambos aspectos. Los autores consideran, en este sentido, que la implementación tiene que ser vista como un *proceso de interacción* entre el establecimiento de objetivos y las acciones que intentan llevarlos a cabo. Vale decir que la separación entre formulación y ejecución de políticas, inherente al enfoque lineal, en realidad tiende a *ignorar o subestimar la segunda dimensión*. Pressman y Wildavsky enfatizan, asimismo, que la implementación y reformulación de objetivos de política pública es

un proceso plenamente *político*, en que están implicados los administradores, pero también grupos de interés y otros actores con diversos valores, que movilizan recursos para ejercer poder e influencia, forman coaliciones, elaboran estrategias y, en general, llevan a cabo acciones para lograr que su punto de vista prevalezca.

En base al trabajo de Pressman y Wildavsky, así como otros estudios posteriores que se inscriben dentro de la misma perspectiva, Subirats (1989, 108) concluye que los procesos de implementación deben pensarse como «interorganizativos», donde la *negociación entre actores* es la variable clave. En este sentido, ya no es posible pensar en separar, como si fueran dos momentos diferentes, la elaboración y la puesta en práctica de las políticas públicas. Esta separación es característica, como queda dicho, del modelo lineal del proceso de políticas públicas, que también puede ser denominado modelo *top-down* (arriba-abajo). En este modelo se considera que los ejecutores o *implementadores* de las decisiones son meros *agentes* de quienes las toman. El modelo *top-down* presupone, en otras palabras, que la decisión se toma arriba y luego fluye *hacia abajo* en la escala jerárquica, que la recibe de manera relativamente pasiva y la implementa.

Ahora bien, numerosos aportes recientes en el análisis de políticas públicas tienden a cambiar dicha perspectiva, para complementarla o reemplazarla por un modelo *down-top*, de abajo hacia arriba. El análisis comienza, en esta otra visión, por el *impacto* de las políticas, para intentar determinar la medida en que ese impacto es resultado de la actuación de las agencias administrativas o más bien, en cambio, responde a otras causas externas. A partir del impacto de las políticas se estudian las interacciones entre los órganos administrativos y los actores ajenos a la administración, en sentido estricto, para establecer la forma en que los primeros han adaptado y modificado las decisiones iniciales al entrar en contacto con los segundos y con la realidad de la implementación. De esta manera, se puede llegar a precisar y estimar los resultados del arte de «ir tirando» (*muddling through*) que ya había sido mencionado arriba. Para Subirats, este tipo de abordaje de la implementación resulta típico para la acción de gobierno en nuestros días, considerando sobre todo que los diversos niveles de gobierno, así como los diversos protagonistas de la política pública, responden a lógicas muy distintas en su actuación (1989, 114). Como mencionamos antes, Subirats es un crítico de la corriente neo-gerencialista. Su énfasis en la negociación entre actores, en este sentido, constituye una propuesta temprana respecto a la necesidad de una gobernanza en redes. Con su énfasis en procesos deliberativos y participativos, como complemento a una burocracia profesional en el sentido clásico, la corriente neo-weberiana es ciertamente afín a la idea de una implementación negociada. Como veremos en el siguiente capítulo, el neo-gerencialismo ha promovido antes bien el trabajo de consultoría, es decir la contratación de consultoras externas a la organización administrativa, de modo que las políticas públicas implementadas de acuerdo con esta perspectiva pueden tener un grado de refinamiento y precisión mayor. En este sentido, el neo-ge-

rencialismo tiene una tendencia mayor hacia la implementación de arriba hacia abajo (modelo *top-down*) lo que constituye uno de sus puntos débiles.

1.4. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Finalmente, la última etapa de un análisis lineal del proceso de políticas públicas corresponde a la *evaluación*. Vale aclarar que, como se dijo arriba, seguimos el modelo lineal por su interés heurístico, aunque no describa exactamente la realidad de las políticas públicas. En términos ideales, una evaluación de programa consiste en el examen sistemático de las actividades llevadas a cabo por el gobierno para poder establecer sus efectos, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Una vez realizado ese análisis, se recurre hoy en día, ampliamente, a los conceptos de *eficiencia*, *eficacia* y *economía*, como criterios estándar para evaluar un programa de política pública de acuerdo con sus resultados. Baena del Alcázar adhiere, por su parte, a una definición más abarcadora, que considera característica de la *doctrina española* y está inspirada por una propuesta de Ballart (1992, 73). Para Baena del Alcázar (2000, 352), la evaluación de políticas públicas «consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con objeto de valorar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas públicas.» Las definiciones de Baena del Alcázar y Ballart se caracterizan por destacar que la evaluación no se realiza al final del proceso de las políticas, sino desde su mismo diseño o elaboración. La evaluación corresponde así *a todo el proceso* de las políticas públicas. Por su parte, Ballart (1992, 73) también destaca que los procedimientos aplicados para evaluar políticas públicas corresponden a los de la *investigación social*, de modo que la evidencia empírica producida sea válida y fiable.

Los conceptos de eficiencia y eficacia permiten, en primer lugar, establecer una distinción entre la auditoría en el sentido clásico y la evaluación propiamente dicha, llamada también *evaluación de programas* (Shafritz y Russell 2000, 57). Las auditorías, fundamentalmente las auditorías de cuentas públicas, tienen como objetivo constatar que se ha justificado hasta el último céntimo de gasto de fondos públicos y que se han respetado todas las regulaciones respecto a dichos gastos. Se busca asegurar así el cumplimiento de la legislación y la transparencia de las cuentas públicas, lo que se conoce como control de la *eficiencia procedimental* (Peters 1999, 172) o también *control administrativo* (Ballart 1992, 75). Sin embargo, para Ballart, el estilo de administración que tiene por instrumento principal de control a la auditoría tiene que ser desplazado por la evaluación de programas, que es una herramienta mucho más abarcadora y se caracteriza por adoptar la *perspectiva gerencial*. La presentación de Ballart, en este sentido, es característica de la corriente neo-gerencialista, a la que este autor, a diferencia de Subirats, suscribe ampliamente.

La idea de evaluación de programas sigue exigiendo que los programas se administren de manera eficiente desde el punto de vista procedimental, con

plena responsabilidad fiscal por los fondos y documentación del gasto. Pero Ballart considera que dicha eficiencia procedimental no es suficiente. Un organismo administrativo podría ser sumamente escrupuloso en el cumplimiento de regulaciones y en la documentación del gasto, pero trabajar en pos de objetivos equivocados. Debido a esto, las evaluaciones de programas intentan considerar también todos los problemas vinculados con los *resultados* de las políticas públicas. Es razonable exigir, al fin y al cabo, que los programas tengan un efecto sobre los problemas que se quiere solucionar y que los tengan sobre los problemas adecuados. Dicho de manera simplificada, el objetivo fundamental de la evaluación de programas consiste en estimar el impacto de un programa sobre el problema que es su objetivo, su *blanco* de actuación. Ahora bien, es importante dejar en claro, de antemano, que la medición de resultados es muy difícil e incluso imposible en ciertas áreas de política pública. Sobre esto volveremos. Buena parte de la evaluación de políticas públicas, en la práctica real de la administración, sigue dependiendo de la evaluación de eficiencia procedimental o auditoría como herramienta principal. A decir verdad, la perspectiva de la evaluación de programas o perspectiva gerencial tampoco busca eliminar a la auditoría, sino complementarla con otros aspectos que ésta tiende a ignorar o que no tiene herramientas teóricas para considerar.

La perspectiva gerencial de evaluación de programas parte de la distinción conceptual entre tres niveles de análisis, llamados también las tres «e», a saber: *eficacia*, *eficiencia* y *economía*. El concepto de eficacia, en primer lugar, lleva a concentrarse sobre la forma en que se desarrolla el proceso mismo de la implementación. Se analiza, ante todo, la organización de la propia agencia que implementa la política, para observar que los criterios de autoridad y responsabilidad resulten claros, que exista suficiente comunicación dentro del organismo, que se destinen los recursos materiales y humanos suficientes para que la agencia pueda llevar a cabo sus tareas, etc. (Rosenbloom 1986, 322; Subirats 1989, 140). En base a estos datos, se puede establecer de forma general que el comportamiento de los administradores públicos implicados resulta predecible y está coordinado en función del objetivo. Y esta conclusión permite evaluar, por su lado, si los cambios observados en el campo de aplicación de la política son debidos a la intervención del organismo público y no se pueden explicar como consecuencia de un proceso alternativo, que no incluye al programa mismo. En otras palabras, la predecibilidad y racionalidad de la organización y comportamiento de los agentes públicos son cruciales para poder establecer una *conexión causal* entre su actividad y los cambios que puedan observarse en el campo de acción de la política. Esta noción de eficacia se conoce también como «evaluación de impacto.» (Ballart 1992, 77)

De todo esto resulta que, para una perspectiva gerencial, algunas políticas son más susceptibles de implementación que otras. Desde esta perspectiva, se presenta una tendencia a considerar que las políticas relativamente poco susceptibles de implementación no funcionan bien, a pesar de que cumplan con sus objetivos. Así por ejemplo, las políticas que requieren muchas interacciones a

nivel de la calle entre administradores que no son supervisados (en ese momento) y ciudadanos u otros individuos, tendrán una cierta dimensión o aspecto *impredecible*. Por ejemplo, sin importar lo explícitas que sean las reglas formales, un trabajador social, oficial de policía, maestro u otro administrador, que trabajan al nivel de la calle, tratarán situaciones, casos o individuos muy similares de manera diferente a lo que haría otro administrador. Una cierta dosis de *discreción personal* es inevitable en este tipo de interacciones. Para la perspectiva gerencial, esa impredecibilidad representa un serio problema, pues tiende a oscurecer y hacer confusas las evaluaciones de impacto. Se intentará, por tanto, desarrollar *indicadores de desempeño* que obligan al funcionario o empleado, que está en la primera línea de contacto con los ciudadanos o clientes, a seguir pautas formales y cumplir con las expectativas de la organización. Pero, en muchos casos, este tipo de indicadores no se pueden formular. En ocasiones, inclusive, los indicadores cuantitativos que se aplican a un desempeño cualitativo *pueden resultar contraproductivos*, como por ejemplo cuando los maestros y profesores aprueban a los alumnos para el pase de grado, aunque no se muestre que han aprehendido satisfactoriamente los contenidos del programa, para evitar ser mal evaluados ellos mismos, en términos de indicadores de desempeño (Rosenbloom 1986, 323; Subirats 1989, 141).

Para una perspectiva gerencial, las políticas pueden resultar también poco susceptibles de implementación porque sus objetivos son poco claros y no permiten desarrollar indicadores de desempeño cuantitativos con suficiente precisión. El proceso de implementación de una política de ese tipo tampoco puede ser, por tanto, satisfactorio desde el punto de vista gerencial.

Pasando al concepto de *eficiencia*, se trata ahora de concentrarse sobre el costo de la política, medido en términos de su impacto. Visto que una política logra un cierto nivel de éxito, es decir de eficacia ¿se podría por otros medios alcanzar ese mismo nivel o incluso otro más alto, al mismo costo o a un costo menor? Por ejemplo, si se trata de una política pública que tiene por objetivo mejorar la limpieza de las calles: ¿sería más eficiente utilizar nuevas limpiadoras mecánicas, o bien recurrir a la contratación de más personal que realiza manualmente la limpieza? ¿O bien sería más eficiente que estas opciones, en cambio, adoptar y aplicar rigurosamente leyes o disposiciones que prohíban arrojar residuos a los usuarios de la calle? En cualquier caso, la perspectiva gerencial preferirá la solución que consigue más resultados en función de las unidades de costo, es decir la política mejor evaluada en términos de un análisis de coste-eficacia. Ahora bien, este análisis no es tan simple como parece, pues la eficacia del costo depende también del grado o extensión en que se ha logrado aplicar la política de que se trata. No se considera al costo en bruto, en este sentido, ni tampoco el coste por unidad, sino al llamado *coste marginal*, que se expresa a través de la siguiente pregunta: ¿cuánto costará tratar un caso más?

En términos generales, el costo marginal de tratar el primer caso es muy alto y luego comienza a decrecer. Supongamos que se trata de una política pública

cuyo objetivo es inmunizar a todos los niños en un país determinado, entre las edades de dos y cinco años, contra cierta enfermedad. Para este fin, la administración establece un servicio público de salud, que requiere de espacio físico, personal médico y personal no médico, incluyendo personal administrativo, transportes, comunicaciones, seguridad, etc. Si se estableciera un servicio público de esta clase para tratar a dos o tres casos, el costo por cada caso sería altísimo, claro. Pero este costo por unidad, por caso o niño tratado, bajará de manera dramática si los niños vacunados son varios cientos de miles. Ahora bien, sin importar lo eficaz que resulte el sistema diseñado, habrá algunos niños que son muy difíciles de vacunar. Puede tratarse de niños que viven en áreas remotas, o bien son hijos de inmigrantes sin documentación, que viven en favelas, villas de emergencia o barrios de chabolas. También puede darse el caso de que algunos padres se opongan a la inoculación por algún motivo. Llegar hasta estos casos y lograr su inoculación es posible, sin duda, pero los costos serán obviamente mucho más altos que los que corresponden a la amplia mayoría de niños, que son llevados hasta un centro público de salud por sus padres. En otras palabras, alcanzar un cumplimiento del 100 por ciento de los objetivos resultará *desproporcionadamente* más costoso que, por ejemplo, un cumplimiento de sólo el 80 por ciento. Dependiendo de las circunstancias, podría ocurrir que el cumplimiento del último 10 o 20 por ciento de los casos resulte más costoso que el tratamiento de todo el resto.

El fenómeno de la variación de la utilidad marginal es muy común en el análisis de coste-eficacia y se puede aplicar a una gran variedad de ejemplos. El costo de retirar la última tonelada de basura, que se halla esparcida en la forma de desperdicios en un área urbana, será mucho más alto que el costo promedio. Conseguir un 100 por ciento de uso del cinturón de seguridad en automóviles será muchísimo más caro que llegar al 80 por ciento, etc.

La perspectiva gerencial tiende a evaluar la implementación de una política como deficiente, en términos de coste-eficacia, si los costes marginales comienzan a subir. Una excepción, con todo, son los casos en que un tratamiento universal o altamente comprensivo es necesario para que la política comience a tener un impacto, como puede ocurrir en la erradicación de ciertas enfermedades. Ahora bien, la tendencia de la perspectiva gerencial es considerar que, si los costos marginales comienzan a subir, la política tiene que ser reformulada, puesto que está siendo aplicada a demasiados casos, es excesivamente comprensiva, o es necesario realizar otra aproximación al objetivo de la política. Esto plantea una serie de problemas desde el punto de vista legal y político, por supuesto. En tales casos, es posible que sea necesario ampliar el criterio de coste-eficacia por un análisis del coste-beneficio. Mientras que el análisis de coste-eficacia supone que el valor de cada unidad o caso tratado es constante, el análisis de coste-beneficio requiere considerar las diferencias potenciales entre las unidades o casos tratados. Así por ejemplo, el análisis de coste-beneficio puede concluir que es necesario proseguir la aplicación de un programa de inoculación infantil, aunque el costo margi-

nal comience a subir, puesto que la población excluida corresponde a una minoría étnicamente discriminada y socialmente débil, que está más amenazada por enfermedades y respecto a la cual es necesario invertir mayores recursos públicos que para el resto de la población. El derecho constitucional a la igualdad puede también quedar comprometido, si se admite que la aplicación de una política no será comprensiva.

Finalmente, la perspectiva gerencial considera la cuestión de la *economía* como tercer concepto de la evaluación de políticas públicas. En este sentido, se considera que la implementación de una política es satisfactoria si sus costos administrativos, así como las pérdidas producidas por errores, fraudes o derroches, son mínimos. En su mayor parte, este aspecto de la evaluación de políticas no resulta controvertido (Rosenbloom 1986, 326). En general, se concentra en un análisis de procesos, aunque también considera el impacto, en el sentido de que las personas que no son «elegibles» no deben recibir un tratamiento por parte de esta política o, en otras palabras, que la política debe ser diseñada de manera tal que dificulte el fraude por parte de sus beneficiarios.

1.5. REVISIÓN DE RESULTADOS (*FEEDBACK*)

El ciclo de la política pública vuelve a su punto de partida cuando la evaluación de un programa incorpora nuevas cuestiones a la agenda, que pueden así ser objeto de decisiones posteriores. Estas decisiones conciernen a la posible continuidad, modificación o terminación del programa de política pública bajo análisis. Ahora bien, como señala Subirats (1989, 163), es necesario tener en cuenta que la terminación o finalización de políticas es realmente poco frecuente y más usual, en cambio, es su reemplazo o modificación.

Las políticas públicas, en cualquier caso, rara vez se mantienen en la misma forma a lo largo del tiempo. Por el contrario, están en permanente evolución y cambio. Este cambio puede ser resultado del análisis y evaluación de la puesta en práctica de la política, pero también frecuentemente es el resultado de cambios en el entorno socioeconómico o político, de procesos de aprendizaje por parte del personal que administra el programa o, simplemente, de la reelaboración de estructuras e ideas preexistentes. También hay que considerar, como señala Peters (1999, 176), que la mayor parte de las áreas de política pública, en las democracias avanzadas, están ya pobladas por diversos programas y políticas, de modo que este factor también contribuye a que sea necesario más bien cambiar políticas preexistentes, que crear políticas enteramente nuevas. En Iberoamérica, la gran expansión del *Estado desarrollista*, a partir de la década de 1950, produce un fenómeno similar, aún cuando el impacto y la eficiencia de algunas áreas de política pública resulten a la fecha deficientes. Es el caso, por ejemplo, de las políticas sociales, que no han conseguido disminuir sustantivamente la proporción de población que vive bajo la línea de pobreza, como se indicaba ya en el capítulo primero arriba, así como tampoco han podido reducir

en forma considerable las marcadas desigualdades económicas. Sobre políticas sociales volveremos en el capítulo tercero.

En cualquier caso, entonces, el fenómeno más frecuente que se encuentra al cabo del proceso de evaluación de políticas es la *sucesión de políticas*, es decir, el reemplazo de un programa por una versión modificada del mismo y no la *terminación de políticas*, que se entiende como la completa finalización de un programa y el abandono del área de actividad respectiva por parte del Estado. Incluso en casos de masivas privatizaciones como en Iberoamérica, donde el Estado se retiró abruptamente de la provisión de varias clases de servicios públicos, se crearon a la vez diversas *agencias regulatorias* para supervisar la provisión de los mismos servicios por parte de empresas privadas. Es decir que la responsabilidad del Estado por dicha área de actividad continuó, no ya en la provisión directa, pero sí en la regulación y control. Incluso en estos procesos, donde existió una fuerte consigna ideológica de «reducir el Estado», se reveló como imposible (además de irrazonable, pero no se trata de discutir este punto ahora) que las agencias gubernamentales se retirasen completamente de un área de actividad de la que habían comenzado a ocuparse no mucho tiempo antes (al fin y al cabo, la provisión estatal de servicios públicos básicos se extiende verdaderamente, en la mayor parte de los países de Iberoamérica, sólo después de mediados del siglo XX).

Ahora bien, vivimos en una era de abierto escepticismo respecto al gobierno y la burocracia, de modo que una tendencia creciente consiste en incluir *disparadores* de evaluación y terminación de programas, en su propio diseño y desde el principio de su implementación. Este tipo de cláusulas comienzan a aparecer en los Estados Unidos hace unas dos décadas y han tenido un cierto desarrollo en este país, bajo la denominación de «leyes del ocaso» (*sunset laws*) o «leyes con terminación pre-programada.» El problema con las agencias de gobierno que se establecen bajo una tal «espada de Damocles» es, como señala Peters (1999, 182), que pueden ser afectadas por un bajo compromiso o una escasa motivación del personal, debido precisamente al carácter *precario* de toda la empresa.

En este tipo de leyes, por otra parte, es normal que la legislatura apruebe la continuación del programa, al cabo de la evaluación periódica estipulada. Para Subirats (1989, 173), esto implica complicaciones y costos de tipo procesal, tanto por la necesidad de una completa revisión de las actividades de la agencia, como de un nuevo trámite de aprobación legislativa. Otro problema, para este mismo autor, es que la organización dedique sus mayores esfuerzos a asegurar la continuidad del programa o a ocultar todas las deficiencias ante la evaluación, debido precisamente a la consciencia de su fatal desaparición en caso de una evaluación negativa.

La perspectiva gerencial y la evaluación del rendimiento de las políticas públicas mediante indicadores cuantitativos han tenido un gran auge en las últimas dos décadas, a partir de la amplia difusión de la *Nueva Gerencia Pública*

como corriente reformista. Como veremos en la próxima sección, la intención básica de este enfoque era generar incentivos de actuación análogos a los del sector privado entre los gerentes y agentes públicos, es decir el auto-interés, entendido como beneficio económico individual. Para este fin, la medición de los productos o servicios librados por una organización administrativa resulta crucial, a fin de hacer depender de este rendimiento cuantitativo la remuneración y otros incentivos financieros. La Nueva Gerencia Pública proporciona así un nuevo impulso al *racionalismo cuantitativo* que había recibido diversas críticas, como vimos, en el ámbito del análisis de las políticas públicas. Sin embargo, tanto en el contexto de la evaluación del rendimiento como de la existencia y propósito de organizaciones administrativas, que las leyes con una terminación pre-programada hacen depender del rendimiento cuantitativo, los factores de *motivación y retribución intangible* deben considerarse también decisivos. Para la implementación de políticas, el espíritu público de los servidores del Estado, su consciencia ética profesional y su motivación desinteresada, son elementos tanto o más importantes que el interés egoísta.

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA CONSTANTE

2.1. GRANDES CORRIENTES DE REFORMA

Desde hace al menos tres décadas, la reforma administrativa se ha convertido en una cuestión que rara vez se halla ausente de las agendas de gobierno. Desde distintas visiones y con programas de acción quizás muy diferentes, una mayoría de países y gobiernos conceden un espacio, a veces muy importante, a la reforma de estructuras y organizaciones administrativas, a la reforma del servicio civil, o bien a la renovación y transformación de otros aspectos de la gestión estatal. Este espíritu reformista se presenta de manera muy marcada en Iberoamérica. Como ya se había mencionado en el capítulo primero arriba, la región cuenta con una de las asociaciones profesionales más antiguas y consolidadas en el área de la administración pública, fundada en 1972: el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). La revista del CLAD lleva, precisamente, el título *Reforma y Democracia*, lo que expresa muy bien el espíritu iberoamericano a que nos referimos. Los políticos y expertos iberoamericanos parecen tener, mucha veces, una preocupación predominante por elaborar e implantar planes de reforma, creando nuevas estructuras y modos de gestión, antes que por considerar mejoras parciales y progresivas en la administración existente. Como veremos, este entusiasmo reformista, loable en sí mismo, puede llevar a la aplicación apresurada de nuevas ideas, que todavía no han sido suficientemente testeadas, o que no están suficientemente adaptadas a las condiciones locales. Sin duda, se trata de uno de los problemas que ha presentado la aplicación generalizada de la Nueva Gerencia Pública durante la década de 1990 en Iberoamérica. Sobre esto volveremos.

En cualquier caso, dentro del contexto internacional existen, a la fecha, dos grandes corrientes u orientaciones que inspiran las reformas de la administración pública, pese a la específica diversidad de los numerosos programas de implementación. Ambas corrientes son fácilmente reconocibles en sus postulados básicos, muy distintos entre sí: la Nueva Gerencia Pública y el Estado Neo-Weberiano. La primera, también conocida como *new public management* o neo-gerencialismo, ha tenido mucha mayor difusión en los países anglosajones y tiene amplia presencia en la literatura sobre temas de administración pública en idioma inglés. El neo-gerencialismo tiene también una gran influencia en

Iberoamérica, donde ejerció una suerte de hegemonía durante la década de 1990. La segunda corriente, el Estado Neo-Weberiano o neo-weberianismo, corresponde a los países de Europa continental como Alemania, Francia, Holanda, España, Italia, Suecia y otros, donde su influencia es muy considerable. Con todo, la relevancia de la corriente neo-weberiana ha sido minimizada o ignorada, durante mucho tiempo, por la literatura anglosajona adscripta a la Nueva Gerencia Pública, que presentaba a esta última corriente como la única existente, o la única admisible. Los aportes de la corriente neo-weberiana han sido así a veces omitidos, de manera más o menos deliberada, hasta que una serie de trabajos recientes han venido a compensar dicha deficiencia y restablecer el equilibrio en el debate (Pollit y Bouckaert 2004, Drechsler 2005, 2008, Olsen 2006, Gregory 2007, Peters 2008).

A partir de su segunda edición, en 2004, el amplio estudio comparado de Pollit y Bouckaert sobre las reformas de la administración pública en doce países desarrollados se consagra como una referencia indispensable en el tema. Los autores contribuyen de manera decisiva, con esta obra, a introducir un necesario balance entre las dos grandes orientaciones de la reforma administrativa en nuestros días, neo-gerencialismo y neo-weberianismo. Una contribución de estas características resultaba necesaria, como queda dicho, debido a la tendencia de los partidarios de la Nueva Gerencia Pública, que Pollit y Bouckaert (2004, 3 y ss.) exponen con cierto detalle, a presentar su postura como la única posible orientación posible o admisible que podría imprimirse a cualquier reforma administrativa. De este modo, países de Europa continental como Alemania, Francia, Holanda, España, Italia, Suecia y otros, que vienen implementando desde hace años el modelo de reformas neo-weberianas, fueron caracterizados durante mucho tiempo por la literatura partidaria de la Nueva Gerencia Pública, especialmente por la literatura anglosajona, como países «atrasados» o «tímidos» (Pollit y Bouckaert 2004, 99). Pero no era el caso, en absoluto, que estos países «todavía» no se hubieran decidido a realizar las reformas propuestas por la Nueva Gerencia Pública, sino que rechazaron conscientemente dicho modelo, por diversas razones que serán descritas más adelante.

Vamos a considerar ahora algunas de las diferencias más fundamentales entre ambas corrientes, antes de pasar a estudiarlas con mayor detalle en las secciones siguientes. La Nueva Gerencia Pública, en primer lugar, tiene como punto de partida o inspiración fundamental la propuesta de trasladar técnicas de gerenciamiento y formas organizativas de la empresa privada al sector público. Sus partidarios proponen, de acuerdo a esta idea básica, la introducción de mecanismos competitivos en la provisión de servicios públicos, tales como mercados o cuasi-mercados, un objetivo que puede lograrse mediante la tercerización a gran escala o bien mediante la privatización de agencias estatales. También son muy importantes, para la Nueva Gerencia Pública, las formas de contratación flexible y remuneración acorde con el rendimiento de los empleados, así como una general disolución de los esquemas de carrera profesional que le dan un carácter distintivo al servicio público o servicio civil en los países desarro-

llados. El «núcleo duro» de países en donde este tipo de propuestas se llevaron a cabo fueron Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. En los Estados Unidos, particularmente a partir de la presidencia de Ronald Reagan, existió mucha retórica gerencialista y privatizadora por parte de diversos gobiernos, pero la realidad es que muy pocas reformas se llevaron a cabo de acuerdo con este modelo (Pollit y Bouckaert, 98). En Iberoamérica la Nueva Gerencia Pública ha tenido una influencia muy grande y sus ideas fueron llevadas a cabo de una manera muy decidida, incluso entusiasta. Todavía en nuestros días, es frecuente que expertos iberoamericanos se refieran a sus particulares propuestas de reformas administrativas, fácilmente reconocibles dentro del campo de la Nueva Gerencia Pública, como si se tratasen de propuestas para la «modernización administrativa» sin otra calificación (Moctezuma y Roemer 2001, 3). Otros autores se refieren a la «irracionalidad» de las burocracias «weberianas» tal y como sí la Nueva Gerencia Pública fuera el único modo «racional» de organizar el estado (Bresser-Pereira 2004, 149). Se sugiere de este modo, como hacen notar Pollit y Bouckaert respecto a una parte de la literatura anglosajona, que la Nueva Gerencia Pública es la única vía posible o admisible de reformas, tal y como si no existieran alternativas.

Esta falta de distancia crítica respecto a la Nueva Gerencia Pública resulta especialmente desafortunada para el caso de Iberoamérica. En efecto, uno de los primeros autores que sintetizan las ideas principales de dicha corriente a principios de la década de 1990, Christopher Hood, quien además le diera la propia denominación «Nueva Gerencia Pública», sostenía ya entonces que esta orientación de reformas administrativas solamente podría aplicarse en casos en que la administración pública fuera honesta y profesional en un alto grado. Con su cultura de la flexibilidad y su deliberada búsqueda de borrar la distinción entre lo público y lo privado, sugería Hood (1991, 16), la Nueva Gerencia Pública habría de resultar en todavía más corrupción y falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos en países del Tercer Mundo, donde la corrupción ya era un problema. En otras palabras, aplicadas a países en vías de desarrollo, las propuestas de la Nueva Gerencia Pública probablemente resultarían contraproducentes. En este contexto, Hood deploraba también el auge de los «consultócratas», es decir, un tipo de experto con poca seriedad profesional, que actuaba antes como un propagandista de ideas copiadas de otros contextos que como un estudioso de las reformas administrativas y sus posibles consecuencias en la situación local. Este tipo de personaje, claro está, ha resultado lamentablemente familiar en buena parte de Iberoamérica, abusando de la credibilidad de algunos políticos, con resultados catastróficos en muchos casos. La misma advertencia sobre los riesgos de aplicar las ideas de la Nueva Gerencia Pública en el contexto de países iberoamericanos fue formulada por Allen Schick (1998). Este autor fue uno de los más destacados expertos que asesoraron al gobierno de Nueva Zelanda para la realización de las reformas administrativas, produciendo en 1996 un famoso informe oficial con el título «The Spirit of Reform.»

La Nueva Gerencia Pública, en síntesis, se corresponde con una corriente de ideas muy influyente desde la década de 1980, para la cual las formas clásicas de organización estatal constituyen un obstáculo para la provisión eficiente de servicios públicos. El Estado debe reducirse por tanto al mínimo, o bien debe parecerse tanto como sea posible a la empresa privada. Frente a esta orientación privatizadora, los países de Europa continental deciden modernizar las organizaciones públicas, pero manteniendo e incluso reafirmando el rol del Estado y el espíritu de servicio público que se consolida en los servicios civiles de carrera desde el siglo XIX.

El Estado Neo-weberiano responde a la preocupación por hacer más flexibles, democráticas y participativas las agencias estatales, pero sin sacrificar en absoluto la idea de «espíritu de servicio» que se representa en la figura del servidor público o funcionario. Se trata de una distinción normativa fundamental: mientras que la Nueva Gerencia Pública propone borrar la distinción entre el ámbito público y el ámbito de la empresa privada, sobre todo en lo que concierne a la motivación de los agentes, el neo-weberianismo pone un fuerte énfasis en mantener dicha noción de servicio como un factor motivacional *intangibile*. La Nueva Gerencia Pública tiene la tendencia contraria en este punto, puesto que promueve la remuneración *por rendimiento*, basada en la introducción de perspectivas cuantitativas en la evaluación de programas, como fue descrito en la sección anterior.

La idea del servicio público había sido destacada por Weber en sus análisis de la burocracia, a saber, la necesidad de distinguir entre el mercado y el sistema administrativo como ámbitos de acción que responden a lógicas muy diferentes, y por ende, a diferentes esquemas de motivación. Hemos visto en detalle esta perspectiva en el capítulo segundo arriba, así como su reelaboración reciente, por parte de Jürgen Habermas. En cuanto corriente de reformas administrativas, el neo-weberianismo se concentra en aspectos organizativos, diseños de carreras profesionales en el servicio civil, así como en los procedimientos para establecer relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Algunos de estos elementos corresponden a las ideas clásicas de Weber, mientras que otros son un añadido más reciente. Vamos a considerar entonces ambos aspectos, siguiendo básicamente la exposición de Pollit y Bouckaert (2004, 99), que definen del siguiente modo los principios centrales de un Estado Neo-Weberiano en nuestros días:

Principios weberianos clásicos:

1. Afirmación del papel del Estado como principal agente para la solución de problemas sociales.
2. Afirmación del papel de la democracia representativa como factor de legitimación del aparato del Estado.
3. Afirmación del papel del derecho administrativo, adecuadamente modernizado, para preservar los principios básicos que conciernen a la relación entre el Estado y el ciudadano.

4. Afirmación de la idea del servicio público con características distintivas respecto a su estatuto, cultura, condiciones de ingreso y permanencia en la carrera.

Nuevos principios, añadidos al weberianismo (elementos «neo»):

1. Cambio de la orientación interna concentrada en reglas burocráticas, hacia una orientación externa, que atiende a las perspectivas y exigencias de los ciudadanos. Esto se logra no a través de mecanismos propios de la empresa, sino mediante la creación de una *cultura profesional de calidad y servicio*.
2. Introducción de mecanismos que complementan (pero no reemplazan) la democracia representativa, incluyendo mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa.
3. Promoción de una orientación por resultados para substituir parcialmente a la preocupación por el estricto cumplimiento de reglas de procedimiento. Cambio del diseño de controles *ex ante* a controles *ex post*, aunque sin abandonar completamente los primeros.
4. Profesionalización del servicio civil, pero con menor énfasis en el derecho relevante para el área de actividad del servidor público, y mayor énfasis en la adquisición de habilidades organizativas (incluso gerenciales) para el logro de resultados requeridos por los ciudadanos.

Habiendo considerado estos principios fundamentales del neo-weberianismo, vamos a estudiar a continuación los orígenes y desarrollo del neo-gerencialismo en otros países fuera de Europa continental, incluyendo países anglosajones e iberoamericanos.

2.2. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL NEO-GERENCIALISMO

La Nueva Gerencia Pública o neo-gerencialismo se origina con las reformas de la administración pública puestas en práctica por el gobierno de Nueva Zelanda, a comienzos de la década de 1980. Se trataba ya entonces de un programa muy ambicioso y radicalmente innovador, inspirado por una escuela de pensamiento económico, la *economía política neoclásica* o *escuela de Chicago*¹⁶ (Kettl 2005, 10). En los años siguientes, la Nueva Gerencia Pública co-

¹⁶ La Escuela de Chicago se denomina así por el nombre de la Universidad donde Milton Friedman trabajó como profesor entre 1946 y 1976, llegando a convertirse en el principal inspirador y líder más destacado de la economía política neoclásica. Esta corriente del pensamiento económico desarrolla una fuerte crítica a la intervención del Estado en la economía, que en los países desarrollados se había extendido progresivamente desde la crisis económica mundial de 1930. Asociado al economista británico Keynes, este rol del Estado se caracterizaba por intervenciones anti-cíclicas (mayor gasto público en períodos de depresión) y fue uno de los fundamentos teóricos principales del Estado de bienestar. La economía política neoclásica propone, en cambio, una reducción del rol del Estado en la economía y en la sociedad, pues considera que la economía debe estar gobernada por mercados libres para alcanzar su máximo desarrollo. Respecto a la socie-

mienza a desarrollarse también como una corriente teórica y académica, un verdadero paradigma en gestión pública, que habría de adquirir gran influencia en la disciplina de la administración pública en países anglosajones e iberoamericanos. Como corriente teórica, la Nueva Gerencia Pública elabora y reformula los presupuestos metodológicos de la economía política neoclásica, para aplicarlos al ámbito de la administración. Se define así como un *método de análisis*, una forma especial de abordar los problemas teóricos y prácticos de la administración pública, con un fuerte *componente interdisciplinario*.

Los autores de la Escuela de Chicago promovieron una línea de pensamiento muy escéptica hacia la intervención del Estado en la economía, al considerar que el Estado es un factor obstructivo del crecimiento y que, por tanto, es mejor dejar actuar a los mercados con la menor intervención posible del sector público (Colander 1984). La idea básica del programa de reformas de la administración pública en Nueva Zelanda fue aplicar este mismo escepticismo sobre la acción estatal a las propias organizaciones burocráticas públicas. Esto puede parecer autocontradictorio, en principio: ¿pueden acaso los organismos públicos dejar de formar parte del Estado? En parte, este objetivo se logra, literalmente, mediante la privatización de servicios públicos. Pero también, para los organismos públicos que conservan su carácter de tales, pueden planificarse diseños organizativos que obliguen a los directivos y empleados públicos a actuar *como si fueran* actores del sector privado, pues la economía política neoclásica presupone que el sector privado es, por definición, más eficiente que el sector público.

Las reformas de Nueva Zelanda se proponen entonces reorganizar la administración pública, de modo que los funcionarios directivos de la administración tengan que actuar como los gerentes en el sector privado, es decir, con el mismo tipo de flexibilidad en el empleo de recursos y en la contratación de personal y con los mismos incentivos. En efecto, una de las ideas asociadas con la economía política neoclásica es que las burocracias públicas tienden a actuar de manera ineficiente, pues su objetivo principal es aumentar su financiamiento por parte del Estado, es decir que actúan de manera auto-interesada y tienden a crecer en exceso, una tesis popularizada por un economista formado en Chicago, Niskanen (1971), en un trabajo de gran influencia sobre el movimiento político neoliberal o neoconservador¹⁷.

dad, la economía política neoclásica tiende a considerar que el rol del Estado es opresivo, adhiriendo a una forma de liberalismo individualista. En síntesis, la vinculación entre la corriente político-ideológica conocida como «neoliberalismo» y la economía política neoclásica es muy estrecha, prácticamente directa. Los primeros grandes líderes del neoliberalismo político, Thatcher y Reagan, eran reconocidos admiradores de MILTON FRIEDMAN (Harvey 2005).

¹⁷ El neoliberalismo es una corriente política que busca promover las ideas económicas de la Escuela de Chicago y su programa incluye, entre otras medidas, la privatización de empresas públicas, desregulación del comercio internacional y liberalización de mercados financieros. El neoliberalismo fue adoptado también por el movimiento neoconservador en Gran Bretaña y EE.UU., que se propone una recuperación de valores conservadores tradicionales en la cultura anglosajona de estos países, como la religión protestante, la familia, el individualismo militante y una política exterior fuertemente asertiva. De este modo, pese a algunas tensiones internas, neoliberalismo y neoconservadurismo están asociados estrechamente en nuestros días. Las tensio-

Para lograr que los directivos estatales se vean obligados a actuar como gerentes del sector privado, la idea organizativa central es un tipo de descentralización o desconcentración de servicios públicos, de modo que éstos pasen a ser provistos por agencias autónomas de gobierno. La relación entre el gobierno central y las agencias autónomas se regula mediante un contrato con el gerente público a cargo de cada agencia, que especifica en forma cuantitativa y tan exacta como sea posible, los productos o servicios que la agencia debe generar y los incentivos económicos que recompensarán el logro de estos objetivos.

Todas estas ideas centrales se plasman en un informe oficial de la Oficina del Tesoro de Nueva Zelanda, en 1987, que fue caracterizado por Hood (1990) como un verdadero *Manifiesto* por una *Nueva Gerencia Pública*, a partir del cual las reformas descritas se ponen verdaderamente en marcha. Fueron, precisamente, Hood (1990; 1991) y Aucoin (1990) los primeros en utilizar la denominación *Nueva Gerencia Pública*, con la que el movimiento iba a ser conocido desde entonces, así como quienes comienzan a formular sus principios teóricos y metodológicos. Otra denominación con la que se conoce al movimiento ha sido la de *gerencialismo* o *neo-gerencialismo*, por su énfasis en la eficiencia del modo de actuación de los gerentes del sector privado¹⁸. A partir de la publicación de los trabajos citados, la literatura, tanto favorable como crítica de la Nueva Gerencia Pública, iba a crecer rápidamente, hasta convertirse en uno de los temas más discutidos de la Ciencia de la Administración.

Vamos a volver al curso de las reformas en Nueva Zelanda, que tiene el interés, además, de mostrar algunos *límites* de la Nueva Gerencia Pública, particularmente desde 1999, cuando las orientaciones básicas de este modelo administrativo son revisadas críticamente en dicho país, como veremos en detalle en el próximo apartado. Es hasta cierto punto lógico que, como país pionero en estas reformas, Nueva Zelanda haya sido el primero en tomar distancia de ellas, por una serie de problemas que comenzaron a surgir al tiempo de haberlas implementado. Por cierto, otra dimensión diferente de las críticas a la Nueva Gerencia Pública, que discutiremos en el último apartado de esta sección, consiste en la posible falta de adecuación de este modelo administrativo para países en vías de desarrollo. Esta crítica había sido, en realidad, la primera y más importante de las que se formularon contra el neo-gerencialismo, antes de que se llegara a considerar que su aplicación iba a generar también problemas en países desarrollados.

nes internas resultan, por un lado, del espíritu libertario, prácticamente «anarquista» del neoliberalismo, frente a la defensa de la autoridad tradicional (incluyendo en temas morales) del neoconservadurismo.

¹⁸ Tenemos que hacer aquí una aclaración etimológica. En el caso del neo-weberianismo, el prefijo «neo» se refiere al hecho de que esta corriente se propone reafirmar pero también renovar el weberianismo clásico. En el caso del neo-gerencialismo, el prefijo «neo» tiene otro sentido. No existe el «viejo» gerencialismo o gerencialismo clásico. Ocurre que los partidarios de esta corriente presentan sus ideas como algo enteramente nuevo, de donde surge la denominación «nueva» gerencia pública. Pero la vieja gerencia a que se refieren es la organización burocrática tradicional, que el neo-gerencialismo NO se propone reafirmar y renovar, sino substituir por entero.

Por lo pronto, entonces, vamos a considerar brevemente las razones que llevaron, en primer lugar, a la adopción en Nueva Zelanda de un modelo de administración que, hasta entonces, no tenía precedentes de haber sido aplicado en ningún otro país. Paradójicamente, el Estado en Nueva Zelanda era hasta entonces uno de los *más expansivos del mundo* respecto a la realización, mediante programas de gobierno, de un amplio espectro de derechos considerados básicos, incluyendo numerosos derechos sociales. En este país se había creado ya hacia 1935, en verdad, el primer Estado de bienestar con cobertura completa o universal, «desde la cuna hasta la tumba.» Los organismos públicos ofrecían una amplia gama de servicios sociales, administrados centralmente. Había poco desempleo o inflación y el estándar de vida estaba, consecuentemente, entre los más altos del mundo.

Para principios de la década de 1980, sin embargo, Nueva Zelanda se encontró con problemas para financiar sus extensivos programas públicos. Frente a la creciente competencia de las economías emergentes del área del Pacífico y a la caída de las exportaciones agrícolas al Reino Unido, la economía entró en un período de estancamiento, con alta inflación (Kettl 2005, 10). La crisis llevó a un cambio político. En las elecciones de 1984, el Partido Laborista volvió al poder luego de nueve años de gobierno del Partido Nacional. A cargo del Ministerio de Finanzas, en el nuevo gobierno, se encontraba Roger Douglas, un seguidor de la Escuela de Chicago, bajo cuyo liderazgo se planificaron y comenzaron a ejecutarse amplias reformas en el gerenciamiento público, a partir de un énfasis en la mayor eficiencia del comportamiento de los agentes en el mercado, por estar sometidos a la competencia. Las ideas de Douglas mostraban una fuerte influencia de la teoría de la relación entre el principal y el agente, desarrollada en el marco de la Escuela de Chicago y utilizada por seguidores de esta escuela para la crítica de la burocracia tradicional. El gerenciamiento requiere que los que toman decisiones de política (principales) deleguen responsabilidad a los empleados de nivel inferior (agentes) mediante un contrato. Ahora bien, se presenta un problema de «asimetría de información» entre el principal y el agente, por el cual a aquél le resulta difícil saber si éste cumple con el contrato, a menos que el principal lleve a cabo costosos controles. Estos costos se reducen mucho, para esta perspectiva, si el principal se concentra solamente en los *productos o servicios* que el agente ha de elaborar o llevar a cabo. Pues el trabajo se realiza a cambio de una contraprestación y, al poner el énfasis en los resultados, el principal no debe controlar *los procesos* que lleva a cabo el agente: basta hacer depender la contraprestación de que los productos hayan sido entregados oportunamente, cumpliendo con especificaciones de cantidad y calidad. En el ámbito comercial entre empresas, se trata de la manera más evidente para establecer relaciones con proveedores, que son independientes del principal. Este énfasis en los resultados, en el ámbito de la empresa privada, resulta mucho más eficiente que la centralización administrativa y los controles procedimentales en el sector público, de acuerdo con la teoría expuesta. Douglas se propuso extender el mismo modelo de interacción a los organis-

mos públicos, de modo que un organismo central (ministerio) establezca contratos de provisión de productos o servicios con agencias desconcentradas, cuyos directivos (gerentes) tienen entera libertad de acción. Hay que señalar que los propios economistas de la Escuela de Chicago quedaron sorprendidos por la forma tan decidida en que sus ideas, que hasta entonces no eran sino construcciones teóricas y descripciones idealizadas de la mayor eficiencia de los mercados, comenzaron a aplicarse en Nueva Zelanda (Kettl 2005, 11).

El proceso de reformas en Nueva Zelanda se extendió durante aproximadamente 15 años, con diferentes etapas. Una primera etapa consistió en la incipiente incorporación de técnicas de gerenciamiento del sector privado en el gobierno (1978-1985). La segunda etapa (1986-1991) es la etapa central de las reformas, que se profundizaron verdaderamente a partir de la publicación del informe de 1987, o *Manifiesto de la Nueva Gerencia Pública*, a que nos hemos referido arriba. Esta segunda etapa fue caracterizada como un verdadero «maremoto» (*tidal wave*) de reformas (Norman 2004, 430), caracterizada por la masiva incorporación de mecanismos de mercado a la gestión pública, incluyendo la fragmentación de grandes organizaciones burocráticas en agencias desconcentradas, con objetivos específicos, contratos con cuantificación detallada de los productos o servicios que debían ser proporcionados por cada agencia, remuneración e incentivos basados en el rendimiento y otros sistemas de motivación modelados de acuerdo al interés individual. La tercera etapa (1992-1996), también llamada *fase estratégica*, se caracteriza por el primer intento de corregir algunos de los problemas que resultaron de la aplicación del modelo neo-gerencial. El gobierno comienza entonces a intentar recuperar un panorama comprensivo o abarcativo de los programas de gobierno y así reducir la fragmentación causada por los procesos de incorporación de mecanismos de mercado a la administración, particularmente la proliferación de organismos públicos autónomos, con competencias que no estaban del todo claramente definidas (la definición exacta de competencias se consideraba, después de todo, un rasgo legalista del modelo burocrático anterior).

En síntesis, podemos distinguir tres aspectos centrales de la Nueva Gerencia Pública, tal como esta corriente de reformas fue concebida e implementada en Nueva Zelanda (Kettl 2005, 13), que volverían a estar presentes en un conjunto de reformas llevadas a cabo en otros países de acuerdo al mismo modelo:

- 1) *Privatización y comercialización*: A través de la ley de empresas públicas de 1986 (*State-Owned Enterprises Act*), se autoriza la privatización de un amplio número de empresas públicas (teléfonos, correos, aerolínea y compañías petroleras) hasta más de veinte en total. Además de la privatización, el gobierno pasó a concebir a las agencias públicas proveedoras de servicios, incluso las que quedasen en el patrimonio público, también como empresas privadas, cuyo propósito principal era asegurar el mayor rendimiento del dinero aportado por los contribuyentes, suministrando productos y servicios con los mismos criterios de eficiencia del

sector privado. Esto lleva a una muy amplia desconcentración de organismos públicos, de modo de asignar responsabilidad por productos determinados a unidades independientes, creando así controles de producción e incentivos específicos.

- 2) *Contratación por rendimiento.* Con la ley del sector público de 1988 (*State Sector Act*) y la ley de finanzas públicas de 1989 (*Public Finance Act*) el gobierno de Nueva Zelanda consagra la idea de equiparar a los directivos de organismos públicos con los gerentes de empresas privadas. Se concede a los nuevos gerentes públicos gran flexibilidad para la contratación, despido y fijación de los salarios del personal de las agencias a su cargo. Los gerentes mismos pasan a ser empleados bajo contratos con especificación de resultados y por períodos limitados a cinco años (la carrera pública de Nueva Zelanda se caracterizaba, hasta entonces, por el empleo indefinido).
- 3) *Presupuestos por productos.* La ley del sector público de 1988 transforma la idea de responsabilidad de los directivos públicos en un sentido gerencial. En particular, la ley busca dejar de lado el énfasis del modelo burocrático anterior en el control de los ingresos y recursos empleados (auditoría), para pasar a enfatizar el control de los *productos* de la gestión administrativa, es decir, de su rendimiento.

Antes de pasar a considerar los principales aspectos de la revisión crítica de la Nueva Gerencia Pública en Nueva Zelanda, que comienza, como queda dicho, en 1992, corresponde mencionar brevemente algunos de los principales países donde se llevan a cabo amplias reformas de la administración pública, de acuerdo con este mismo modelo, en los años posteriores. Muy poco tiempo después de iniciadas las reformas en Nueva Zelanda, los mismos principios se estaban aplicando en Gran Bretaña, bajo el gobierno neoconservador de Margaret Thatcher. Ya desde 1982, con la «Iniciativa de Gerenciamiento Financiero» (*Financial Management Initiative*), el gobierno británico comienza a separar las funciones del gobierno en «centros de responsabilidad», identificando los costos y los productos de cada centro, para luego exigir de los directivos públicos el cumplimiento de determinados objetivos de producción. Pero es recién con la iniciativa de «Pasos Siguietes» (*Next Steps*), en 1988, es decir un año después del Manifiesto por una Nueva Gerencia Pública en Nueva Zelanda, que la burocracia pública británica comienza a ser dividida en agencias independientes (*quangos*), que operan por contratos con la administración central (ministerios), especificando resultados y con gran flexibilidad en el uso de recursos y contratación de personal. En este mismo contexto, los servicios públicos se privatizaron tanto como fuera posible y los servicios públicos restantes se sometieron a competencia en el mercado, para aumentar los incentivos por eficiencia.

Otros países del *Commonwealth* que llevaron a cabo reformas análogas a las de Nueva Zelanda y Gran Bretaña, aunque de menor extensión, fueron Austra-

lia y Canadá. Finalmente, el *movimiento gerencialista* tiene su consagración definitiva cuando la administración de Clinton, en los Estados Unidos, lanza su iniciativa o ejercicio de *Reinvención del Gobierno* en 1993, de acuerdo con las líneas de la Nueva Gerencia Pública, tal como había sido presentada en este país en un famoso best-seller de Osborne y Gabler (1992).

2.3. REVISIÓN CRÍTICA Y ESTADO NEO-WEBERIANO

Volviendo a Nueva Zelanda, hemos mencionado antes que, ya desde 1992, el gobierno comienza a notar algunos problemas de coordinación entre las numerosas agencias independientes de gobierno creadas como resultado de las reformas. Antes de la sanción de ley del sector público de 1988, la Comisión de Servicios del Estado (*State Services Commission*) dirigía un sistema de carrera pública, para la administración central, con 60.000 funcionarios. Los dos sectores más importantes del Estado en Nueva Zelanda, los servicios de salud y educación, estaban también administrados por un departamento central en cada caso. De este modo, tres organismos principales controlaban de manera efectiva la contratación, condiciones de empleo y desempeño de 250.000 empleados del sector público, en regímenes laborales estables. Con las reformas iniciadas en 1988, se llegan a crear 255 organismos independientes, a saber, 38 departamentos o ministerios y 217 agencias desconcentradas (*crown agencies*), cada uno de estos organismos con su propio sistema de empleo y completa autonomía financiera y de gestión. A esto se suman, finalmente, 2600 escuelas, cada una de ellas, asimismo, con plena autonomía en los aspectos citados (Norman 2004, 433).

Desde 1992 habían surgido planes y discusiones para establecer algún tipo de coordinación estratégica de todas estas agencias. Dichos planes no habían llegado a concretarse, cuando en 1995 este diseño administrativo, tan drásticamente desconcentrado y diversificado, sufre un serio golpe a su credibilidad, con un accidente ocurrido en la costa oeste de Nueva Zelanda, en un paraje denominado *Cave Creek*. Una plataforma de observación del paisaje que daba a una hondonada, a 30 metros de altura, se derrumbó de súbito cuando un grupo de estudiantes se encontraban sobre ella, causando la muerte a catorce de dichos estudiantes. Una investigación reveló que la plataforma había sido incorrectamente diseñada y que el personal que la había construido no tenía calificaciones suficientes. Pero, en la confusión de múltiples agencias envueltas en el caso, ningún funcionario público asumió la responsabilidad por lo ocurrido (Kettl 2005, 16). Frente a los estándares tradicionales del servicio público en Nueva Zelanda, que los ciudadanos estaban habituados a considerar como naturales, este incidente tuvo una enorme gravedad y provocó una seria crisis. No solamente vino a cuestionarse la extensa desconcentración de agencias públicas, sino que por primera vez el modelo gerencialista mismo fue puesto en duda.

El escepticismo sobre el modelo gerencialista siguió creciendo en años sucesivos, no solamente por problemas de responsabilidad, transparencia y fisca-

lización, como en el caso del accidente en Cave Creek, sino también por la percepción de una *caída en los estándares éticos del servicio público*. Finalmente, a partir de la victoria de una coalición de centro izquierda en 1999, comienza a llevarse a cabo una revisión de las reformas realizadas desde 1984 bajo la inspiración de la Nueva Gerencia Pública. Una dura declaración del Director del Servicio Civil en Nueva Zelanda (*State Services Commissioner*), Michael Wintringham, en 2001, proporciona una clara perspectiva sobre la consciencia de estos problemas en el sector público del país:

«Encuentro extraordinario que, por tanto tiempo, nos hayamos aferrado a la creencia de que un sistema descentralizado, con amplia autonomía, estándares y abordajes diferentes aplicados a través de 38 departamentos, con mínimas recompensas y sanciones, con el énfasis puesto en el desempeño anual, generalmente a costa de la inversión de largo plazo, va a proporcionarle a la gente valores firmes y compartidos, un gran sentido de pertenencia al Sector Público y con la capacidad y atributos necesarios para conducir al Servicio Público por otra década. Pienso que no tiene sentido.» (Wintringham, 2001a).

La preocupación expresada por Wintringham responde al hecho de que Nueva Zelanda, desde fines del siglo XIX, había desarrollado uno de los sistemas de carrera pública con mayor profesionalismo en el mundo, con un régimen de empleo estable y perspectivas de ascenso hasta los más altos puestos directivos. El empleo en el Estado se caracterizaba por un gran compromiso con los valores del «servicio público», alta motivación y bajísimos niveles de corrupción. Ahora bien, la drástica descentralización de la administración pública de Nueva Zelanda, en casi trescientas organizaciones independientes, creó una multiplicidad de «culturas organizacionales», haciendo desaparecer la poderosa consciencia ética del servicio civil anterior a las reformas. Para intentar contrarrestar este proceso, en 1988 se crea un sistema de carrera de «Alta Dirección Pública» (*Senior Executive Service*), el que debería conformar un cuerpo de unos 500 funcionarios con una identidad colectiva, que pudiese compensar la tendencia a la fragmentación. Pero los altos directivos públicos prefirieron los contratos temporales en las agencias desconcentradas, que ofrecían mayores posibilidades de ganancia en el corto plazo e incentivos por rendimiento, de modo que al año 2002 el sistema de Alta Dirección Pública tenía solamente 10 miembros. En síntesis, todos estos problemas llevan a poner la cuestión de la «cultura organizacional», basada en valores, en el centro de la agenda de discusión (Norman 2005, 439).

Otro serio problema de la descentralización es que las numerosas agencias independientes, creadas para librar productos y servicios específicos, tienen un rol *exclusivamente operativo*. El asesoramiento y la deliberación sobre políticas públicas, en cambio, quedan en manos de organismos centrales. Un ejemplo extremo es el sector de transporte en Nueva Zelanda. El Ministerio de Transporte, antes un gran organismo, queda reducido a una unidad de asesoramiento y formulación de políticas públicas, con un personal de 70 funcionarios, que financia y monitorea ocho agencias independientes que proveen servicios como construcción de caminos, seguridad vial, seguridad marina y aérea, predicción

del tiempo, etc. Ahora bien, esta separación del asesoramiento sobre políticas, respecto a los organismos operativos, puede producir algún beneficio por especialización en el corto plazo, mientras los asesores todavía tienen una experiencia reciente en el área de que se trate. Con el tiempo, sin embargo, los asesores comienzan a perder conocimiento y entendimiento de los problemas operativos, y la calidad del asesoramiento decae (Wintringham 2001b, 15). Todavía peor que esto, la separación de las áreas de política y áreas operativas lleva en Nueva Zelanda a cierto grado de «esnobismo intelectual» (Wintringham 2001b, 20), puesto que el asesoramiento y formulación de políticas es visto como una ocupación *muy superior* a las funciones operativas. Esta desastrosa separación de culturas organizacionales, donde la responsabilidad operativa viene a ser considerada como un empleo de baja categoría, se refleja también en el nivel de salarios: un 85% de los gerentes con altos niveles de ingresos en el servicio público (por encima de \$ 80.000 anuales) se desempeñaban en la capital, Nueva Zelanda, donde se concentran los servicios de asesoramiento y formulación de políticas (ibid.).

En síntesis, Nueva Zelanda ha entrado claramente en una nueva época de la organización administrativa y dejado atrás algunos de los principios centrales de la Nueva Gerencia Pública, luego de una revisión crítica de sus resultados. Por supuesto, esto no significa que se hayan abandonado por completo todas las innovaciones introducidas por el movimiento gerencialista. Se percibe más bien una toma de distancia ante una aplicación demasiado rigurosa de sus principios y, sobre todo, una gran precaución ante el proyecto originario de organizar todo el sector público de acuerdo a postulados gerencialistas, antes que sectores específicos y bien delimitados. En la tabla siguiente vamos a sintetizar los tres grandes momentos o etapas de la administración pública neozelandesa, desde el período anterior a las reformas de 1984 en la primera columna, las ideas centrales de la Nueva Gestión Pública en la segunda columna, que corresponde al período de reformas entre 1986-1999 y, finalmente, las preocupaciones centrales de la época actual, que busca tomar distancia del gerencialismo y recuperar algunos de los elementos centrales del antiguo modelo burocrático. Los propios partidarios de la Nueva Gestión Pública han acuñado la denominación de «modelo weberiano» para el modelo burocrático tradicional, puesto que el tipo de burocracias jerárquicas, en grandes organizaciones centralizadas, con competencias precisamente definidas, sistemas de carrera con empleo estable y posibilidades de ascenso, había sido caracterizado detalladamente por Max Weber. Por esto mismo, Pollit y Bouckaert (2004, 99) denominan *neo-weberianismo* a la corriente de reformas que intenta mantener algunos elementos centrales del antiguo modelo burocrático, incorporando, sin embargo, determinadas innovaciones, algunas de las cuales no son enteramente ajenas a la Nueva Gestión Pública. La corriente neo-weberiana es fuerte en Europa continental, como se ha dicho antes, pero la revisión crítica de las reformas en Nueva Zelanda, con su propósito de recuperar algunos rasgos fundamentales del modelo burocrático tradicional de este país, puede ser caracterizada también como neo-weberiana.

Tabla 1.
Revisión crítica de la Nueva Gestión Pública en Nueva Zelanda

	Sistema anterior a 1984. Weberianismo	Nueva Gestión Pública	Revisión crítica: ¿neo-weberianismo?
Organización	Grandes burocracias con largas cadenas jerárquicas	Multiplidad de organizaciones más pequeñas con estructuras horizontales.	Preocupación por la fragmentación en la provisión de servicios. Propuesta de fusiones de agencias similares y creación de redes entre ellas
	Organismos que integran asesoramiento y ejecución de políticas	Separación de asesoramiento y ejecución de políticas	Preocupación por un mal asesoramiento, distante e ignorante del área operativa
	Sistema autosuficiente	Tercerización de servicios de apoyo (consultores privados)	Énfasis en el empleo de personal del servicio y reducción en el uso de consultores
Personal	Empleo permanente	Empleo temporal. Diversidad de empleos	Preocupación por el deterioro de la ética pública. Restablecimiento de los valores del servicio público
	Jefes de departamentos con carácter permanente	Ejecutivos-jefe con contratos temporales	Aún sin cambios, pero mayor énfasis en carreras en el servicio público
	Habilidades técnicas para personal superior	Habilidades gerenciales para personal superior	Retorno a incentivos para la formación técnico/profesional, particularmente en el sector salud
Procedimientos	Gerenciamiento basado en reglamentos	Libertad gerencial y responsabilidad por resultados	Libertad gerencial en el marco de códigos de conducta, con expectativa de menor competencia y mayor colaboración
	Responsabilidad basada en auditoría de recursos empleados	Responsabilidad basada en los productos generados	Mayor énfasis en resultados de largo plazo y construcción de capacidad
	Auditoría financiera, sobre la base de recursos asignados	Presupuestos por programas, sobre la base de recursos devengados	Preocupación por disponer de información cualitativa sobre los resultados

Basado en Norman 2004, 432.

Las reformas de la Nueva Gerencia Pública se extendieron durante la década de 1990 a un conjunto de países que forman el «eje principal» de esta corriente

y que aplicaron todas sus prescripciones principales, incorporando así formas organizativas y técnicas de gerenciamiento del sector privado a la administración pública, a través de profundas reestructuraciones. Entre estos países se cuentan Nueva Zelanda, el Reino Unido, Australia y los Estados Unidos. En el último caso, sin embargo, podemos decir que el gobierno ha empleado sobre todo la *retórica* de la Nueva Gestión Pública, pero pocos de sus programas de reformas estructurales. Un segundo grupo de países utilizan algunos elementos de la Nueva Gestión Pública, con la intención de *modernizar* sus sistemas administrativos, pero continúan considerando al Estado como una indispensable fuerza integradora de la sociedad, con valores públicos específicos que no pueden ser reducidos al discurso empresarial de eficiencia, competitividad y satisfacción del consumidor. Entre estos países se encuentran Bélgica, Finlandia, Francia, España, Holanda, Italia y Suecia, así como Alemania, pero en este último caso solamente en el nivel de los gobiernos regionales (Pollit y Bouckaert 2004, 65 y ss.).

Para Pollit y Bouckaert, como mencionamos antes, el modelo de administración pública desarrollado por los países de Europa continental puede caracterizarse como Estado Neo-weberiano. A la vez que mantienen los rasgos centrales del modelo burocrático desarrollado en el siglo XIX y descrito por Max Weber, basado en un fuerte espíritu de «servicio público», estos países incorporan algunas innovaciones emparentadas con el neo-gerencialismo y otras que se relacionan más bien con una preocupación por renovar y profundizar la democracia y la participación de ciudadanos en la gestión pública. Tenemos entre las primeras, por ejemplo, la orientación hacia resultados antes que la preocupación excesiva por cumplir reglamentaciones administrativas, preocupación esta última que se asocia con el weberianismo clásico. Con todo, la orientación hacia resultados no se estructura en torno a mecanismos de mercado o cuasi mercado, ni tampoco se considera que el incentivo para esta orientación sea exclusivamente el incremento de la remuneración, como en los esquemas neo-gerencialistas de remuneración por rendimiento, sino que el neo-weberianismo intenta crear una cultura profesional de calidad de servicio y atención a las expectativas del ciudadano entre los servidores públicos. Se trata entonces de transformar el «ethos» del servicio público, pero sin abandonar la idea de servicio.

Las reformas en los países de Europa continental resultaron así más moderadas y menos controvertidas, pues se basaron en un modelo que se aparta de algunos de los extremos ideológicos del núcleo central de países promotores de la Nueva Gerencia Pública. Países como Nueva Zelanda han abandonado esos extremos, por cierto, y ahora intentan buscar una síntesis entre principios gerencialistas y el modelo burocrático weberiano. Pero la intención de buscar esta síntesis estuvo presente desde un primer momento en las reformas administrativas del Estado Neo-Weberiano. En este modelo, antes que buscar una actuación de tipo empresarial por parte de las agencias públicas, para asegurar su mayor eficiencia en términos cuantitativos, se pone el énfasis en la apertura

hacia la participación de organizaciones de ciudadanos en las decisiones de política pública y en la administración de programas. El enfoque de redes de políticas, que expusimos en el capítulo primero de este trabajo, se complementa así con una *concepción activa de la ciudadanía*, para desarrollar una administración participativa antes que una administración gerencial.

En el próximo apartado vamos a considerar la aplicación de algunas ideas centrales de la Nueva Gerencia Pública en Iberoamérica. Como ya se ha comentado, la aplicación de dichas ideas a las administraciones públicas de países en vías de desarrollo presenta desafíos particulares. Algunos autores como Hood (1991) eran escépticos, desde un primer momento, respecto a la posibilidad de aplicar el neo-gerencialismo en dichos países, haciendo notar las características especiales del servicio público de Nueva Zelanda que justificaron su implementación.

2.4. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA

Una seria advertencia respecto a que el modelo de reformas de Nueva Zelanda no podría aplicarse en países en vías de desarrollo, en general, y sería especialmente poco apropiado para América Latina, fue formulada por Allen Schick (1998). Este autor es uno de los más célebres expertos sobre las reformas de la administración pública realizadas en dicho país del *Commonwealth*, donde fue, además, jefe de asesores de la Comisión de Servicios del Estado. Como veíamos en el apartado anterior, uno de los aspectos centrales de las reformas en Nueva Zelanda fue la desconcentración de agencias de gobierno, que pasan a relacionarse con la administración central mediante contratos basados en metas determinadas y cuantitativas de rendimiento. Dentro de este modelo, y para promover un tipo de mentalidad propia de los gerentes de empresas privadas, entre los directivos públicos, se establecen incluso formas de «competencia interna» entre distintas agencias, que deben rivalizar entre sí para proveer un producto o servicio al menor costo y con la mejor calidad. Ahora bien, para que este esquema pueda funcionar, deben existir previamente tanto un sector privado muy robusto, como mecanismos muy claros y efectivos para exigir el cumplimiento de los contratos, de modo que se haya generado una *mentalidad de acatamiento* a las reglas contractuales formales, inserta en la cultura de negocios del país. Pero las economías de Iberoamérica se caracterizan, por el contrario, por la amplia informalidad. El cumplimiento de las reglas contractuales, como impulso *espontáneo* o *internalizado* de los participantes en el mundo de los negocios, no puede darse por supuesto.

En este contexto de prácticas empresarias que no pueden suponerse, de antemano, como transparentes, tanto en el sector privado como en el sector público, conferir de pronto una amplia flexibilidad a los gerentes públicos puede tener resultados perjudiciales. Como señala Schick (1998, 127), «sería una imprudencia confiar a los gerentes públicos completa libertad en el uso de recur-

sos, cuando todavía no han internalizado el hábito de gastar el dinero público de acuerdo con las reglas prescriptas.»

Lo mismo vale para la contratación y despido de empleados públicos. Las reformas de Nueva Zelanda promueven una completa libertad, por parte de los gerentes públicos, para seleccionar el personal, la duración de sus contratos y la remuneración, al modo de los gerentes en el sector privado. En los sistemas administrativos donde predomina la informalidad, como en los países de Iberoamérica, existen muchas veces reglas que imponen estrictos criterios de selección por mérito en el empleo público, con numerosos controles. En la realidad, sin embargo, la contratación de empleados se decide, en buena parte de los casos, por criterios de clientelismo político o favoritismo personal. En este contexto, conceder a los directivos públicos todavía mayor libertad para contratar empleados y fijar su remuneración, puede llevar incluso a consagrar formalmente prácticas abusivas. Como veíamos en el parágrafo anterior, en efecto, el Servicio Público de Nueva Zelanda tenía una exitosa historia de casi cien años, cuando se inician las reformas promovidas por la Nueva Gerencia Pública. Durante ese largo período, se había consolidado en este país una cultura de gran profesionalismo y una rigurosa meritocracia, donde el clientelismo y la corrupción eran fenómenos muy marginales. *A pesar de esta tradición de profesionalismo en el servicio civil de Nueva Zelanda*, la flexibilidad y autonomía de los gerentes públicos, junto con la disrupción de la cultura organizacional producida por la masiva desconcentración, llevó a una notable *caída en los estándares éticos de la administración estatal*. En el contexto de los países de Iberoamérica, que no han logrado a la fecha consolidar una cultura burocrática profesional, la flexibilización de los sistemas de contratación puede producir resultados aún peores.

Otro efecto negativo de la Nueva Gerencia Pública, si bien no considerado por Schlick, consiste en que esta corriente provee de *argumentos públicamente defendibles* a los opositores a una mayor profesionalización de las carreras administrativas en Iberoamérica. Hasta principios de la década del 90, en efecto, los políticos que se benefician de prácticas clientelistas tenían pocos argumentos para enfrentarse, en la argumentación pública, a los promotores de reformas administrativas que buscasen mejorar y hacer más rigurosos los criterios de selección por mérito. Desde la difusión de la Nueva Gerencia Pública, el argumento relativo a que la «flexibilidad» es necesaria en la contratación de personal, se ha convertido en una gran excusa que puede ser usada para oponerse a cualquier reforma, y poder continuar así con las prácticas masivas de clientelismo político y favoritismo personal en la administración. Exactamente esta situación se produjo poco después de una amplia reforma del servicio civil en Argentina en 1991-92 (Ferraro 2006). La reforma había creado un sistema de carrera profesional con un procedimiento de concursos para ingreso y promoción, en una extensión relativamente masiva para países de Iberoamérica, pues llegó a comprender 30.000 funcionarios de nivel jerárquico medio y alto. Pocos años más tarde, sin embargo, en 1995, un decreto del poder ejecutivo reintrodu-

ce un sistema de contratación sin ningún tipo de garantías, que se fundamenta en la necesidad de disponer de instrumentos más «flexibles» para la política de personal. El argumento gerencial de la flexibilidad podía encubrir aquí la intención, o bien sin proponérselo dejar un espacio, para el retorno a prácticas clientelistas abiertas. Para fines de 2001, el sistema «flexible» de contratación, que se suponía debía cubrir necesidades específicas de contratación por períodos limitados, ya comprendía 16.000 empleados (Ferraro 2006, 173). Mientras tanto, el sistema de contratación por mérito quedaba «congelado», como lo sigue estando en la actualidad, de modo que el número de personal reclutado por mérito comienza a reducirse de manera progresiva por retiros, quedando en la actualidad limitado a 25.000 funcionarios (Ferraro 2006, 177). A través de este episodio, puede notarse que los avances hacia una mayor profesionalización del servicio civil, en Iberoamérica, dependen también de los resultados de procesos políticos, ciertamente conflictivos. Para muchos líderes de partido, el clientelismo es una herramienta importante de poder. La Nueva Gerencia Pública pudo haber proporcionado a estos intereses, que no son realmente defendibles en público, un instrumento adicional para bloquear reformas o incluso, como en el caso descrito, revertir las ya llevadas a cabo.

Esto no significa, sin embargo, que todas las reformas promovidas en el espíritu de la Nueva Gerencia Pública, en Iberoamérica, hayan sido negativas en sus resultados. Como veíamos en el parágrafo anterior, los problemas se presentan más bien cuando se quiere convertir al gerencialismo en el principio articulador de toda la administración pública, es decir cuando este método organizativo se promueve de manera radical y extensiva. Para ciertas reformas y programas puntuales, aplicar determinados principios gerenciales puede sin duda representar una excelente idea. Pero la necesidad de continuar avanzando hacia un sistema extensivo de burocracia profesional, en el sentido weberiano, no debe dejar de constituir la principal preocupación de la agenda de reformas de la administración pública en Iberoamérica. En este sentido, la corriente del neo-weberianismo o Estado neo-weberiano resulta un correctivo muy adecuado para lograr un balance de orientaciones de reformas en la región.

Vamos a describir brevemente, a continuación, dos importantes experiencias de aplicación de reformas que incluyeron principios gerenciales, en Iberoamérica. Como veremos, los resultados más exitosos son aquellos en donde, precisamente, el gerencialismo se aplicó en combinación con elementos decididamente weberianos o neo-weberianos, tal como el énfasis en los valores del servicio público, el reclutamiento basado en el mérito, controlado mediante procedimientos centralizados, etc.

Uno de los ejemplos más comentados de reforma organizativa exitosa, en la década de 1990, fue el programa de salud preventiva del Estado de Ceará, en el noreste de Brasil, que fuera objeto de un clásico estudio por Tendler (1997) y mucha atención en la literatura (Polidano 1999). A partir de 1987, el gobierno del Estado puso en marcha un ambicioso plan de salud para la población rural,

que incluía la contratación de 7.300 asistentes de salud para desempeñarse en municipios de todo el Estado. Dado el clientelismo que existía tradicionalmente en la política local, el gobierno central mantuvo un control estricto sobre el reclutamiento, pese a que los alcaldes eran luego responsables por los equipos de salud en su localidad. Un grupo del ministerio de salud central se trasladó por todas las localidades del Estado para reclutar el personal, en cada localidad. Habiendo establecido patrones básicos de rendimiento, el gobierno dio a cada equipo una amplia libertad para organizar su propio trabajo. El programa fue muy exitoso y, entre otros resultados, la mortalidad infantil se redujo en más de una tercera parte en un período de cinco años. La cobertura de vacunación por sarampión y poliomielitis aumentó en el mismo período del 25% al 90% de la población (Tendler 1997, 21).

Para Tendler (1997, 116), uno de los motivos principales del éxito del programa fue el gran compromiso desarrollado por su personal, en un sentido de *servicio público*, lo que se logró a través de una amplia campaña de difusión, que generó reconocimiento y respeto hacia los agentes de salud entre la población, así como la propia transparencia de los mecanismos de reclutamiento. El programa tuvo entonces algunos elementos de la Nueva Gerencia Pública (Polidano 1999, 28), principalmente la idea de descentralización de unidades operativas y la flexibilidad conferida a éstas para su gerenciamiento. Sin embargo, es claro que nada de esto perseguía lograr un tipo de rendimiento basado en incentivos económicos, como es el caso de los agentes del mercado, sino más bien todo lo contrario. El programa buscaba fomentar un espíritu de servicio público decididamente weberiano.

Un segundo caso de interés es el la agencia tributaria de Perú, SUNAT, que ha merecido también amplia atención en la literatura especializada. Este caso fue solamente exitoso en un principio, de modo que provee una perspectiva también interesante, no solamente del éxito sino también del fracaso de un programa de política pública. Podemos notar en este caso no solamente los factores que contribuyen a la creación de una organización pública eficiente y profesional, sino también los que pueden revertir esos resultados y volver a una situación anterior de parálisis e ineficiencia administrativa.

A fines de la década de 1990, la tasa de recaudación impositiva de Perú era muy baja, equivalente a un 4,9% del PIB, debido tanto a la ineficiencia en la Dirección General de Contribuciones, un organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, como a la política tributaria errática del gobierno (Durand y Thorp, 1998). Los aproximadamente 3.000 empleados de la Dirección tenían sueldos muy bajos y la corrupción se había extendido dentro de la organización. En 1998 se lleva a cabo una primera reforma, al transformar a la Dirección General de Contribuciones en una nueva autoridad tributaria independiente, con el nombre de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). El nuevo organismo ya no dependía del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que tenía el carácter de una agencia desconcentrada, de

acuerdo con el modelo de la Nueva Gestión Pública. La independencia financiera de la nueva agencia, particularmente, estaba garantizada por una norma que le permitía retener el 2% de los impuestos recaudados, para cubrir sus propios gastos en personal y capital. Esta primera reforma fracasa, sin embargo, no logrando aumentar la eficiencia de la recaudación impositiva de manera perceptible. Para Durand y Thorp (1998), las razones de este fracaso fueron principalmente tres. En primer lugar, la autoridad que el presidente del Perú confirió a la nueva agencia fue débil y errática. No se designó a un nuevo equipo directivo, en segundo lugar, con reconocida competencia técnica. Finalmente, la autonomía operativa de la agencia era relativa, puesto que continuó funcionando en dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas. De este modo, fracasaron también los intentos de mejorar las retribuciones para el personal de la agencia, por resistencias de los restantes empleados del Ministerio y oposición en el Congreso.

En 1991, el presidente designa a un nuevo Superintendente, Manuel Estela, quien se rodea de un nuevo grupo de directores. La autonomía financiera de la agencia y la independencia en su gestión comienzan a ser utilizadas, finalmente, para protegerla del clientelismo político y la corrupción. La agencia se traslada a un nuevo edificio mucho más adecuado para sus operaciones y se recluta un equipo nuevo de funcionarios, a través de un proceso de convocatoria pública a exámenes y entrevistas de selección, con salarios mucho más altos, equiparables a los del sector privado. Los contratos del nuevo personal eran temporales, sujetos a evaluación de desempeño semestrales, pero con continuidad en caso de superarlas (el contrato quedaba rescindido luego de dos suspensos consecutivos). Se crea además un centro de capacitación, Instituto para la Administración Tributaria (IAT), con el fin de desarrollar una actividad continua de formación y entrenamiento del nuevo personal. Un fuerte sentido de grupo se desarrolló entre los nuevos miembros del SUNAT, quienes inmediatamente fueron identificados como un cuerpo de elite dentro del servicio civil de Perú (Nickson 2002).

Estas reformas organizativas, sumadas a la simplificación del sistema tributario y la eliminación de innumerables exenciones concedidas en el pasado a distintos sectores empresarios, llevaron a un rápido incremento en la eficiencia y equidad de la recaudación. Como porcentaje del PIB, la recaudación impositiva creció al 11% en 1993 y 14% en 1995, habiendo partido del 4,9% del PIB en 1990, como mencionamos arriba. El número de contribuyentes registrados por el sistema informático central pasó de 80.000 en 1991 a 300.000 contribuyentes activos en 1994, con 200.000 contribuyentes irregulares. El número de declaraciones de la renta presentadas pasó de menos de 200.000 en 1991 a un total de más de 420.000 en 1994. En encuestas de opinión, SUNAT obtenía los mejores resultados de todas las organizaciones estatales en términos de eficiencia y ausencia de corrupción (Durand y Thorp 1998).

A partir de 1996, sin embargo, el progreso de la reforma queda estancado y el SUNAT no logra mejorar substancialmente los resultados ya alcanzados. Por

una parte, en ese año el gobierno comienza a ceder a presiones empresarias, anunciando una amplia amnistía impositiva, en contra de la opinión de SUNAT, y volviendo a introducir privilegios impositivos para distintos sectores, como turismo, construcción, y producción agrícola (Arce 2006, 40). Por otro lado, ya para esa época comenzaron a notarse los efectos de una absurda política de reemplazo del Superintendente de SUNAT, por parte del presidente de Perú. Entre 1991 y 1997, el cargo fue ocupado por cuatro personas distintas. El tercero de estos Superintendentes, Revilla, despidió de manera arbitraria a buen número de los directivos superiores, que el siguiente ocupante del cargo intentó, con éxito solamente parcial, volver a contratar. Para 1996, la alta motivación original del personal de SUNAT se había deteriorado, de manera quizás irreparable (Durand y Thorp 1998). El objetivo original de llegar a una recaudación impositiva de 18% del PIB no pudo alcanzarse, sino que este valor quedó estancado en aproximadamente 14% desde entonces, el resultado a que se había llegado en 1996 (Arce 2006, 40). Los planes del gobierno para una reforma más amplia de la administración pública, que debía extender a otros sectores principios y resultados como los alcanzados con SUNAT, se abandonaron en 1997 (Nickson 2002).

El fracaso de la reforma de SUNAT, luego de un período de éxito inicial, puede explicarse debido al factor expuesto por Schick, precisamente, como una dificultad para las reformas de la Nueva Gerencia Pública en países en vías de desarrollo: el carácter informal y clientelista del liderazgo político, que se combina con la ausencia de una mentalidad de respeto *internalizado* hacia los contratos. Esto se refleja en los sucesivos y arbitrarios cambios de Superintendente, un patrón de irracionalidad que termina por extenderse a la propia gestión interna de la organización, con despidos arbitrarios de personal altamente calificado. Nickson (2002) considera que el problema era la falta de un contrato de gestión «legalmente vinculante», que formalizara la alta autonomía financiera y de gestión del SUNAT. En el contexto de Iberoamérica, sin embargo, un contrato de esas características no hubiera sido una garantía de permanencia para el Superintendente. Al fin y al cabo, la designación del primero de estos directivos, Manuel Estela, constituyó un acto *discrecional* del presidente de Perú, de modo que un contrato de gestión no hubiera cambiado este punto de partida. Las garantías en la designación del Superintendente deberían haber resultado más bien de un modelo de agencia basado en el tipo de las *comisiones independientes*, con participación de otros poderes del Estado, como analizaremos en el próximo capítulo. La designación presidencial sin controles y sin mecanismos públicos de selección tuvo la ventaja de ser rápida y efectiva, al modo de las decisiones del ámbito privado, como recomienda la Nueva Gerencia Pública, pero también poco duradera.

En otro orden de cosas, está claro que la reforma del SUNAT tuvo elementos propios del modelo weberiano, particularmente en los procedimientos de selección de personal, de carácter público y con exámenes competitivos. La flexibilidad o precariedad de los contratos, en cambio, se asemejaba al modelo

del sector privado, defendido por la Nueva Gestión Pública. Este rasgo, sin embargo, fue uno de los puntos débiles de la nueva organización, pues aquí es que la arbitrariedad de los cambios de Superintendente terminó por extenderse a la arbitrariedad en los despidos de personal calificado. Un sistema de contratos más estables hubiera sido, probablemente, más efectivo.

En síntesis, podemos decir que la aplicación de algunos principios de la Nueva Gerencia Pública en la creación de la nueva agencia tributaria de Perú, combinados con principios weberianos, llevó a excelentes resultados en el corto y mediano plazo. Con todo, el estancamiento y retroceso posterior de la reforma, tanto como en el caso argentino citado arriba, parecen ser atribuibles, fundamentalmente, a las *debilidades del gerencialismo*, sobre todo en el contexto de países en vías de desarrollo. En efecto, si dejamos de lado el problema de los cambios de 1996 en el sistema tributario de Perú, que eran competencia del Congreso y del presidente y se hicieron en contra de la opinión del SUNAT, el principal problema interno a la organización misma fue *un régimen laboral demasiado flexible*, tanto en el nivel alto como intermedio de la gestión. Es claro que un modelo como el de la agencia independiente más respetada de Iberoamérica, la *Contraloría General de la República de Chile*, hubiera evitado el problema en el nivel jerárquico superior. El Contralor General de la República, en este último país, es designado por un período de 8 años por el presidente, con acuerdo del Senado, y solamente puede ser removido por el propio Senado. Es cierto que este procedimiento es menos rápido que la designación presidencial, y puede suponer la necesidad de una negociación política, pero ofrece muchas mayores garantías. En Chile ha tenido resultados excelentes, pues la Contraloría es un organismo sumamente respetado, con una larga tradición, que ha contribuido *de manera decisiva* a mantener la corrupción de su país en los niveles más bajos de la región. Este tipo de estabilidad en el empleo público, que también hubiera evitado problemas de ser extendida al resto del personal, representa uno de los elementos básicos del weberianismo y su utilidad en contextos de informalidad, clientelismo y corrupción resulta evidente.

Los dos ejemplos de reformas que hemos considerado muestran, particularmente en sus aspectos exitosos, la necesidad de complementar las reformas neo-gerenciales con un abordaje neo-weberiano de la administración pública en Iberoamérica. Pues algunos aspectos de la Nueva Gerencia Pública terminan por resultar inapropiados y contraproducentes, incluso, en los propios países donde se originó este movimiento. En Iberoamérica, donde las burocracias racionales descritas por Max Weber nunca terminaron de consolidarse, este tipo de orientación resulta hoy tanto o más necesaria que en el pasado.

CAPÍTULO III
ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS COMPARADAS

1. LOS ESTILOS Y LA DIFUSIÓN DE POLÍTICAS

1.1. FUENTES DE POLÍTICAS Y DISEÑOS ORGANIZATIVOS

Al menos desde el origen de los Estados modernos y probablemente desde mucho antes, la fuente principal de inspiración, para el diseño de políticas públicas y de organizaciones administrativas, ha sido la comparación entre programas y resultados obtenidos por Estados vecinos, un fenómeno especialmente notable en Europa¹⁹. Lorenz von Stein (1850) es uno de los fundadores de la Ciencia de la Administración Pública, en el sentido moderno de esta disciplina, y su método de trabajo parte del estudio de los movimientos sociales en Francia y de las propuestas de políticas estatales formuladas por el así llamado «socialismo utópico» en este país. Sobre esta base, Stein busca desde un primer momento elaborar propuestas acordes a la situación de Alemania, que llevarían a la creación del primer «Estado social» (*Sozialstaat*) o Estado de bienestar (*Wohlfahrtsstaat*) en este último país. Luego de la creación del Estado social en Alemania, su expansión se produce a toda Europa en las décadas subsiguientes, por la difusión de este modelo central de política pública y todos los programas de actuación (pensiones, salud, familia, etc.) que contiene. Podemos decir, entonces, que la Ciencia de la Administración ha tenido desde el principio una perspectiva comparada y que la comparación de casos ha sido una de las fuentes principales para sus principios substantivos, es decir, para el contenido central de la disciplina²⁰.

¹⁹ Algunas de las civilizaciones más importantes en otras regiones geográficas, como los Imperios de China y Japón, los Aztecas o los Incas, han tenido en cambio una tendencia a incorporar todas las zonas geográficamente accesibles al Imperio y luego reducir o cancelar los contactos con las áreas exteriores. En Europa se presenta, durante siglos, el caso peculiar de diversos Estados con un potencial económico y militar relativamente similar entre sí, en donde ninguno de ellos logra imponerse sobre los demás, pese a mantener guerras constantes. La relativa proximidad geográfica dentro del continente, la herencia cultural común del Imperio Romano, así como el hecho de compartir todos un mismo tronco religioso, facilitan el intercambio científico, diplomático, cultural, etc., así como la recíproca observación y estudio de programas de política pública entre los Estados europeos.

²⁰ Los principios *substantivos* de una disciplina científica son afirmaciones generales sobre su objeto, que se distinguen de sus principios metodológicos. Estos últimos determinan la forma de proceder para obtener confirmación (o refutación) de principios substantivos e hipótesis derivadas. Ahora bien, los principios metodológicos no definen, en principio, el *contenido* de las hipótesis que se formulan en una disciplina. Este

Ahora bien, unos años antes que Lorenz von Stein comparase políticas públicas en el contexto de una Ciencia de la Administración (*Verwaltungswissenschaft*), ya Immanuel Kant había destacado las ventajas, o incluso la necesidad, de utilizar como fuente de inspiración las políticas estatales exitosas que llevan a cabo los Estados vecinos. Para Kant, era ésta una de las principales ventajas que tenía el hecho de que existieran varios Estados, compensando incluso la posibilidad de que todos ellos se encontrasen en un estado de guerra casi permanente, como de hecho ocurría en su época. Kant expone esta tesis en su famoso ensayo *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita* (Kant 1784), lo que permite considerarlo como fundador, o antecedente más directo, de la disciplina «Políticas Públicas Comparadas» en la época actual. En el siguiente pasaje, Kant se refiere de manera muy concreta a las libertades civiles y su efecto sobre el desarrollo del comercio:

«Más todavía: la libertad civil no puede ser ahora restringida, sin que la desventaja de esto se perciba en todas las ocupaciones [*Gewerben*], especialmente en el comercio, y con esto también la disminución de las fuerzas del Estado en las relaciones exteriores.» (Kant 1784, A 406)

Es claro que un concepto de gobernanza, como el que expusimos en el capítulo primero arriba, no le hubiera resultado ajeno a Kant, pues con este término se alude precisamente a la vinculación que existe entre el diseño de instituciones según modelos democráticos y sus efectos sobre el desarrollo económico. De una forma u otra, entonces, Kant alude muy claramente al hecho de que imitar las soluciones exitosas puestas en práctica por otros Estados representaba en Europa una necesidad de supervivencia, pues el balance de fuerzas entre ellos era relativamente precario. En el ensayo que citamos, esta tesis fundamental para Kant el carácter inevitablemente *progresivo* de la ilustración, es decir el hecho de que un Estado no podría permitirse *revertir* determinadas reformas en el ordenamiento político o administrativo, sin perder así potencial económico y por tanto militar, frente a sus competidores. Esto se aplicaba no solamente al contenido de las decisiones de política pública, sino también a la forma de diseñar organizaciones administrativas. Se trata del segundo aspecto de la disciplina de *Políticas Públicas Comparadas*, que algunos consideran como una disciplina, o mejor dicho «sub-disciplina», independiente: la *Administración Pública Comparada*. La primera disciplina compara los *contenidos* de las políticas públicas y también, eventualmente, el modo en que se llega a consensos políticos para adoptarlas, su forma de implementación, etc. La segunda disciplina compara, en cambio, los *diseños de organizaciones administrativas* entre diferentes países, así como sus distintas relaciones con los sistemas políticos. Ambos aspectos están muy relacionados en la realidad, por cierto, pues la formulación e implementación de políticas públicas depende en buena medida de cómo están diseñados y organizados los organismos públicos que deben ejecu-

papel corresponde a los principios substantivos, aunque en un proceso de constante revisión a partir de la confirmación o refutación empírica de hipótesis derivadas (LAKATOS 1978, 66).

tarlas, así como (y esto es fundamental) de su relación con el sistema político. Pero la verdad es que, lamentablemente, ambos aspectos se tienden a estudiar relativamente por separado, de modo que ambos enfoques se han consolidado como sub-disciplinas dentro de la Ciencia de la Administración.

Una definición más amplia de la disciplina de Políticas Públicas Comparadas es propuesta por Heidenheimer et al. (1990, 3), para quienes «políticas públicas comparadas es el estudio de cómo, quién y con qué efectos diferentes gobiernos siguen cursos particulares de acción o inacción.» Esta definición es quizás *demasiado amplia*, pues no solamente concierne a las decisiones de política pública, sino a todo lo que un gobierno hace. Que esto resulta demasiado amplio puede notarse cuando Heidenheimer et al. (1990, 7) eligen a Aristóteles como fundador o antecedente de la disciplina, debido a que el filósofo envió asistentes para obtener las constituciones de más de cien ciudades-estado de Grecia, las que luego estudió y comparó para derivar los principios generales de la política. Ahora bien, este tipo de estudio constitucional y político no corresponde a la disciplina de *Políticas Públicas Comparadas* en nuestros días, pues ésta se ocupa de comparar programas de política pública mucho más específicos que una constitución, tales como por ejemplo programas de política social, programas de salud, programas económicos, impositivos, de urbanismo, etc. El estudio comparado de las constituciones corresponde o bien al derecho, o bien, por supuesto, a la ciencia política, que en nuestros días compara los regímenes políticos de diferentes países. Lorenz von Stein, justamente, es uno de los autores que contribuye a fundar la Ciencia de la Administración al considerar que, hacia mediados del siglo XIX, el problema de la actuación estatal ya no dependía tanto del diseño constitucional, en el cual se habían invertido grandes esfuerzos desde la Revolución Francesa, sino en el mejoramiento de la situación de los trabajadores, su formación intelectual (*Bildung*) y la posibilidad de que adquieran una base material (propiedad) que les permitiera consolidar una posición de independencia personal, sin la cual no podían hacer ejercicio de su libertad política (Stein 1850, 3:206). La tesis de Stein relativa a la necesidad de superar la etapa de formación y consolidación de la constitución, para entrar a la implementación de derechos a través de la administración, será citada y empleada por Wilson (1887, 198), para plantear la necesidad de fundar una Ciencia de la Administración y un Estado administrativo en los Estados Unidos.

La definición de Heidenheimer et al. no solamente es demasiado amplia, sino también quizás demasiado ambiciosa. Autores como Castles (1998) o Adolino y Blake (2001), en cambio, formulan un modelo teórico para la comparación de políticas públicas a partir de un concepto de «política pública» que ya consideran dado, y que no pretenden definir. Para Castles, el interés de esta disciplina, en su caso, consiste en utilizar la estrategia de investigación comparada para entender la forma en que las transformaciones económicas, sociales y políticas, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, han impactado en las políticas públicas formuladas e implementadas por las naciones industriales desarrolladas del capitalismo occidental. La comparación, según este autor, nos proporciona «una lógica, que ayu-

da a identificar patrones de asociación entre resultados de políticas y los factores que los influyen.» (Castles 1998, 12) Para Adolino y Blake, el estudio de la dinámica del proceso de políticas contribuye a saber qué clases de decisiones es probable que se tomen en diferentes escenarios. A más de esto, la investigación en políticas públicas comparadas, para estos autores, mejora nuestra comprensión de los tres grandes aspectos del proceso de políticas públicas: su naturaleza continua, los esfuerzos de los gobiernos para mejorar los resultados de este proceso a través del análisis y el carácter *intensamente político* de las decisiones que deben tomar los directivos del Estado (Adolino y Blake 2001, 3).

Los primeros estudios de políticas comparadas en la época moderna estuvieron dominados por lo que Heidenheimer et al. (1990, 7) denominan *teorías socioeconómicas*. Lo fundamental de este enfoque consiste en pensar que los distintos países responderán a los procesos de crecimiento económico y modernización social con básicamente las mismas políticas. Los mayores niveles de desarrollo económico e industrialización crean una serie de problemas nuevos, en el propio ámbito económico, pero también social y ambiental, a la vez que proveen a los gobiernos con mayor cantidad de recursos, que los gobiernos pueden entonces emplear para afrontar tales problemas. De este modo, la seguridad social y otros programas del Estado de bienestar surgen y se expanden en todas las naciones que han alcanzado determinados niveles de modernización y desarrollo económico. Esta perspectiva, en síntesis, considera que los programas de política pública, en los distintos países, habrán de tener por sí mismos una tendencia *convergente*.

A partir de la década de 1960, comienzan a extenderse las críticas del modelo socioeconómico, en el ámbito de la investigación en políticas públicas comparadas. Una de las primeras observaciones, en este sentido, es que algunos países habían sido pioneros en la implementación de ciertos programas de bienestar social, mucho antes de que su nivel general de desarrollo económico pareciera justificarlo, de acuerdo con las teorías socioeconómicas. Bastaba una medición comparada del nivel de gasto público para notar que ciertos países desarrollados realizaban esfuerzos mucho menores, para implementar determinados programas de política pública, que otros. Finalmente, y más en general, una perspectiva de los procesos de políticas públicas concentrada en un proceso socioeconómico supuestamente uniforme no podía explicar las significativas diferencias de políticas, que numerosos estudios mostraban existir realmente entre los países desarrollados.

A partir de estos interrogantes, un conjunto de enfoques han intentado explicar las diferencias en *estilos de políticas públicas* entre distintos países, que tienen niveles de desarrollo socioeconómico similar, pero reaccionan de manera muy distinta ante los mismos problemas en su agenda de políticas públicas. Una de las escuelas, por ejemplo, enfatiza los *valores culturales* que resultan de las distintas experiencias históricas y distingue así, por ejemplo, la tradición de *liberalismo laissez-faire* propia de los países anglosajones, del *paternalismo*

estatista que caracteriza a los países continentales europeos, o la característica *familiar* de la vida organizativa en Japón. Otra de las escuelas que se desarrollan a partir de la crítica al modelo socioeconómico enfatiza, en cambio, los *factores políticos* en las decisiones de política pública, para mostrar que los períodos de predominio demócrata o republicano en los EE.UU., por ejemplo, o los períodos de predominio laborista o conservador en el Reino Unido, han llevado a configuraciones completamente distintas de los programas de política pública y de la concepción misma del rol del Estado, respecto a los problemas sociales que surgen en el contexto de una economía moderna. Finalmente, otro de los enfoques que podemos mencionar es el así llamado *neo-corporativismo*, que considera que la orientación de los programas de política pública depende de los resultados obtenidos por actores corporativos en la arena de conflicto y negociación con los gobiernos. Estos actores corporativos representan bloques de interés, tales como los sindicatos, los empresarios, las asociaciones profesionales, etc. El enfoque neo-corporativo tiende a borrar la distinción entre organizaciones públicas y privadas, para considerar al proceso de políticas públicas como resultado del conflicto y el consenso, es decir de responsabilidades compartidas, entre los grandes actores sociales (Heidenheimer et al. 1990, 9).

1.2. EL ESTADO SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como veíamos en el apartado anterior, el surgimiento y desarrollo del Estado social constituye el primero de los ámbitos de interés para la disciplina de las Políticas Públicas Comparadas. Más aún, la cuestión de los problemas sociales generados por el crecimiento de la sociedad industrial representa, si consideramos la obra de Lorenz von Stein, uno de los motivos y fuentes principales para el surgimiento de la *propia Ciencia de la Administración como disciplina académica*. Como se dijo antes, Stein representa, luego de Charles-Jean Bonnin, uno de los autores que más contribuyen a fundamentar la necesidad de una Ciencia de la Administración, como ciencia empírica y social, a partir de su estudio de los movimientos sociales en Francia (Stein 1850). Las libertades políticas de la constitución son solamente abstractas, para Stein, si la situación de los trabajadores no mejora a través de la actividad de la administración en distintas áreas sociales. Por esto, Stein consideraba que «el eje central del desarrollo futuro reside en la administración. No porque así la constitución pierda en importancia, sino porque a través de la constitución llegamos a la administración» (Stein 1870, 3). La aplicación de las ideas de Stein al ámbito de las políticas públicas lleva a la formación del primer incipiente modelo de Estado social o Estado de bienestar en Europa, con la introducción de seguros sociales contributivos, esto es, basados en contribuciones de los beneficiarios, en Alemania a principios de la década de 1880.

La *vinculación intrínseca* entre Ciencia de la Administración y Estado social se confirma en un caso mucho más reciente, el de Holanda. En este país, los estudios de Ciencia de la Administración se desarrollan a partir de mediados de la

década de 1960 y han llegado a contarse, a la fecha, entre los más avanzados y prestigiosos de Europa. Kickert (1996) observa que el desarrollo de la Ciencia de la Administración fue un resultado directo, en Holanda, de la necesidad de incrementar el planeamiento y la formulación de políticas públicas, como consecuencia de la creación y expansión del Estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial. Además de exponer la directa relación entre el Estado social y la Ciencia de la Administración en su país, Kickert presenta una interesante hipótesis para explicar el predominio de una visión *puramente legal* de la Administración Pública en el período anterior. Según hemos mencionado este mismo punto en el capítulo primero arriba, dicho predominio del Derecho Administrativo, en el estudio de la Administración, fue común a todos los países de Europa e Iberoamérica desde fines del siglo XIX y hasta hace aproximadamente tres décadas. Kickert señala que, justamente, antes de la creación de un Estado social, las tareas principales del Estado se concentraban en asegurar la libertad individual y los derechos de propiedad, de modo que su actividad principal era legal y regulativa. El personal más importante del Estado eran los juristas y resultaba lógico que el estudio de la Administración se concentrara exclusivamente, como queda dicho, en el Derecho Administrativo (Kickert 1996, 89).

En cualquier caso, una de las razones más importantes para consolidar Estados administrativos en Iberoamérica corresponde a la necesidad de poder llevar adelante una política social amplia y efectiva. Pues, según se ha dicho antes, en la región existen niveles de pobreza dramáticamente altos. Tanto el caso de Alemania como Holanda, siguiendo las ideas de Stein y Kickert, muestran la intrínseca vinculación entre una administración pública moderna y la política social. Vamos a reconstruir brevemente, en este sentido, la formación de Estados sociales en otros países europeos, para pasar a considerar, en los dos apartados siguientes, las características propias de los Estados sociales en Europa del sur y en Iberoamérica, que son muy similares entre sí y presentan en algunos casos problemas (y posibles soluciones) análogos.

Más allá de importantes antecedentes en Gran Bretaña o Alemania durante el siglo XIX, sobre los que volveremos, para Castles (1998) los Estados de bienestar solamente se consolidan después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los programas sociales comienzan a tener una cobertura verdaderamente abarcadora o universal. En este sentido, de acuerdo con Castles, un Estado social o Estado de bienestar debe reunir tres características principales: 1) debe proveer a individuos y familias con una garantía de ingresos que impida la pobreza en escala masiva, 2) debe eliminar las causas de inseguridad personal, asegurando que los individuos y las familias tengan recursos suficientes para afrontar contingencias tales como enfermedad, ancianidad y desempleo y 3) debe ofrecer a todos los ciudadanos acceso a un conjunto de servicios sociales básicos (Castles 1998, 146).

La definición del Estado de bienestar propuesta por Castles es *restrictiva* y su aplicación lleva a la tesis expresada más arriba, a saber, que los Estados

de bienestar o Estados sociales, en el sentido que actualmente se da a esta expresión, solamente han existido después de la Segunda Guerra Mundial. El autor reconoce, por cierto, que existen antecedentes históricos de gran importancia, pero el primer Estado que cumple plenamente con la definición es Gran Bretaña, en su opinión, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Salud en 1948. Este país tenía, en aquél momento, los seguros sociales de mayor alcance en su cobertura, aunque el rol pionero de Gran Bretaña resultaría de corta duración, pues ya a principios de la década de 1950 diversas naciones europeas realizaban, proporcionalmente, mayores gastos en cobertura social (Castles 1998, 147).

Una definición más amplia y menos restrictiva es propuesta, en cambio, por Moreno, para quien el Estado de bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales, dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Moreno considera, en este sentido, que el primer antecedente de un Estado de bienestar son las Leyes de Pobres (*Poor Laws*) promulgadas a partir de 1834 en Gran Bretaña, aunque también aclara que la creación de los primeros programas estatales de previsión social, en la Alemania de Bismarck en 1883, constituyó la primera seguridad social en el sentido moderno, incluyendo el principio contributivo y la idea de *derechos* a las prestaciones así establecidas (Moreno 2000, 20).

Independientemente de este debate sobre el punto histórico preciso en que se considera comienzan a existir Estados de bienestar, que depende en cualquier caso de la definición escogida y es relativamente arbitrario, podemos definir una *secuencia básica* del desarrollo de la provisión pública de beneficios sociales. Los Estados modernos comienzan a asumir esta función a partir de la educación, para pasar luego a la seguridad social y llegar, finalmente, a la salud. La educación primaria obligatoria fue establecida por Prusia tan antiguamente como 1763 y la mayor parte de los países europeos habían copiado esta iniciativa para fines del siglo XIX. La tendencia general ha continuado hacia una declinación de la educación privada en todos los niveles, de modo que, en la mayoría de los países de la OECD, menos del 10% de la población asiste actualmente a instituciones educativas del sector privado. Es cierto que existe una minoría de países de la OECD con un sector privado de sustancial magnitud, como Australia, Bélgica, Francia, Holanda y España, pero estos países son aquellos en donde la Iglesia Católica ha mantenido sus propias instituciones educativas, sostenidas con fondos públicos (Castles 1998, 147).

Como se mencionó antes, la seguridad social basada en contribuciones por parte de los trabajadores y empleados fue una innovación introducida en Alemania en la década de 1880, generalmente considerada como una iniciativa del Canciller Bismarck para incrementar el apoyo hacia el Imperio por parte de la clase trabajadora industrial. Para Moreno, la creación de la seguridad social alemana es un *hito* en el desarrollo de la provisión pública del bienestar. A par-

tir de este momento, en efecto, los trabajadores pasaron a ser considerados titulares de derechos al bienestar y no solamente *pobres potenciales* que podían recurrir a una ayuda estatal caritativa, tal y como establecían las Leyes de Pobres británicas de 1834 (Moreno 2000, 22). La política social de Bismarck estaba inspirada en las propuestas sociales de Lorenz von Stein, pero se enmarcaba en una estrategia dirigida a neutralizar las organizaciones de trabajadores y su expresión política, el Partido Socialdemócrata. Es claro que Stein, al señalar que la puesta en marcha de la administración estatal para mejorar la situación de los trabajadores iba a beneficiar *también* a las clases propietarias, mediante la atenuación del conflicto social, estaba formulando ideas que podían ser utilizadas por parte de sectores conservadores autoritarios, como los que representaba Bismarck. Con todo, este proceso histórico termina por tener resultados sin duda positivos, pues la estrategia de Bismarck es el origen del amplio consenso político que iba a respaldar la construcción de Estados sociales en Europa. En Estados Unidos, en cambio, la construcción de un Estado de bienestar solamente pudo producirse durante un período de extrema debilidad del Partido Republicano, que nunca terminó de aceptarlo (Sánchez de Dios 2004).

Las leyes sociales promovidas por Bismarck fueron cuatro: la ley de seguro de enfermedad en 1883, la ley de accidentes de trabajo en 1884, la ley de seguro de ancianidad e invalidez en 1889 y la ley de seguro de retiro o jubilación en 1891. Como queda dicho, todas estas leyes son completamente novedosas porque confieren *derechos* a una prestación garantizada por el Estado y no una mera expectativa de ayuda caritativa, como en el caso de las Leyes de Pobres que habían sido implementadas en Gran Bretaña y luego imitadas en otros países. Además, las leyes sociales alemanas establecen *contribuciones obligatorias* para todos los trabajadores, es decir que se trata de seguros sociales universales y compulsivos, un modelo fundamental de prestaciones que no está ausente en ninguno de los distintos modelos de Estado social que vamos a analizar más adelante.

Finalmente y dentro de este esquema básico de desarrollo del Estado social, podemos considerar el ámbito de la salud. La intervención pública en salud comenzó en el nivel local, cuando los gobiernos de algunas grandes ciudades europeas, en particular desde el siglo XVIII, empezaron a tomar medidas para mejorar la higiene pública y proveer atención en hospitales para indigentes (en principio, a fines del siglo XVII, para veteranos de guerra inválidos). El seguro de enfermedad alemán de 1883 solamente cubre, en cambio, a trabajadores industriales y sus familias, mientras que recién después de la Segunda Guerra Mundial se pasa a un modelo de cobertura universal, siguiendo el modelo británico del seguro nacional de salud creado en 1948 (Castles 1998, 148).

La investigación en políticas públicas comparadas se basó durante mucho tiempo en la medición de proporciones de gasto público destinadas a los servicios sociales, para realizar comparaciones entre los distintos países y evaluar así el grado de evolución de su sistema de instituciones públicas de bienestar (Castles 1998, 149). También se han utilizado, en el mismo sentido, coeficientes que

expresan la desigualdad de rentas a fin de realizar inferencias sobre los mayores o menores niveles de bienestar de los ciudadanos (Moreno 2000, 24). De acuerdo con este abordaje metodológico, los *resultados* de las políticas de bienestar eran conceptualmente idénticos y evaluados, por esto, de manera uniforme. Ahora bien, el estudio de los resultados de las políticas de bienestar experimenta un importante cambio de orientación a partir de la publicación de un influyente trabajo de Gøsta Esping-Andersen (1990), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, donde este autor se propone mostrar que no todos los Estados de bienestar tienen los mismos objetivos, de modo que es incorrecto comparar sus resultados en base a criterios simples, homogéneos y cuantitativos, como puede ser el nivel de gasto. En efecto, al estudiar las políticas sociales en diferentes países desarrollados, Esping-Andersen percibe tres grandes modelos de Estado de bienestar, cuyos programas son muy distintos respecto a la manera en que se proponen organizar la relación entre el mercado, la familia y las prestaciones públicas, para influir de cierta manera sobre la configuración de la sociedad, que tampoco es la misma en los tres casos. A partir de esta premisa, Esping-Andersen distingue y analiza tres tipos básicos de Estado de Bienestar: el liberal o anglosajón, el corporativo o continental y el socialdemócrata o escandinavo.

La cuestión del gasto público como criterio para medir resultados de las políticas públicas del bienestar resulta, para Esping-Andersen (1990, 19), completamente «superficial» si pretendemos considerar la cuestión de los Estados de bienestar desde un punto de vista teórico sólido. En efecto, al clasificar a los Estados de bienestar en base al nivel de gasto, se está presuponiendo que todo gasto cuenta de la misma manera. Pero algunos Estados de bienestar, como el caso de Austria, gastan una gran parte de recursos en beneficios para funcionarios públicos cuyos sistemas de pensiones, por ejemplo, son muy generosos o incluso verdaderamente privilegiados. Y esto, sin duda, no representa un compromiso con la solidaridad social, como se podría ingenuamente suponer para todo tipo de gasto en bienestar. En efecto, lejos de tener como único objetivo un bienestar indiferenciado, cada modelo o *régimen* de Estado de bienestar produce resultados que tienden a reforzar un determinado *ordenamiento* de la provisión social, esto es, una peculiar articulación de hogares, mercado y Estado en cada caso. Al reforzar ese ordenamiento del bienestar, los distintos regímenes producen sobre todo *efectos de estratificación*, esto es de segmentación de la sociedad en grupos de estatus bien diferenciados (Barrientos 2004, 152). Estos efectos de estratificación son funcionales para la reproducción estable de cada ordenamiento específico de bienestar a lo largo del tiempo y generan así una forma de *trayectoria dependiente* (*path dependence*), esto es, un curso de desarrollo futuro condicionado por el modelo adoptado desde el principio, que ha contribuido a darle a la sociedad una configuración específica, asentada en valores y prejuicios sociales (Sánchez de Dios 2004).

En síntesis, Esping-Andersen propone salir de la *caja negra* del nivel de gasto público y pasar a estudiar el *contenido* y *efectos específicos* de los distintos regímenes de Estado de bienestar. El primer paso para lograr esto consiste

en una redefinición teórica del concepto mismo. La noción básica de Estado de bienestar, como decíamos arriba, se corresponde con la existencia de *derechos sociales*, pero esto debe vincularse también con la manera en que las actividades del Estado se interconectan con las del mercado y de la familia en la provisión de beneficios. Para poder describir más exactamente dicha interrelación de distintos proveedores de beneficios, en los distintos modelos de Estados de bienestar, así como los diferentes tipos de resultados que cada configuración tiende a generar, Esping-Andersen propone incorporar al concepto de Estado de bienestar la noción de *des-mercantilización* (*de-commodification*)²¹.

En las sociedades capitalistas modernas, los trabajadores deben emplearse y poner su capacidad laboral a disposición de una empresa para sobrevivir. Esto supone una *mercantilización* del trabajador, pues la capacidad laboral de éste se convierte ahora en una mercancía, es decir, algo que el trabajador vende y la empresa adquiere. Como veíamos en el capítulo primero arriba, se trata del mismo proceso que Habermas estudia como la conformación de un subsistema de acción social subordinado al *medio de control dinero*, en donde las interacciones de las personas se coordinan en base a valores económicos de intercambio (Habermas 1981, 2:395).

Ahora bien, la incorporación de derechos sociales supone una *atenuación* del estatuto de mercancía para el trabajador. Como señala Esping-Andersen (1990, 22), a través del derecho a recibir prestaciones sociales, el trabajador puede subsistir sin recurrir al mercado. Se trata de una realización de la idea de Marshall (1950) relativa a una *ciudadanía social*, es decir, que la condición de ciudadano le permite a la persona tener derecho a medios de subsistencia independientes del mercado. Estos derechos pueden considerarse, justamente, como *derechos desmercantilizados*. Sin embargo, los Estados de bienestar que aseguran la des-mercantilización son muy recientes. La definición de Estado de bienestar propuesta por Esping-Andersen es del tipo restrictivo, más restrictiva incluso que la de Castles (1998, 146) citada arriba. De acuerdo con esta definición, en un Estado de bienestar los ciudadanos pueden elegir dejar de trabajar, libremente, si así lo consideran necesario, sin pérdida potencial de empleo, ingresos o nivel general de bienestar. Un seguro de enfermedad que cumpla con estas condiciones, por ejemplo, ofrecería a cualquier trabajador la posibilidad de obtener beneficios iguales a los ingresos normales, y el derecho de ausentarse de su puesto de trabajo con una mínima prueba de afección de salud y por la duración que el trabajador considere necesaria. Estas condiciones parecen algo utópicas pero, como señala Esping-Andersen (1990, 23), se trata del tipo de prestación que usualmente disfrutaban académicos, funcionarios y empleados jerárquicos de alto nivel en el sector privado. Ahora bien, los únicos Estados que, hoy en día, se aproximan al ideal de Estado de bienestar contenido en la definición de Esping-Andersen, son los países escandinavos.

²¹ La traducción es propuesta por Moreno (2000, 237).

Con esto, podemos pasar entonces a una breve descripción de los tres *regímenes* o *tipos* de Estado de bienestar propuestos por este autor, lo que nos permitirá considerar en el próximo apartado la propuesta de un modelo de Estado de bienestar *sud-europeo* o *mediterráneo*, que intenta complementar este esquema. El enfoque de Esping-Andersen, basado en la idea de regímenes, supone que los sistemas de bienestar se caracterizan por una constelación peculiar de aspectos económicos, políticos y sociales.

El *Estado de bienestar liberal* se caracteriza por el predominio de la asistencia social universal basada en la comprobación de la escasez o ausencia de medios propios por parte del beneficiario, aunque con beneficios relativamente modestos, financiados a través de la recaudación de impuestos (a diferencia de los modelos contributivos, que se basan en aportes de los eventuales beneficiarios y que será descrito abajo). Este énfasis en la universalidad fue puesto en práctica por primera vez en el Reino Unido, en base a las recomendaciones del «Informe Beveridge» (*Beveridge Report*), preparado por William Beveridge para el Parlamento en 1942. En sus resultados concretos, sin embargo, estos beneficios terminan por dirigirse sobre todo a una clientela de personas de bajos ingresos, generalmente de clase trabajadora y quedan así asociados con un marcado estigma social. En el Estado de bienestar liberal, por otro lado, el sector público alienta la formación de un mercado de beneficios sociales mediante subsidios a esquemas de bienestar privados, que son utilizados por la clase media.

En este régimen de bienestar, entonces, los efectos de des-mercantilización se reducen al mínimo, a la vez que se construye un orden de estratificación social muy diferenciado en dos grupos: una relativa igualdad en la pobreza para los que reciben prestaciones públicas y una amplia gama de situaciones de bienestar, diferenciadas por la posición en el mercado, para la clase media mayoritaria. Los ejemplos arquetípicos de este modelo son los Estados Unidos, Canadá y Australia.

Un segundo tipo de régimen agrupa a naciones como Austria, Francia, Alemania e Italia. Se trata del *Estado de bienestar conservador o corporativo*. En estos Estados, la obsesión liberal con la eficiencia del mercado no es importante y, por lo tanto, la concesión de derechos sociales nunca resultó políticamente controvertida. Lo que predominaba, en cambio, era la preservación de *distinciones de status*. El alcance y magnitud de los derechos sociales, por esto, quedaron ligados con la clase y el status social del grupo a que se concedían. En la formación de los regímenes corporativos tuvo mucha influencia también la Iglesia, de modo que estos regímenes están muy comprometidos con la preservación de la familia tradicional. Por este motivo, la seguridad social, típicamente, excluye a las amas de casa, y los beneficios familiares alientan la maternidad. Guarderías y otros servicios familiares están notoriamente subdesarrollados, debido al principio de *subsidiaridad*, de acuerdo con el cual el Estado solamente interviene cuando la capacidad de la familia para atender a sus miembros está

agotada. En síntesis, podemos considerar como rasgos definitorios del régimen continental al corporativismo social, la subsidiariedad funcional y la segmentación ocupacional (Moreno 2000, 75). Este corporativismo (moderno) es el fenómeno por el cual el orden social viene a resultar articulado mediante pactos entre los principales agentes económicos y sociales (y no debe ser confundido con el corporativismo clásico, fascista o autoritario). En países como Alemania o Francia, la gestión de los programas del bienestar es llevada a cabo por los mismos agentes productivos. De este modo, empresarios y sindicatos son considerados como actores legítimos en la elaboración y provisión de políticas públicas. Programas de la seguridad social como las pensiones, la atención sanitaria o las prestaciones familiares, son responsabilidad de comités paritarios de gestión compuestos por representantes de los empresarios y de los sindicatos. De todas maneras, esto no impide la segmentación ocupacional, sino que la refuerza al concederle mayor legitimidad. Cada categoría ocupacional accede a beneficios que son asignados de acuerdo al estatus social de los distintos grupos, mediante el consenso entre los propios actores (se trata de sociedades cuya estratificación no es fuertemente resistida, sino que está anclada en tradiciones culturales). En síntesis, tenemos en este modelo una des-mercantilización eficaz, pero segmentada de acuerdo al estatus ocupacional. Aquellos que no pertenecen a un estatus ocupacional definido (sea porque nunca lo adquirieron o porque han perdido el que tenían) solamente pueden acceder a un tipo de ayuda económica modesta y acompañada con un marcado estigma social.

Finalmente, el tercer grupo de Estados de bienestar es el más pequeño y está compuesto por aquellos países donde el principio de des-mercantilización de derechos sociales se extiende a la clase media y logra alcanzar, de este modo, una proyección universal. Se trata del *Estado de bienestar socialdemócrata*, que es denominado así por Esping-Andersen, puesto que fueron partidos socialdemócratas la fuerza política principal detrás de las reformas sociales, en los países del Europa del Norte, donde este modelo vino a quedar implantado. En el Estado de bienestar socialdemócrata, no se tolera el dualismo entre Estado y mercado, entre la clase trabajadora y la clase media, sino que se promueve una *igualdad universal de alto nivel*, en vez de la mera igualdad de cobertura de necesidades básicas, que se ha implementado como único tipo de provisión universal en los otros dos modelos. La política de emancipación del Estado de bienestar socialdemócrata se extiende también a la familia, pues, en lugar del principio de subsidiariedad del modelo corporativo, este otro modelo promueve la capacidad para mantener una independencia individual. El Estado realiza así transferencias directas a los menores de edad y asume responsabilidad también directa por el cuidado de niños, ancianos e inválidos. Por supuesto, este sistema es el que tiene costos más altos.

El desarrollo de los Estados de bienestar, en sus tres modelos, tuvo un auge extraordinario durante la *edad de oro* del capitalismo del bienestar, los *treinta años gloriosos* entre 1945 y 1975. Los sistemas europeos de protección social se basaban durante esta época en la presuposición del pleno empleo, del creci-

miento económico sostenido y del rol complementario desarrollado por la familia, particularmente el trabajo femenino no remunerado en los hogares (a excepción, claro está, del modelo socialdemócrata, que fue el único en promover la sustitución de prestaciones femeninas, en el hogar, por la provisión pública). En un contexto de crecimiento económico sostenido, así como del aumento tanto de la recaudación fiscal general como de las contribuciones directas al sistema por parte de sus beneficiarios, los gobiernos podían proveer sin grandes dificultades servicios sociales para cubrir las principales necesidades que no quedaban satisfechas por el mercado y la familia. Ahora bien, a partir de las crisis del petróleo de 1973-74 y 1978-79, la edad de oro del capitalismo de bienestar da paso a una situación de inseguridad y cambios. Durante las décadas de 1980 y 1990, la ideología neoliberal intenta poner en cuestión los fundamentos de legitimidad del Estado de bienestar. A la vez, se producen importantes transformaciones en la estructura social y demográfica de las sociedades europeas, con un mayor envejecimiento promedio de la población como resultado de bajas tasas de natalidad, la creciente participación de las mujeres en el mercado formal de trabajo y los cambios de estructura de los hogares, que hasta entonces tenían un rol significativo como productores y distribuidores de bienestar en el régimen liberal anglosajón y en el régimen conservador continental. De este modo, para una importante corriente de opinión académica y política durante la década de 1990, las fuerzas de la globalización económica habrían de producir una *carrera hacia atrás* entre los Estados europeos, compitiendo entre ellos para ofrecer los impuestos más bajos y las fuerzas de trabajo más dóciles y económicas para los inversores, en un esfuerzo para ponerse a la par de mercados de trabajo con bajos salarios en otras partes del mundo (Taylor-Gooby 2002, 599). Sin embargo, esto no ocurrió, sino que el capitalismo de bienestar en Europa ha entrado en una *era plateada*, donde el bienestar de los ciudadanos sigue siendo un objetivo principal de la política pública, a pesar de tener en cuenta las restricciones que resultan de la necesidad de mantener la competitividad internacional, mantener el gasto público controlado y atender también a las preferencias individuales. A lo largo de diversas economías desarrolladas, el gasto público total como porcentaje del PBI se ha mostrado relativamente estable, con una leve tendencia a aumentar, pero los gastos sociales como porcentaje del PBI *han aumentado claramente en todos los países desarrollados* (incluso en los Estados Unidos o Gran Bretaña), con muy pocas excepciones como Irlanda, donde esto se explica por un crecimiento excepcional del PBI (los gastos sociales no crecieron *tan* rápidamente). Los Estados de bienestar han respondido a las presiones mediante la *adaptación*, antes que la *reducción* de programas y beneficios (Taylor-Gooby 2002, 601). El cambio más grande dentro de los Estados de bienestar europeos, por el contrario, corresponde más bien a un *amplio incremento* del gasto social en Europa del Sur, debido al amplio esfuerzo por *dar alcance* a los niveles de desarrollo del bienestar en los otros países europeos. Ahora bien, en este proceso no se ha producido simplemente una tendencia a imitar los modelos de otras regiones de Europa, sino que los países de Europa del Sur han terminado por consolidar un

modelo propio o *mediterráneo* de Estado de bienestar, que analizaremos en el próximo apartado. Este modelo mediterráneo se desarrolla, en parte, debido a circunstancias y limitaciones que son compartidas (con diferencias de grados) entre los países de Europa del Sur y algunos países iberoamericanos, particularmente en el Cono Sur. Como veremos más adelante, en los países iberoamericanos es que, efectivamente, se ha producido una espectacular reducción o incluso desmantelamiento de los Estados de bienestar, que apenas comienzan a ser reconstruidos en los últimos años. En la búsqueda de nuevos modelos y perspectivas para elaborar Estados de bienestar acordes con las cambiantes circunstancias de la economía internacional, y con mayor resistencia ante las presiones políticas internas y externas, el desarrollo de un modelo de Estado de bienestar mediterráneo resulta así de particular interés para una perspectiva iberoamericana.

1.3. EL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA DEL SUR

En los últimos años, una serie de autores han contribuido a elaborar un modelo, tipo o régimen de Estado de bienestar que se suma a los tres modelos originales propuestos por Esping-Andersen (Moreno y Sarasa 1992, Leibfried 1992, Ferrera 1996). Se trata del régimen distintivo de Europa del Sur, que incluye a España, Grecia, Italia y Portugal. Este modelo de Estado de bienestar resulta de particular interés, además, para una perspectiva iberoamericana, como se mencionó antes, pues tiene diversas afinidades culturales e históricas con los Estados de bienestar que se habían desarrollado en países de Iberoamérica, afinidades sobre las cuales existe, por cierto, relativamente poca investigación hasta la fecha.

Hasta hace relativamente pocos años, se consideraba al modelo de bienestar social de Europa del Sur como una versión meramente *atrasada* o bien *rudimentaria* (Leibfried 1992) de los modelos de Europa del Norte. En el caso de España, el carácter *residual* del sistema de bienestar social podía afirmarse todavía respecto al período anterior a 1975, es decir el comienzo de la transición democrática, pero desde entonces comienza a formarse un modelo peculiar que representa, en un principio, una *vía media* entre el modelo corporativo-continental y el modelo liberal anglo-sajón (Moreno y Sarasa 1992, 20). Esto mismo puede afirmarse, en general, del modelo de Estado de bienestar mediterráneo: se trata de una serie de casos que combinan rasgos del modelo continental-corporativo, en donde los ingresos del trabajador o empleado que no puede continuar realizando sus ocupaciones (por enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, etc.) se mantienen a nivel similar al de sus ingresos laborales (según su categoría ocupacional), y el modelo liberal anglosajón de cobertura universal, en donde el Estado provee, para dichas situaciones, una asistencia mínima, que solamente utilizan los trabajadores pobres, mientras que la clase media recurre a seguros sociales privados subsidiados por el Estado. El caso de España es uno

de los que mejor representa esa posición intermedia o *mediterránea* que busca combinar recursos de bienestar estatales, familiares y privados.

Es cierto que la provisión del bienestar en Europa del Sur tiene problemas específicos, pero estos no consisten en que dicha provisión se encuentre *atrasada* en su conjunto, sino que sufre de determinadas faltas de consistencia y balance, las que dan origen a inequidades e ineficiencias. Existen determinados programas, como las pensiones, cuyo desarrollo está lejos de ser *rudimentario* en el modelo de bienestar mediterráneo, sino que encontramos en estos programas, en realidad, los beneficios más generosos de Europa (Ferrera 1996, 18). Esto se relaciona con una de las características principales del régimen de bienestar en Europa del Sur, la «conjunción entre universalismo y selectividad» (Moreno 2000, 97) que discutiremos en primer lugar.

La conjunción entre universalismo y selectividad consiste en que los sistemas de seguridad social de Europa del Sur comparten con el régimen continental-corporativo la *filosofía contributiva*, por la cual los trabajadores reciben beneficios habiendo aportado cuotas durante un tiempo determinado y en proporción a ese aporte. Esto lleva a la formación de esquemas de seguridad social muy diferentes para distintas categorías de empleo, con casos extremos en Italia y Grecia, pero con una fragmentación compartida por todos los países pertenecientes al modelo. La característica general es que existen así, por un lado, un grupo de beneficiarios «hiper-protegidos» en determinados *bastiones de garantismo social*, como los funcionarios, empleados jerárquicos y empleados de grandes empresas con estabilidad laboral; pero por otro lado, encontramos grandes números de trabajadores «sub-protegidos», que son habitualmente los empleados irregulares en sectores sin estabilidad laboral, así como los jóvenes y los desocupados por largos períodos (Ferrera 1996, 20).

Esta selectividad del modelo respecto a ciertos beneficios sociales se combina, desde hace ya muchos años, con el universalismo en lo que respecta a los servicios de salud. Referencias explícitas a la atención de salud como un derecho básico de los ciudadanos (no solamente de los trabajadores) se encuentran en las constituciones de los cuatro países del área: Italia, España, Grecia y Portugal (Ferrera 1996, 22). Sin embargo, el legado histórico de sus sistemas de salud se encontraba también fragmentado según categorías ocupacionales y los cuatro países han hecho grandes esfuerzos, en las últimas tres décadas, para establecer sistemas nacionales de salud de cobertura universal, caracterizados por acceso abierto y gratuito para todos los residentes y financiamiento a través de impuestos. Hay que observar, con todo, que el pleno carácter universal de los servicios de salud todavía no se ha concretado en todos los países, a la fecha de hoy, subsistiendo todavía *resabios* de categorización ocupacional en la atención de salud. Por otro lado, la oferta privada de servicios de salud también ha continuado existiendo, en una peculiar coordinación o a veces *colusión* con los servicios públicos, de modo que los médicos que trabajan en hospitales públicos pueden ofrecer también sus servicios en forma privada y muchos de los

servicios públicos son provistos mediante subcontratación por centros privados de salud. Como han mostrado diversos escándalos de corrupción en el caso de Italia, esta mezcla de lo privado y lo público puede resultar en un enorme derroche de dinero público, así como en asociaciones ilícitas entre proveedores privados, administradores de salud y políticos (Ferrera 1996, 24-25).

Ahora bien, en los últimos años los gobiernos de Europa del Sur han ampliado el alcance de los servicios sociales para procurar un acceso universal no solamente a programas de salud, sino también a pensiones y otros servicios para aquellos ciudadanos que están al margen de la economía formal, y que no realizan, por tanto, contribuciones. La dimensión de la economía informal o sumergida es considerable en Europa del Sur, entre un 15 y un 25% del Producto Interior Bruto según algunas estimaciones (Moreno 2000, 103). La cuestión de la informalidad representa un aspecto de gran importancia en el modelo de bienestar mediterráneo, que estaba excluida de la tipificación originaria de Esping-Andersen, quien solamente se concentraba en la *des-mercantilización* de los derechos de los trabajadores en el mercado laboral formal (Rhodes 1997, 5). Los nuevos programas intentan incluir a los ciudadanos que se encuentran fuera de las categorías ocupacionales formales, aunque con comprobación de medios de los beneficiarios en la mayoría de los casos. Hasta la creación de estos nuevos programas, la capacidad de la asistencia social para combatir la pobreza era muy reducida, en los países del modelo mediterráneo, debido a las inconsistencias generadas por la aplicación de categorías ocupacionales u otras restricciones. Así por ejemplo, en Grecia e Italia, durante la década de 1990, solamente un 31% de las personas en el quintil socioeconómico más bajo recibían beneficios de asistencia social. En otras palabras, muchos hogares pobres no eran elegibles para recibir asistencia debido a que no cumplían con los estrechos requisitos categoriales de los varios programas (Matsaganis et al. 2003, 641). Los nuevos programas buscan enfrentar estos amplios *huecos* en las redes de seguridad social, que hasta entonces eran cubiertos, en buena medida, por la configuración de la familia extendida mediterránea, como discutiremos a continuación.

Precisamente, la segunda característica principal de los regímenes de bienestar en Europa del Sur corresponde a la *microsolidaridad familiar* (Moreno 2000, 100). La microsolidaridad familiar ha logrado coordinar de manera informal al fragmentado sistema de provisión social mediterráneo y devolverle así cierta coherencia. Uno de estos mecanismos de microsolidaridad lo constituye, por ejemplo, el *juego de las cuatro esquinas*, en donde para cada familia es de vital importancia que al menos uno de sus miembros esté firmemente anclado en una de las esquinas de *garantismo*, mediante un empleo en el sector público, por ejemplo, de modo que otros miembros consigan así el tipo de acceso a beneficios sociales que tienen como requisito la relación familiar con el beneficiario titular (Ferrera 1996, 21). Se trata de un ejemplo de estrategia de acceso a los servicios sociales que está pensada, desde el principio, en función de la microsolidaridad familiar y no tanto de las expectativas o aspiraciones individuales. Puede observarse, entonces, que la *familia extendida* mediterránea si-

que resultando crucial como proveedora de servicios sociales y como articuladora de la solidaridad intergeneracional, evitando que la extendida precariedad laboral y social derive en exclusión y otros problemas, de modo que existen en los países de la región tasas de criminalidad mucho más bajas que, por ejemplo, en Francia o Gran Bretaña (Rhodes 1997, 10).

Por cierto que la dependencia de los sistemas de bienestar social de la familia extendida se convierte en una seria deficiencia al considerar los programas de asistencia para trabajadores inmigrantes, de modo que la tendencia a la universalidad debe sin duda continuar y profundizarse, a medida que la inmigración se convierte en un fenómeno continuo y tendencialmente masivo. Y en todo caso, es sabido que el *familiarismo* se basa en trabajo femenino no pago: el cuidado de niños y ancianos solamente es posible a costa de carreras erráticas o la completa retirada del mercado de trabajo. Las bajas tasas de empleo femenino, especialmente en España, Italia y Grecia, indican claramente los altos costos sociales del modelo de bienestar de Europa del Sur (Matsaganis et al. 2003, 642).

La microsolidaridad familiar está directamente relacionada con una tercera característica del modelo de bienestar de Europa del Sur, que puede definirse como *necesidades y estilos de vida diferentes* de la población. En este sentido, uno de los aspectos fundamentales de estas sociedades, que el análisis de Esping-Andersen no había tampoco considerado, son sus *mecanismos solidarios informales*, es decir, instituciones informales de las cuales estos sistemas reciben una contribución potencialmente decisiva para combatir la pobreza y la exclusión social (Rhodes 1997, 5). En los Estados mediterráneos se destacan tres prácticas de interés en el estilo de vida social, por su repercusión sobre el modelo de bienestar: las prácticas de repartos intrafamiliares, el régimen de propiedad de viviendas y la heterogeneidad de sus patrones de reproducción social. Como ya fue descrito arriba, el hogar y la familia son una institución de referencia, debido a prácticas de puesta en común de recursos. Esta importancia de la familia y el hogar como unidad de provisión de bienestar lleva a una priorización de lo microcolectivo respecto a los intereses individuales de los componentes de los hogares (Moreno 2000, 101). El régimen de propiedad de viviendas se concentra, por su parte, en las personas mayores, lo que subraya asimismo el rol decisivo del hogar, en este caso como institución de compensación entre distintos componentes generacionales. Estos fenómenos, unidos a las tardías edades de emancipación de los jóvenes, indican un mayor uso de recursos comunes disponibles en el hogar. Un conjunto de prácticas culturales como las descritas estructuran a la sociedad, finalmente, en un modo *reticular*, donde los ciudadanos se adscriben a grupos o redes sociales de influencia que, a menudo, llevan también a prácticas de patronazgo y clientelismo.

La fortaleza de los lazos interpersonales informales constituye en determinados sentidos un fenómeno positivo, como queda dicho, pero que se conecta con una cuarta característica principal del modelo de Estado de bienestar de Europa del Sur, de efectos predominantemente negativos, el carácter *particula-*

rista y clientelista del Estado. Las instituciones públicas de estos países con muy vulnerables a presiones y manipulaciones partidarias, debido al fallo para completar la modernización de las burocracias públicas en un sentido *weberiano* (Ferrara 1996, 30). Este tipo de manipulación, en el ámbito de la provisión de beneficios sociales, asume la forma del *clientelismo*, esto es, favores intercambiados por apoyo a una determinada organización política, tal como emitir el voto por cierto partido. Los partidos políticos italianos, por ejemplo, pueden ser considerados *partidos de patronazgo masivo* (Ferrera 1996, 25) que emplean de manera sistemática (especialmente en el Sur) la provisión de beneficios públicos para reunir apoyo electoral. Se forma así un verdadero *mercado clientelista*, con altos niveles de sofisticación en áreas como las pensiones por invalidez, seguros de desempleo y otros subsidios de asistencia social. Como veremos, el futuro de los programas de asistencia universal, que conforman *redes de seguridad social* para combatir la marginalidad y la pobreza, depende tanto más de un incremento de capacidades burocráticas que de problemas presupuestarios para su financiamiento. Estos programas tienen, a veces, muchas más dificultades en ser administrados de manera correcta y eficiente, conservando así su legitimidad, que en recibir suficiente financiamiento por parte del Estado (el costo de estos programas, si son administrados de manera transparente y dinámica, no se convierte en un problema político).

En efecto, en contraste con cierto estancamiento en décadas anteriores, respecto al diseño de nuevos programas de política social, desde la década de 1990 se han implementado innovaciones de importancia en las áreas de lucha contra la pobreza y exclusión social en Europa del Sur. Nuevos beneficios y servicios, en los cuatro países, fueron creados con el fin de cubrir algunos de los *huecos* tradicionales en la cobertura social, avanzando en dirección a reorientar el gasto hacia los más necesitados. En esta reorientación, iniciativas de la Unión Europea han tenido un papel importante (Matsaganis et al. 2003, 652). El artículo 2 del Tratado de Maastricht se refiere específicamente a la necesidad de integrar personas excluidas del mercado de trabajo. Mayor atención hacia los mínimos sociales y hacia las *redes de seguridad* ha sido promovida por el discurso de cohesión, inclusión y garantía de suficientes recursos desplegado por la Unión Europea, a partir de las resoluciones 441 y 442 tomadas por el Consejo de la Unión en 1992. A más de esto, en dos decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los casos Kohll y Decker, se establece que los Estados miembros deben cumplir con el derecho europeo cuando ejercen sus competencias para la organización de sistemas de seguridad social y ese cumplimiento es exigible en determinados casos por parte de los ciudadanos (Moreno 2003, 277). Finalmente, el Consejo de la Unión Europea, reunido en marzo de 2000 en Lisboa, establece la necesidad de una *estrategia conjunta* de los países de la Unión para adquirir mayor cohesión social y combatir la exclusión, lo que puede considerarse como un *punto de inflexión* (Ferrera et al. 2002, 228-230). Podemos hablar en este contexto, en síntesis, de un activo proceso de *europización* de la provisión del bienestar (Moreno y Palier 2004, 12).

El desarrollo de una cobertura social universal en los países de Europa del Sur, que comenzó por los sistemas públicos de salud y continúa desde los 90 con planes de ingresos mínimos y lucha contra la pobreza, se ha caracterizado también por la desconcentración y descentralización de estos servicios. Estos programas de garantía de ingresos mínimos son un componente fundamental en el desarrollo de *redes de seguridad*. Ya el Tratado de Maastricht de 1992, por cierto, incorporaba el principio de *subsidiariedad*, según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel supranacional solamente de manera residual, si los niveles locales, regionales o nacionales de decisión no pueden actuar o bien actúan de manera muy deficiente. En el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* de 2001 se indica que los gobiernos nacionales no estaban dando suficiente participación a los actores locales y regionales en la preparación de sus posiciones sobre políticas de la UE y, por lo tanto, no promovían el control democrático de estos niveles de gobierno (CCE 2001).

La mayor participación de los niveles de gobierno regional y local en el desarrollo de servicios sociales de base y de programas de asistencia social, en Europa del Sur, ha venido a conformar una pauta institucional diferenciada y específica en la lucha contra situaciones de pobreza y exclusión social. Junto con la combinación de principios de selectividad y universalismo, el mayor empeño institucional por la descentralización constituye así uno de los rasgos más distintivos de este área geográfica y cultural.

El rol decisivo de los *mesogobiernos* (niveles de gobierno por sobre el nivel local pero por debajo del nivel nacional) puede ejemplificarse muy bien en el caso de España. El primer programa de lucha contra la pobreza fue lanzado por el gobierno del País Vasco en 1988 y luego imitado por las restantes dieciséis Comunidades Autónomas²². A fines de la década de 1990, todos los mesogobiernos de España habían puesto en práctica programas de ingresos mínimos garantizados, que combinan el pago de ayudas económicas basadas en la comprobación de ausencia de medios del beneficiario, con programas de inclusión social, incluyendo promoción de empleo y esquemas de entrenamiento laboral. Organizaciones voluntarias y sin fines de lucro fueron incorporadas en el esquema general de la provisión social, recibiendo subsidios por parte del Estado en muchos casos y con resultados muy positivos para la eficiencia del sistema (Moreno 2003, 279-280).

Un modelo para los sucesivos programas españoles, pero sobre todo también para otros países del Sur de Europa, fue el programa francés RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*), que se implementa en diciembre de 1988. El RMI es el primer programa de garantía de ingresos diseñado cuidadosamente como un instrumento de política pública para *tapar los agujeros* que tenían los sistemas

²² Desde la Constitución de 1978, España se administra a nivel regional mediante dieciséis *mesogobiernos*, las Comunidades Autónomas o CC.AA., que son entidades territoriales con autonomía legislativa y competencias ejecutivas, definidas en la Constitución a partir de nacionalidades o identidades históricas o geográficas, tales como Cataluña, Murcia, País Vasco, Galicia, Castilla y León, Andalucía, etc.

de seguridad social contributivos, que predominaban hasta ese momento. En efecto, el acceso a estos nuevos beneficios no resulta de la circunstancia de haber trabajado (y contribuido) para luego quedar desempleado, sino de la *condición de ciudadano* con el derecho a un ingreso mínimo con propósitos de inclusión social. En el caso de Italia, un programa enteramente análogo al RMI, el *Reddito Minimo di Inserimento*, fue introducido en 1998, con un componente monetario y un componente de *activación*: el derecho a la asistencia se activa si el beneficiario participa en programas de inserción en el mercado de trabajo. Ahora bien, puede decirse que existen dos serios obstáculos para la implementación plena del esquema italiano de ingreso social mínimo: las escasas capacidades institucionales de las administraciones locales y el entorno socio-económico del Sur de Italia (Matsaganis et al. 2003, 647). En el caso de Portugal, finalmente, un esquema de ingreso social mínimo, el *Rendimento Mínimo Garantido*, fue creado en 1995, con características similares a las ya descritas para otros planes de este tipo. Grecia, en cambio, no ha implementado un esquema de esta clase, sino sistemas de *apoyo a la renta* sin alcance universal, accesibles a personas en categorías específicas de necesidad (familias pobres que viven en regiones desfavorecidas o montañosas, mayores en paro de larga duración, hogares pobres con hijos menores de 18 años, etc.).

Podemos decir que, a pesar de desarrollos positivos en los 90, las redes de seguridad de Europa del Sur siguen siendo relativamente frágiles, tanto en términos de diseño institucional como de apoyo político y legitimidad. Esta debilidad resulta preocupante, pues, a medida que la capacidad tradicional de la familia para afrontar necesidades sociales declina, así como se incrementa la inmigración, la presión sobre la protección social provista por el Estado se va intensificar de manera inevitable. Confrontar este desafío requerirá, en opinión de Matsaganis et al. (2003, 653), antes un esfuerzo para aumentar las capacidades administrativas que un gran esfuerzo fiscal. Aquí volvemos a notar la directa vinculación entre políticas públicas y capacidades administrativas, en la definición e implementación de modelos de Estado de bienestar.

La deficiente administración de los programas de ingreso mínimo garantizado puede ser su flanco más débil, en efecto, porque si son manipulados en redes clientelistas o dan origen a situaciones de abuso y corrupción, esto puede hacerles pagar un gran costo político en términos de pérdida de legitimidad entre la población en general. La eficiencia administrativa es crucial en este terreno, precisamente, porque el futuro de los programas anti-pobreza dependerá en última instancia de consideraciones políticas. Y estos programas son extremadamente vulnerables, en última instancia, porque también lo son sus beneficiarios.

1.4. EL RÉGIMEN DE BIENESTAR EN IBEROAMÉRICA

En la mayoría de los países de Iberoamérica, una serie de programas públicos de bienestar se desarrollan ya desde la primera mitad del siglo XX, basados

en instituciones de seguridad social para grupos específicos de trabajadores, que aseguraban contra determinadas contingencias a cambio de contribuciones, fijadas de acuerdo con los salarios. Con el tiempo, el espectro de contingencias y los grupos de trabajadores cubiertos se expandieron ampliamente. Además de seguridad social, los países iberoamericanos desarrollaron extensivas regulaciones de protección del empleo y también servicios públicos de educación y salud. La asistencia social para las personas sin categoría ocupacional (trabajadores informales y sus dependientes, ancianos sin pensiones y jóvenes) era casi inexistente hasta hace pocos años, pero ha crecido mucho con la difusión en varios países de la región de esquemas relativamente similares a los programas de *ingreso social mínimo* de países de Europa del Sur, aunque con diversas características específicas.

Como vemos entonces, el régimen de bienestar de Iberoamérica, aunque existieran muchas diferencias entre los distintos países, se aproximaba de manera genérica a un modelo *continental-conservador*, con una fuerte estratificación social según categorías ocupacionales. Desde ya que, a partir de una serie de factores culturales e históricos, las semejanzas con el *régimen mediterráneo* eran también muy claras. Con todo, estas apariencias pueden ser engañosas en algunos sentidos, que discutiremos a continuación. Por lo pronto, para describir adecuadamente el régimen de bienestar en Iberoamérica es necesario estudiar la articulación específica de hogares, mercado y Estado en la provisión del bienestar (Barrientos 2004). Vamos a comenzar por el hogar y la familia, entonces, puesto que constituyen uno de los ejes principales del modelo, en una clara semejanza con el régimen de bienestar mediterráneo.

El hogar y la familia, en Iberoamérica, son un importante seguro contra el riesgo social y, para muchos grupos de bajos ingresos, el seguro principal. Ahora bien, del mismo modo que está ocurriendo en el régimen de bienestar mediterráneo, este rol del hogar y la familia no puede darse por supuesto en la formulación de programas de política social, pues la caída en la tasa de fertilidad en la región es una de las más pronunciadas en el mundo. En el promedio de Iberoamérica, de una tasa de fertilidad de 5,9 en 1950-1955, se produce una drástica caída hasta un valor de 2,66 para 1995-2000 y se pronostica que seguirá bajando hasta 2,1 para el año 2050 (Barrientos 2004, 124).

El tamaño de los hogares se puede vincular con la vulnerabilidad económica, puesto que la presencia de familias extendidas, que viven en un mismo hogar, representa una estrategia, por parte de los grupos económicamente menos favorecidos, para asegurarse contra el riesgo social, aumentar la estabilidad de ingresos y reducir los costos de transferir recursos a otros miembros de la familia (Hausmann y Székely 1999). Los hogares actúan así como una *red de seguridad*, sobre todo para niños y ancianos pobres, compensando en parte la falta o la debilidad de programas públicos específicos para estos sectores (BID 1998, 67-69).

La capacidad de los hogares para proveer al bienestar está claramente en declive, como queda dicho, por las mismas razones que en el régimen de bien-

estar mediterráneo: la ya mencionada reducción drástica de la tasa de fertilidad, a lo que se suman cambios culturales, ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo, etc. De todas formas, incluso en su período de mayor solidez, los hogares extendidos han sido un medio poco efectivo de asegurar el bienestar para grupos de bajos ingresos y vulnerables.

Pasando al Estado, debe decirse que, a diferencia de otras regiones en vías de desarrollo, para la década de 1980 los países de Iberoamérica tenían desde hace tiempo programas e instituciones de provisión de bienestar, en algunos casos bastante desarrolladas. Tres tipos principales de instituciones dominaban el panorama. En primer lugar, un conjunto de fondos de seguro social, divididos de acuerdo con criterios de estratificación ocupacional. Estos fondos proveían pensiones, seguros de salud, beneficios familiares y, en algunos casos, préstamos para la compra de viviendas. En segundo lugar, un aspecto importante de la provisión de bienestar estaba formado por diversas medidas de protección del empleo y de provisión de suplementos salariales por familia, por parte de los empleadores. En tercer lugar, finalmente, existía una *aspiración* a asegurar la provisión pública universal de educación y atención médica.

Los países iberoamericanos desarrollaron, en este contexto, una combinación peculiar de roles entre el Estado, los empleadores y los proveedores privados. Los fondos de seguridad social, por ejemplo, comenzaron a existir como instituciones autónomas, pero con un amplio margen de apoyo y supervisión del Estado. La intervención del Estado se volvió todavía más importante en las décadas de 1970 y 1980, como forma de consolidar y homogeneizar la provisión de servicios, pero los fondos de seguro social autónomos continúan existiendo en muchos países de la región. La protección del empleo ha sido siempre, asimismo, ordenada y regulada por el Estado, pero provista por los empleadores. El Estado exige la afiliación a seguros de salud para trabajadores del sector formal, pero la atención de salud es provista por los mismos empleadores, por los sindicatos y por empresas privadas. La provisión pública de salud coexiste así con extensiva provisión privada.

Los fondos de seguridad social se desarrollaron para grupos determinados de trabajadores en la forma de *cajas de previsión* y representaron los comienzos del Estado de bienestar en la región. Los países pioneros fueron Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil, donde el tipo de fondos de seguro social estratificados por ocupación estaban ya consolidados en la década de 1920. Los últimos países en crear este tipo de fondos fueron los de Centroamérica, que lo hicieron en las décadas de 1950 y 1960. Todos estos fondos se desarrollan, en principio, a partir de *sociedades mutuales* de los propios trabajadores. Ahora bien, como los primeros fondos fueron creados por empleados públicos o por militares, el Estado estuvo, en realidad, implicado desde un principio. Las contingencias cubiertas se extienden progresivamente, comenzando por gastos funerarios y pensiones para viudas, y abarcando finalmente pensiones de edad avanzada, desempleo, enfermedad e invalidez, maternidad y beneficios fami-

liares, así como préstamos para compra de viviendas. Los fondos de seguro social marcaron una verdadera época del régimen de bienestar en Iberoamérica, constituyendo su rasgo predominante en el sector formal, mientras que, en el amplio sector informal (sobre el que volveremos), la familia extendida constituía la proveedora más importante de seguridad social. *Esta época llega a su fin durante la década de 1980.*

A principios de los 80 se produce la cesación de pagos de México, lo que da origen a una serie de problemas, sorprendentemente análogos, en la amplia mayoría de los países de Iberoamérica: crecimiento económico muy bajo, nulo o negativo, procesos de inflación descontrolada y, en algunos casos, hiperinflación, déficits crecientes de financiación del sector público, déficits de la balanza de pagos y crecientes dificultades para cumplir compromisos crediticios con instituciones extranjeras, por parte del sector público y privado (crisis de la deuda). En el contexto de esta crisis, se producen, por cierto, fuertes problemas de financiamiento para los fondos de seguro social en Iberoamérica. Como consecuencia de esta situación, como veremos, se produjeron reformas muy profundas y también muy controvertidas en el régimen de bienestar de la región, de modo que incluso podríamos hablar de un *cambio de modelo*.

Antes de entrar en el período de reformas posterior a la gran crisis de la década de los 80, vamos a concluir el análisis de los restantes dos elementos centrales del régimen continental-conservador que existía en Iberoamérica hasta esa época, la protección del empleo y los servicios públicos de salud y educación. Habíamos mencionado ya los amplios sistemas de protección del empleo, que han sido otra característica específica del régimen de bienestar en Iberoamérica, con rasgos propios de la región. El sistema incluía restricciones en las causas de despido, períodos de aviso de despido y una serie de compensaciones provistas por el empleador, incluyendo indemnizaciones de despido basadas en la duración del contrato (Lora y Pagés 1996). La protección del empleo también se aplicaba a ausencias de maternidad, para las cuales la legislación disponía un período específico de licencia y beneficios ligados con el salario, provistos por los empleadores. Los empleadores también debían proveer beneficios familiares, calculados a partir de un porcentaje del salario por persona dependiente (Márquez y Pagés 1998). En síntesis, tanto la licencia por maternidad como los beneficios familiares reflejaban la preocupación por proveer bienestar en el ámbito del hogar, lo que es típico de los regímenes de bienestar conservadores, antes que una preocupación por facilitar empleo continuado por parte de las mujeres, como en los regímenes de bienestar socialdemócratas.

El acceso a la educación y atención de salud son derechos básicos en la legislación de países iberoamericanos, en muchos casos presentes en la constitución. Ahora bien, al día de hoy esto sigue constituyendo una aspiración y no una realidad concreta (Barrientos 2004, 133). Con todo, los seguros de salud comenzaron a desarrollarse de manera relativamente temprana en América, en

tres subsistemas estratificados por nivel de ingresos (Londoño y Frenk 1997). Un primer grupo son las personas con altos niveles de ingresos, que contratan provisión de salud en empresas privadas. Un segundo subsistema incluye a los trabajadores en empleo formal y sus familiares directos. Estos participan en planes de seguro social de salud, desarrollados dentro de los fondos de seguro social. Este tipo de planes se financian con contribuciones deducidas de los salarios y reembolsan, parcialmente, los gastos en salud de sus afiliados. Finalmente, un tercer subsistema corresponde a los grupos de bajos ingresos, que no están generalmente cubiertos por seguros de salud y acceden a la atención médica básica provista por servicios públicos, donde éstos existen. Ahora bien, corresponde notar que los sistemas privados cuentan con importantes subsidios indirectos del Estado; estas empresas no podrían prosperar económicamente si el Estado, por ejemplo, no formase a los profesionales de salud en universidades públicas y no asumiese la responsabilidad por los grupos de mayor riesgo.

La lógica de cada uno de los tres subsistemas refuerza un tipo de segmentación que excluye resultados económicos y eficientes (Londoño y Frenk 1997, 14). El único país que ha establecido un sistema de salud plenamente integrado es Costa Rica, donde toda la atención pública de salud fue transferida a una única institución de seguro social y el Estado subsidia a los grupos de bajos ingresos.

La educación, finalmente, se basa en sistemas de provisión universal, financiados mayormente por el Estado. Hasta antes de las reformas recientes, en la década de 1990, la provisión privada se concentraba en la educación de elite para sectores de altos ingresos. El gobierno central, de todas formas, mantenía la responsabilidad por la determinación de los programas, financiamiento y gerenciamiento de todos los niveles educativos y supervisaba a los proveedores privados. Esta época se caracterizaba por el hecho de que, pese a altas tasas de escolaridad y gastos públicos totales en educación relativamente altos, en la mayoría de los países de Iberoamérica, el sistema tenía algunos problemas bastante serios (Nickson 2001). Entre estos problemas, podemos mencionar tres principales: 1) alta inequidad social *vertical*, puesto que los estudiantes de los tres deciles más altos de la población, que habían pasado por instituciones con financiamiento privado en la escuela primaria y secundaria, dominaban el sistema universitario, financiado por el Estado; 2) alta inequidad territorial *horizontal*, dada por enormes diferencias en cobertura y resultados, respecto por ejemplo a años promedio de escolaridad y tasas de analfabetismo en adultos, entre zonas rurales y urbanas; y 3) baja eficiencia, medida por el alto número de repetición de grados y abandono, afectando masivamente a los grupos de menores ingresos.

En síntesis, la provisión de servicios públicos básicos, incluyendo educación y salud, estaba lejos de haber alcanzado cobertura universal en Iberoamérica, antes de las reformas acometidas como consecuencia de la crisis de los 80. En la práctica, la provisión pública de salud y educación excluía a grandes seg-

mentos de la población, especialmente los sectores pobres y vulnerables. La crisis económica vino a transformar este panorama, profundizando las deficiencias de cobertura social, así como las inequidades e ineficiencias del sistema. A partir de las reformas producidas en la década de 1990, las tasas de cobertura de la seguridad social se estancaron o declinaron, la legislación de protección del empleo fue reducida o eliminada, y el gasto público social disminuyó en la mayoría de los países.

Hasta principios de la década de 1990, en conclusión, los países iberoamericanos mostraban elementos de los tres regímenes de bienestar descritos por Esping-Andersen para países desarrollados, en una combinación con diversas semejanzas con el régimen de bienestar de Europa del Sur o modelo mediterráneo. La ausencia de provisión pública del bienestar, con cobertura universal e inclusiva, reflejaba un modelo liberal subyacente, sobre todo en el principio de asistencia *residual* y *estigmatizada* aplicado especialmente a la población indígena o considerada no-blanca (mestiza), como muestran Psacharopoulos y Patrinos (1994) en un estudio empírico. Los fondos de seguro social, protección de empleo y beneficios familiares reflejaban, por su lado, un tipo de régimen de bienestar conservador, con una rígida estratificación por categorías ocupacionales y beneficios acordes con el status sociocultural de cada categoría. Finalmente, la aspiración a una provisión pública universal de educación y atención de salud, sin bien nunca realizada, reflejaba en su contenido ideal los motivos equitativos de un régimen socialdemócrata de bienestar.

Las semejanzas con el régimen de bienestar de Europa del Sur, ya mencionadas, se presentan fundamentalmente en el nivel de las instituciones y programas formales de bienestar, tales como el carácter estratificado de la seguridad social, la presencia de adicionales salariales por familia y el diseño de las licencias y beneficios por maternidad. Pero la diferencia más importante con el régimen de bienestar mediterráneo es que las instituciones y programas de bienestar solamente se aplican a una fracción de los trabajadores, esto es, a aquellos que se encuentran en relaciones formales de empleo y sus dependientes, pero esta categoría *se está convirtiendo en una minoría* en Iberoamérica. Los trabajadores en empleo informal rara vez están cubiertos por fondos de seguridad social, los trabajadores autónomos y los trabajadores en empleo precario no están cubiertos por la legislación protectora de empleo y los pobres, tanto rurales como urbanos, tienen serias dificultades para acceder a servicios públicos básicos como educación o atención de salud. En términos prácticos, más que institucionales, los países de Iberoamérica se caracterizan por un *régimen de bienestar informal* (Barrientos 2004, 140). Este régimen informal comparte con el régimen liberal descrito por Esping-Andersen una definición muy estrecha de los riesgos sociales y la primacía del mercado como seguro contra el riesgo social. De este modo, el régimen de bienestar iberoamericano se podría definir, en términos más precisos, como *informal-conservador*, donde el elemento informal era relativamente *residual* hasta principios de los 80, es decir que se reducía progresivamente y existía la expectativa y la planificación para hacerlo

desaparecer. El sector informal, sin embargo, crece de manera espectacular durante los 90, a la vez que el modelo predominante en el sector formal deja de ser conservador y comienza a adquirir una serie de características propias del régimen liberal. En síntesis, podemos decir que los países iberoamericanos pasan de un régimen *informal-conservador*, desarrollado entre 1920 y 1980, a un *régimen informal-liberal* a partir de la década de 1990 (Barrientos 2004, 142).

Dentro de las reformas estructurales de la década de 1990, la reforma de los programas de pensiones es la que ha recibido mayor atención en la literatura. La reforma de las pensiones se ha llevado a cabo también en Europa, siguiendo las recomendaciones del FMI, Banco Mundial, OECD y las propias instituciones de la Unión Europea. Ahora bien, el aspecto más común de la reforma de la política de pensiones, en Europa, es la implementación de esquemas que promueven pensiones privadas como *complemento* de las pensiones públicas. Este tipo de reformas se encuentran más avanzadas en el Reino Unido, pues tienen una afinidad natural con el régimen liberal-anglosajón de Estado de bienestar, que es muy influyente en dicho país. En el caso de Iberoamérica, en cambio, la reforma del sistema de pensiones ha sido uno de los procesos que inclinan todo el régimen de bienestar en dirección a un modelo liberal, puesto que se produce en esta región, a partir del caso pionero de Chile, una amplia *privatización* de las pensiones. Es decir que no se apunta a fomentar y subsidiar la creación de sistemas privados para complementar el sistema público, sino a *eliminar el sistema público por completo*.

El primer país en realizar este tipo de reforma drástica de sus sistemas de pensiones, como queda dicho, fue Chile en 1980. Este país tenía antes del golpe militar de 1973, que llevó a un predominio de políticas neo-liberales hasta entonces inéditas en la región, un amplio número de fondos de seguridad social que proveían una serie de beneficios, incluyendo desempleo, accidentes de trabajo, beneficios familiares, pensiones de retiro e invalidez y seguros de salud. Estos fondos sociales, caracterizados por el principio contributivo y el sistema de reparto, fueron reemplazados por fondos de capitalización individual de pensiones, mediante los cuales los trabajadores contribuyen una fracción de sus salarios a cuentas de ahorro, que son administradas por empresas aseguradoras privadas. En las condiciones políticas impuestas por la dictadura, el único grupo ocupacional que pudo oponerse a la reforma fueron las propias fuerzas armadas y de seguridad, cuya resistencia fue desarticulada al permitirse que conservaran el modelo anterior de pensiones, es decir el principio contributivo y sistema de reparto (que siguen en vigencia a la fecha para este grupo de ocupación).

El modelo chileno se volvió un patrón de referencia para otras reformas similares en Iberoamérica y se extendió rápidamente. Ahora bien, las reformas de los sistemas de pensiones según el modelo chileno siguen siendo muy controvertidas. Todavía no queda claro, en efecto, si los nuevos sistemas basados en la provisión privada van a generar pensiones más altas que los viejos sistemas

públicos. Tampoco puede afirmarse con seguridad que los nuevos sistemas de pensiones vayan a generar beneficios para la economía en su conjunto. Lo que está claro es que las privatizaciones aumentan los riesgos financieros asumidos por los trabajadores y crean grandes déficits de financiación para los Estados, en el mediano plazo (Madrid 2005, 23).

Si bien una de las ideas principales que llevaron a la difusión del modelo de privatización de pensiones fue la necesidad de reducir el déficit fiscal, es evidente que estas privatizaciones empeoran la situación financiera del sistema público de pensiones, pues permiten u obligan a los miembros del sistema de seguridad social a transferir sus contribuciones a cuentas en administradoras privadas de pensiones, en vez de pagarlas al Estado. El sector público, sin embargo, continúa pagando las pensiones de los actuales beneficiarios y además, en muchos casos, debe compensar a los miembros que se trasladan al sistema privado, por las contribuciones que hicieron previamente al sistema público. El Estado, por tanto, pierde una gran parte de sus ingresos ligados a la seguridad social, sin que los gastos caigan de manera similar en el mediano plazo. Incluso expertos del Banco Mundial, la institución que, como veremos, jugó un papel de importancia en la difusión y promoción de la reforma de los sistemas de pensiones, admiten que no pueden esperarse beneficios fiscales de forma rápida y automática, como algunos autores (otros expertos del Banco Mundial) habían sugerido en el pasado; en un caso como el de Bolivia, por el contrario, el déficit del sistema de pensiones público se ha incrementado un 25% desde la reforma de 1996 hasta el año 2002 (Gill et al. 2005, 75).

Tampoco está claro que la privatización de las pensiones pueda resolver los problemas financieros de los sistemas de pensiones en el largo plazo. La interferencia política puede causar estragos en las finanzas de los sistemas privados de pensiones, tanto como en los sistemas públicos, dado que los gobiernos deciden quién puede operar los fondos privados de pensiones y en qué entidades pueden invertir los fondos. Recientemente, el gobierno argentino obligó a las aseguradoras privadas de pensiones, durante una grave crisis económica, a prestarle miles de millones de dólares a bajas tasas de interés, lo que ha generado, por cierto, serios problemas para el sistema de pensiones privado. Los sistemas privados de pensiones también son vulnerables a la inflación, bancarrota y fraude. Si un sistema de pensiones privado viene a quedar en serios problemas financieros, el Estado se vería ciertamente obligado a asumir parte de sus deudas, lo que podría revelarse como extremadamente costoso (Madrid 2005, 28). A más de estos problemas, la competencia entre las aseguradoras privadas es limitada debido a la cartelización y restricciones a la entrada de nuevos actores, de modo que las empresas, a menudo, solamente hacen llegar una pequeña fracción de las ganancias financieras de los fondos a los propios afiliados (Gill et al. 2005, 77).

Otro de los argumentos en favor de la privatización de pensiones ha sido que esta reforma habría de llevar a una mayor tasa de ahorro privado e inversión,

ante las dificultades de los países iberoamericanos para obtener flujos de inversión estables del extranjero. Pero la evidencia empírica respecto a esta tesis es dudosa. Como señaló el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz, la idea de que la privatización de pensiones produce un fuerte incremento del ahorro privado es el «mito número uno» en el debate sobre la seguridad social (cit. en Madrid 2005, 28).

En síntesis, los argumentos en contra de una privatización del sistema de pensiones son tantos, que la pregunta más bien es porqué los países iberoamericanos procedieron a llevar adelante esta reforma con tanto entusiasmo. Para Madrid (2005, 33), la influencia del Banco Mundial, particularmente su influencia en un sentido académico y técnico, ha sido probablemente el factor decisivo. De todos modos, los resultados de las privatizaciones de los sistemas de pensiones se comenzarán a notar, para los propios interesados, en el mediano plazo. Por el momento, resulta claro que los beneficios para las cuentas públicas y la tasa de inversión, prometidos por los partidarios de esta reforma, no se han producido.

Junto a la reforma del sistema de pensiones, otros dos procesos han contribuido a la transformación, ya mencionada arriba, del régimen de bienestar en Iberoamérica, que ha dado paso a un modelo *liberal*, aunque con un componente informal tanto o más amplio que en el régimen anterior. Nos habíamos referido a los sistemas de protección del empleo, que junto a los fondos sociales eran característicos del modelo de bienestar en la región. Estos sistemas formales de protección del empleo, paradójicamente, no han sido modificados de manera substantiva. Sin embargo, la protección del empleo se ha reducido de manera drástica, a través de la *gran expansión* del empleo informal, que ha vuelto a los mercados de trabajo altamente flexibles. Las reformas legales, con el eventual costo político que ellas podrían haber implicado, se volvieron así innecesarias.

En educación y salud, finalmente, las reformas principales han sido la amplia descentralización e incremento de los proveedores privados. El sistema de salud ya se encontraba claramente estratificado en sectores de altos ingresos con atención privada, sector de empleo formal con seguros provistos por fondos sociales, y sector de empleo informal con atención fragmentaria en el sistema público. Ambos extremos se han incrementado en términos numéricos, a medida que la progresiva informalización de la década de 1990 forzaba a algunos miembros de la clase media a emigrar al sistema privado, mientras que la amplia mayoría de la población, cuyo empleo se vuelve informal o precario, pasa a depender del sistema público de salud. La descentralización de la educación no llevó a una mejora en la calidad o alcance de la cobertura, debido a las propias dificultades presupuestarias y de gestión de los mesogobiernos, de modo que el resultado principal ha sido una estratificación del mercado privado de educación. Mientras que, en el modelo anterior, el sector de educación privada correspondía a una elite socioeconómica, las deficiencias de provisión

pública han llevado a la aparición de una oferta privada mucho más diferenciada según las posibilidades de adquisición de los distintos grupos sociales.

En síntesis, los tres componentes de la producción de bienestar en Iberoamérica han sido sujetos a reformas de alcance relativamente amplio, en todos los casos. El modelo de bienestar delineado por estas reformas se basa, de manera creciente, en que los individuos y los hogares se provean a sí mismos de bienestar, a través de los ahorros e instrumentos de seguro administrados por empresas privadas. La recuperación económica ocurrida durante la década de 1990, con tasas de crecimiento muy altas en algunos casos, no ha producido reducciones notables en la desigualdad e inequidad inherentes al nuevo modelo. Podemos decir que, en muchos sentidos, los países de Iberoamérica han quedado confrontados con la necesidad de *reconstruir sus regímenes de bienestar* en el futuro. Claro está que una tarea de esta magnitud solamente podrá ser acometida si la prosperidad económica actual se sostiene en el mediano plazo y, a más de esto, los Estados de Iberoamérica logran finalmente avanzar en la creación de sistemas de carrera profesional en la burocracia pública. Los amplios márgenes de clientelismo político, patronazgo y falta de profesionalización, que todavía son un rasgo manifiesto de la gestión pública en la región, constituyen un obstáculo para cualquier reforma substantiva, en un sentido progresivo.

Dentro de la evaluación más bien negativa que corresponde hacer de los procesos de reforma del régimen de bienestar en los últimos años, en Iberoamérica, una novedad positiva surgida de la década de 1990 fue la necesaria y largamente demorada creación de programas semejantes a los programas de lucha contra la pobreza en Europa del Sur, es decir, programas de *ingreso mínimo de inserción* o *ingreso mínimo condicional*, que suponen el pago de una ayuda social dependiendo de que el beneficiario cumpla con ciertas condiciones, tal como participar en programas de entrenamiento laboral. En el caso de Iberoamérica, la denominación genérica más apropiada es *programas de transferencia condicional de efectivo* (*conditional cash transfer programs*), pues, en la mayor parte de los casos, el dinero provisto por estos programas no alcanza a constituir un *ingreso mínimo*. Se trata más bien de un estímulo o incentivo adicional para los hogares, que no asegura por sí mismo una vida digna, sino que presupone que los hogares disponen de otros recursos, adquiridos en el mercado o mediante otros programas de asistencia social. Los programas de transferencia condicional de efectivo (TCE), en Iberoamérica, no tienen como objetivo principal asegurar una vida digna, aunque esto sea un derecho constitucional en muchos países, sino *promover la formación de capital humano en la siguiente generación*. Por esto es que, entre las condiciones más habituales de que dependen las transferencias de efectivo, se encuentran hacer cumplir a los menores en el hogar con los programas de escolaridad pública y hacerlos atender centros de salud con fines preventivos: vacunaciones, revisiones periódicas, etc.

El primero de estos programas con alcance masivo, que se convirtió en modelo y marco de referencia para muchos otros en la región, fue lanzado en

México en 1997 con el nombre PROGRESA (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*). A la fecha, existen programas del tipo TCE en México, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, Bolivia, Nicaragua y Honduras. Para muchos expertos en lucha contra la pobreza, estos programas resultan una verdadera *panacea* y por esto mismo han generado un efecto de imitación inmediato y cada vez más extendido, aunque por cierto también existen críticos de los programas TCE, que los consideran un verdadero derroche de fondos públicos (Farrington y Slater 2006).

Como queda dicho, los programas TCE se concentran en acumulación de capital social, para los sectores pobres y vulnerables, en el largo plazo. Su formulación presupone una toma de distancia crítica con los modelos anteriores de programas de asistencia social, a partir de evaluaciones negativas que se han hecho de éstos. En efecto, los programas de asistencia social en el sentido clásico, del tipo mínimos de inserción, tenían problemas para llegar hasta los pobres, generando amplios márgenes de error en la inclusión y exclusión de beneficiarios. También ha habido experiencias negativas ligadas con paternalismo, clientelismo y corrupción, pues muchos programas de asistencia social venían a resultar instrumentos para el patronazgo político (Rawlings 2005, 138). En México, Brasil y otros países iberoamericanos, el patronazgo político es mucho mayor en el nivel local, de modo que una ventaja de los programas TCE es la relación directa entre los hogares pobres y el gobierno central, sin la intermediación del gobierno local o de proveedores locales de servicios.

Las evaluaciones realizadas hasta el momento, sobre los efectos de los programas TCE, en México, Brasil, Colombia y Nicaragua, muestran resultados positivos. Si tomamos, por ejemplo, la tasa de escolaridad, los resultados en un caso como el de Nicaragua han sido verdaderamente espectaculares, con hasta un 22% de incremento en el enrolamiento escolar en las áreas impactadas por el programa (Rawlings 2005, 149). En salud y nutrición también se observan resultados positivos, con incrementos substanciales en la cantidad de niños que asisten a unidades de atención de salud para realizar controles de alimentación, crecimiento e inmunización. En el caso de México, por ejemplo, el incremento es de entre 30% y 60% según las áreas, en Colombia el incremento llega hasta el 37% para niños menores de 6 años, etc. Pero tanto o más importante que estos datos es la evidencia, que resulta de una investigación del *International Food Policy Research Institute* (Coady et al. 2004), mostrando que la *eficiencia y la economía* de los programas TCE es muy alta en comparación con otras iniciativas: en promedio, 80% de los beneficios de programas TCE son recibidos por el 40% más pobre de las familias. En el caso específico de PROGRESA, otra investigación anterior (Coady 2000) había mostrado que, por cada 100 pesos asignados al programa, 8,9 pesos son destinados a gastos administrativos (un porcentaje muy bajo para gastos sociales en Iberoamérica y en otras partes del mundo).

Dentro de los efectos ampliamente negativos que la crisis económica y política de la década de 1980, así como las drásticas reformas administrativas en

la década siguiente, tuvieron sobre la provisión del bienestar en Iberoamérica, los programas TCE han sido uno de los pocos resultados alentadores. Todo parece indicar que estos programas pueden lograr, al menos, evitar situaciones de destitución extrema y reducir el espectro de daños irreparables para el capital humano de la siguiente generación, provocados por la crisis y la desocupación, la informalidad y precariedad de los regímenes laborales y las deficiencias en la provisión de servicios públicos básicos. Mientras tanto, pese a la evolución negativa en el plano social durante las décadas de 1980 y 1990, los sistemas democráticos de Iberoamérica se han consolidado y extendido, para alcanzar a grupos tradicionalmente excluidos, como los grupos étnicos discriminados, los indígenas y los campesinos. Se ha avanzado, en este sentido, hacia un concepto de *ciudadanía universal*, que no incluye hasta ahora la provisión de un mínimo de dignidad material para toda la población. La revisión del concepto de ciudadanía política en la última década, con todo, lleva a ser moderadamente optimista respecto a la incorporación de una dimensión social en la ciudadanía. Pero esto, claro está, va a requerir un gran incremento de la capacidad de gestión pública en todos los países de la región. En buena medida, siguiendo las ideas de Stein, podemos también pensar que Iberoamérica ha concluido su proceso constitucional de consolidación democrática en las últimas dos décadas, pero que la estabilidad y la calidad de la democracia depende ahora de poder pasar a una época de administración exitosa. Como veremos en la próxima sección, este resultado también depende de lograr una relación más directa y funcional entre el sistema político y la administración pública. Aquí el rol de los congresos, en sistemas presidencialistas, resulta verdaderamente crucial para que las carreras políticas se desarrollen con mayor atención a la especialización en áreas de política pública.

2. SISTEMA POLÍTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. WEBER Y LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DEL POLÍTICO

Max Weber (1921) dedica la última sección de su obra *Economía y Sociedad* al problema de la relación entre el sistema político y la administración pública, concentrándose particularmente en la necesaria relación de trabajo entre el parlamento y la burocracia estatal, que representa en su opinión la clave del asunto. El autor elabora aquí las tesis ya tratadas en una obra anterior, publicada en la colección de sus escritos políticos, sobre el parlamento y el gobierno en Alemania (Weber 1918). Se trata de dos trabajos, en efecto, eminentemente políticos, aunque también, por cierto, de gran altura teórica y científica. El objetivo principal de ambos estudios es mostrar los *límites de la eficiencia* de la racionalización burocrática, que solamente pueden ser resueltos, para Weber, a través de la adecuada relación de trabajo entre la burocracia y el sistema político.

Es muy curioso que, como vimos en el capítulo segundo arriba, la Nueva Gestión Pública haya asociado a Weber con la noción de burocracias *apolíticas*, considerando que este autor habría defendido una supuesta separación entre política y administración. Nada más alejado de las ideas de Weber, contenidas ampliamente, como queda dicho, en la parte final, en cierto sentido la conclusión, de su obra científica más importante.

El trabajo de Weber pertenece claramente al ámbito de la *Administración Pública Comparada*, aunque todavía, claro, no se hablaba de dicha disciplina en su época. A partir de sus excelentes resultados en el ámbito de la eficiencia administrativa, en un área particular que ahora mencionaremos, Weber postula como modelo de relación más eficaz entre el sistema político y la burocracia pública el caso de Gran Bretaña. Su preocupación central es la cuestión de la eficiencia administrativa y sus límites, por esto podemos decir que su reflexión pertenece al campo de los estudios en administración pública, entendida en su sentido amplio como Ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*).

La burocracia pública alemana, para Weber, era excelente en términos de pura eficiencia estrictamente racional. Pero esto tenía sus límites. Gran Bretaña, con una burocracia pública también muy eficiente (quizás no tanto como la

alemana) lograba mucho mejores resultados, como se había mostrado en la Primera Guerra Mundial. La derrota alemana en la guerra, precisamente, sirve a Weber de ejemplo para mostrar que es necesario un *liderazgo político técnicamente competente*. El Parlamento Británico había logrado este resultado al convertirse en la arena central para el reclutamiento y selección de líderes políticos técnicamente preparados y *con excelentes relaciones de trabajo* con los funcionarios empleados en los ministerios, es decir, con la burocracia pública. El Parlamento Alemán, en cambio, no tenía suficiente competencia técnica ni buenas relaciones de trabajo con la burocracia, de modo que los ministerios terminaban siendo liderados por funcionarios de carrera, carentes de liderazgo político, que no provenían del Parlamento sino de las filas de la propia burocracia (una práctica inaugurada por Bismarck). Weber criticaba esta separación entre política y burocracia, que existía en Alemania, para perjuicio del rendimiento de la última y de la seriedad profesional de la primera. En buena medida, se trata de la *tesis contraria* a la que la Nueva Gestión Pública atribuye a Weber.

Como veremos en el tercer apartado de la presente sección, la crítica de Weber al parlamento alemán de su época pasa a formar la base de un modelo normativo sobre la relación entre parlamento y burocracia, que vino a implementarse en Alemania en los últimos 30 años, cuando el Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*) comienza a asumir la co-dirección (*Mitsteuerung*) del gobierno federal, mediante activas *relaciones informales de trabajo* con la burocracia pública ministerial.

En este sentido, entonces, la comparación del diseño de la relación entre política y burocracia en Gran Bretaña y Alemania le sirve a Weber como *fuerza* principal para proponer un diseño del trabajo parlamentario y de la relación entre políticos y funcionarios públicos. Aquí vemos otra vez, entonces, a la *perspectiva comparada* como fuente de modelos y diseños en el ámbito de la administración pública. Se trata, en este caso, de la relación entre la administración pública y el sistema político, que constituye, sin duda, una clave para incrementar el profesionalismo y el rendimiento de la primera. Esto puede verse con gran claridad en el caso de Iberoamérica. El bajo rendimiento de las burocracias públicas en la región, comparado con países desarrollados o con muchos países en vías de desarrollo en Asia, por ejemplo, se explica fundamentalmente por el predominio del clientelismo y patronazgo político, que impiden un reclutamiento basado en el mérito y una carrera funcional estable. Hay muchas veces una verdadera incapacidad, por parte de la dirección política del Estado, para trabajar con funcionarios de carrera, incluso donde existen sistemas de empleo basados en el mérito (Ferraro 2006).

Consecuentemente con esto, los problemas de la gestión pública en Iberoamérica han sido muchas veces atribuidos, en la literatura, a la ausencia de *burocracias profesionales permanentes* en los Estados de la región, comparables a las de los países desarrollados (Geddes 1994, Philip 2003). Sin duda, el

desarrollo económico y el carácter de la burocracia pública están estrechamente relacionados. Como muestran Rauch y Evans (1999) en un influyente estudio que ya fue mencionado en el capítulo primero arriba, la ausencia de burocracias profesionales permanentes es uno de los principales factores que explican el hecho de que determinados países no hayan podido alcanzar, hasta la fecha, un desarrollo económico pleno y sostenido. Se trata de una tesis también formulada originariamente por Weber, que Rauch y Evans fundamentan, en el trabajo citado, con evidencia empírico-estadística extensiva.

Sin embargo, en el marco de este diagnóstico general sobre la gestión pública en Iberoamérica, hay un aspecto que no ha sido suficientemente atendido por la literatura comparada. Se trata del aporte que puede realizar el congreso a la buena gestión administrativa, mediante su participación en la elaboración de políticas públicas y en la *dirección operativa* sobre su implementación. Como veremos, se cree generalmente, en Iberoamérica, que la división de poderes debe interpretarse de modo que sólo el poder ejecutivo tenga a su cargo los organismos administrativos; también se piensa que una asamblea legislativa (congreso, parlamento) no tiene la *capacidad* para realizar un aporte a la elaboración e implementación de políticas públicas. Que ambos supuestos son falsos puede mostrarse a través de casos como los de los EE.UU. y Alemania, donde una serie de estudios recientes han comprobado que, en la elaboración e implementación de políticas públicas, la influencia (sobre todo, informal) del congreso o parlamento *es incluso mayor* que la del poder ejecutivo. No se trata aquí, como veremos, de la mera idea de control como *fiscalización* de lo que el gobierno hace, llevada a cabo por la oposición. A decir verdad, como veremos, el desempeño institucional de las legislaturas en la formulación e implementación de políticas públicas, en los casos de los EE.UU. y Alemania, corresponde a un tipo de autopercepción de su propio rol, por los legisladores, que es independiente de su pertenencia al gobierno o a la oposición. Incluso asambleas legislativas que no llegan a un nivel tan alto de influencia sobre la burocracia pública de sus países, como el caso del Congreso de los Diputados en España, comienzan a incrementar el profesionalismo de sus miembros a partir de un trabajo en comisiones ligado con la idea de *participación en el proceso de políticas públicas*, incluyendo la evaluación de su implementación (Sánchez 2002, 100).

En el siguiente apartado de esta sección se discutirá, por tanto, la forma en que el Congreso de los Estados Unidos participa de la *dirección operativa* sobre la burocracia pública, actividad en la que una mayoría de los especialistas le atribuyen una verdadera *hegemonía o predominio*, frente al poder ejecutivo. Siendo la constitución de los EE.UU. el modelo original de los sistemas presidencialistas, esto permite constatar la falsedad de suponer que solamente el poder ejecutivo puede (o debe) ejercer la dirección operativa sobre la administración o burocracia pública en dichos sistemas.

La participación del parlamento en la dirección de la burocracia ha sido también considerada por la teoría política y llevada a la práctica en Alemania,

sobre todo en los últimos treinta años, bajo el concepto de «cogobierno parlamentario» (*Parlamentarische Mitregierung*). Considerado desde una perspectiva comparada como la más poderosa legislatura de Europa (Aberbach, Putnam y Rockman 1981, 231), el Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*) ofrece también interesantes perspectivas para definir las posibilidades de acción de un parlamento en la elaboración de políticas públicas y en la dirección sobre su implementación.

Para una perspectiva comparada, resulta de especial relevancia el hecho de que el rol influyente del *Bundestag* en la política alemana, tanto como su participación en la elaboración de políticas públicas y en la dirección sobre su implementación, *resulten relativamente recientes*. En los EE.UU., en cambio, el Congreso siempre ocupó, junto con el presidente, un lugar de peso y autoridad entre las instituciones públicas. Pero desde el inicio de su vida democrática y todavía hasta mediados de la década de 1970, podía considerarse a Alemania como una «Democracia de Canciller» (*Kanzlerdemokratie*) donde la figura del poder ejecutivo era completamente hegemónica y el *Bundestag* poco más que una cámara electoral glorificada. Hasta ese entonces, el rol del parlamento federal alemán podía seguir siendo considerado bajo la clásica crítica de Max Weber (1921, 851 y ss.), quien le atribuyó en su época un papel puramente *negativo y obstructivo* en la política nacional, justamente a causa de su incapacidad para establecer relaciones de trabajo efectivas con la burocracia del Estado. Esta misma deficiencia se atribuye hoy en día a las legislaturas de países en vías de desarrollo, como se muestra en los casos iberoamericanos. Las legislaturas en Iberoamérica funcionan de manera meramente *reactiva* (Cox y Morgenstern 2002) o bien *negativa y obstructiva* (Krummwiede y Nolte 2000). La manera reciente en que el *Bundestag* logró superar este ejercicio limitado (negativo) de su poder y pasó a convertirse en un actor influyente resulta, por tanto, de particular interés para establecer modelos normativos *posibles* en otros países²³.

2.2. HEGEMONÍA DEL CONGRESO DE LOS EE.UU. SOBRE LA BUROCRACIA

Las décadas de 1960 y 1970 estuvieron marcadas, en los estudios sobre el sistema político de los EE.UU., por un relativo pesimismo sobre las instituciones democráticas y su capacidad para controlar la maquinaria burocrática del estado moderno. Mientras Huntington (1965) consideraba que el Congreso había sacrificado su función legislativa a la burocracia pública, Woll (1977) llegaba a afirmar que la burocracia se había convertido en un cuarto poder, sepa-

²³ Los modelos normativos basados exclusivamente en la teoría política pueden tener el defecto de que sus exigencias sean *de imposible realización*, incluso para instituciones en democracias consolidadas. De modo que es mucho más confiable, metodológicamente, postular modelos normativos que tengan como *marco de referencia* instituciones públicas que funcionan en la práctica y cuyo rendimiento es considerado como satisfactorio en la literatura.

rada e independiente del Presidente, del Congreso y de los tribunales. Hess (1976) pensaba, en el mismo sentido, que era imposible para el Presidente controlar a la burocracia, debiendo limitarse a formular grandes líneas de acción para agencias administrativas básicamente autónomas.

A principios de la década de 1980, este panorama cambia de manera radical. Tanto en la ciencia política como en los estudios sobre administración pública, en los EE.UU., comienzan a aparecer un conjunto de trabajos que revisan las ideas anteriores sobre la falta de influencia del Congreso y vienen a sostener, en cambio, que existe una verdadera «hegemonía parlamentaria» (*Congressional Dominance*) sobre la burocracia pública federal de este país. En el marco de la ciencia política, una de las perspectivas que comienzan a desarrollar esta nueva tesis corresponde a la escuela de la elección racional, comenzando por los trabajos de Fiorina (1981) y Weingast (1981).

Voy a exponer brevemente la posición de Fiorina (1981), en buena medida definitoria para esta línea de pensamiento. El autor parte de un supuesto central de la escuela de la elección racional, a saber, que los agentes actúan de manera auto-interesada (Huber y Dion 2002, 2) y construye una interpretación novedosa de lo que otros, hasta entonces, habían entendido como una ausencia de control parlamentario de la burocracia. Para Fiorina, en efecto, el Congreso de los EE.UU. ejerce sobre la burocracia pública federal solamente el tipo de control que resulta conveniente, desde una perspectiva racional, para los intereses de los legisladores, a saber, *descentralizado* y *descoordinado*. De aquí surge la impresión falsa de ausencia de control, cuando éste, en realidad, es muy estricto.

Puesto que los miembros del Congreso están interesados en su reelección, Fiorina observa que la mejor manera de lograr este objetivo consiste, para cada uno de ellos, en formar parte de aquellos comités parlamentarios que se ocupan de asuntos más cercanos a los ciudadanos de su propio estado o distrito electoral. Desde dicho comité o comités, resulta beneficioso para cada congresista actuar como una suerte de «ombudsman» de los ciudadanos, frente a la agencia burocrática particular que está ocupada de llevar a cabo políticas públicas en ese sector específico. El comité que se ocupa de controlar un sector determinado de política pública tiene un enorme poder sobre la asignación presupuestaria que esa agencia recibe, en la ley anual de presupuesto federal, y esto obliga a la agencia a prestar cuidadosa atención a las indicaciones que recibe del comité.

Para Fiorina, *el Presidente no tiene, en cambio, la posibilidad de ejercer un control detallado sobre el aparato burocrático del estado federal*. Los presidentes sólo pueden aspirar a ejercer un control del tipo *centralizado*, basado en un plan estratégico global y, cuando la gran estrategia del Presidente llega al nivel de las agencias de gobierno, es relativamente simple para los comités del Congreso derrotarla, si no coincide con los intereses de los parlamentarios que forman el comité respectivo.

A los trabajos ya citados se suman, en los años siguientes, un conjunto de estudios teóricos y empíricos que contribuyeron a establecer la tesis de la hegemonía parlamentaria, bajo la perspectiva metodológica de la escuela de la elección racional, como una de más influyentes respecto al papel del Congreso de los EE.UU. en el sistema político de su país (McCubbins y Schwarz, 1984; Weingast y Moran 1982; 1983; Weingast 1984; Barke y Riker 1982, McCubbins 1985, McCubbins et al. 1987; 1989)²⁴. A pesar de esto, la influencia de la tesis de la hegemonía parlamentaria no podría explicarse sin atender a su desarrollo simultáneo en otros dos campos, a saber, los estudios sobre la administración pública y la doctrina constitucional en los EE.UU.

Un estudio clásico sobre la burocracia pública y sus relaciones con el sistema político en democracias occidentales, el de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), defiende la tesis de la hegemonía parlamentaria sin compartir los supuestos principales de la escuela de la elección racional. Los autores consideran, entre otros muchos datos, evidencia empírica extensiva sobre *patrones de contacto* entre miembros del Congreso de los EE.UU. y funcionarios jerárquicos de carrera en la administración pública federal. Y realizan un descubrimiento relativamente sorprendente para la época, a saber, que la frecuencia de contactos entre los dos grupos mencionados (legisladores y burócratas superiores) resulta *significativamente más alta* que la que corresponde a la de los burócratas superiores con el Secretario de Estado (Ministro) a cargo del departamento respectivo. Este hallazgo empírico no solamente permite, para Aberbach, Putnam y Rockman (1981, 235), sostener la hipótesis relativa a que el Congreso de los EE.UU. ejerce *mayor influencia sobre la burocracia federal que el poder ejecutivo*, sino también concluir que los Secretarios de Estado (ministros) a cargo de un departamento resultan, frecuentemente, nada más que «forasteros» (*outsiders*) en un esquema de gerenciamiento dominado por la relación entre el poder legislativo y la burocracia. Otro trabajo del mismo año (Kaufman 1981) también contribuye a esta conclusión, al mostrar (basado en entrevistas en profundidad) que los directores de organismos administrativos federales (*Federal Bureau Chiefs*) tienen una *mayor sensibilidad* hacia la influencia por parte del

²⁴ Por cierto, existen también puntos de vista, en la ciencia política de los EE.UU., que disienten con la tesis de la hegemonía parlamentaria. Su crítico más destacado es Terry Moe. En un primer trabajo clásico, con todo, este autor no ponía en duda que el Congreso tenga una importante influencia sobre la burocracia (incluso, que sea el actor más influyente en este sentido). Para MOE (1987, 477), más bien se trataba de hacer notar que *otros actores también tienen influencia* sobre la burocracia, a saber «presidents, the courts, interest groups – and, not least, the agencies themselves.» En un trabajo reciente, MOE (2002, 451) parece conceder, finalmente, que el sistema de gobierno de los EE.UU. conspira contra el liderazgo presidencial y favorece al Congreso: «Separation of powers creates a governmental system that is distinctly unfriendly to presidents.» Pero a la vez, MOE (2002, 454) declara que el liderazgo presidencial es algo bueno y que, por lo tanto, debería consolidarse en un futuro: «The most reasonable expectation is for some sort of equilibrium to be reached in future years, an equilibrium more presidential than we have now [...].» Vale decir que Moe parece haber dejado de defender su tesis (a saber, que otros actores, incluido el Presidente, ejercen un control sobre la burocracia comparable al del Congreso) como una proposición fáctica, para pasar a postularla como un *ideal normativo* a realizar en el futuro.

Congreso de los EE.UU. que respecto a cualquier otra categoría de factores exteriores a los propios organismos, incluyendo entre estos factores exteriores al poder ejecutivo (Kaufman 1981, 48).

Una obra posterior de Aberbach (1990), dedicada especialmente a la cuestión de la relación entre el Congreso y la burocracia en los EE.UU., confirma y extiende la evidencia empírica presentada en el trabajo anterior. Pero ahora el autor no solamente pasa por alto los supuestos metodológicos principales de la escuela de la elección racional, sino que procede a criticarlos de manera directa. Aberbach presenta, en primer lugar, evidencia empírica respecto a la actividad de control del Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia, registrando *un incremento dramático* de dicha actividad entre 1970 y 1990. Para Aberbach, este incremento en las actividades de control *no puede explicarse en términos de auto-interés* por parte de los legisladores. Lo que explica este fenómeno es, más bien, un cambio en el «entorno político» en el que opera el Congreso, cambio que genera, por parte de los legisladores, transformaciones correspondientes en la *autopercepción y ejercicio de su rol institucional*. En este sentido, un determinante motivacional de las actividades de control legislativo, tanto para legisladores como asesores parlamentarios, corresponde, en el estudio de Aberbach (1990, 111), al factor que denomina «deber». Este factor, que obtiene una graduación relativamente alta frente a otros, no es compatible con un cálculo de autointerés y se formula como el «compromiso con la revisión de programas y agencias en marcha.»

Como se dijo arriba, uno de los principales supuestos de la escuela de la elección racional postula el carácter autointeresado de la motivación del agente (Huber y Dion 2002, 2). Aberbach muestra en su estudio, en cambio, que la autopercepción de los legisladores (expresada en términos de valores normativos) resulta estadísticamente más significativa, como factor motivacional para llevar a cabo actividades de control comprensivas, que el posible beneficio que resulta para el legislador de esta actividad (Aberbach 1990, 160). Su crítica más a fondo contra la escuela de la elección racional, con todo, concierne a la distinción entre mecanismos de control *ex ante* y *ex post*, sobre la que volveremos (Aberbach 1990, 14, 98). Las actividades de control comprensivas se asocian con un proceso político informal, a saber, la creación de *extensas redes de contacto* entre legisladores, staff parlamentario y personal directivo (de carrera) de las agencias administrativas. El resultado de la existencia de tales redes informales es que la formulación de políticas públicas (por parte del Congreso) y su administración o implementación (por parte de la burocracia) vienen a resultar «entrelazadas» para Aberbach (1990, 187)²⁵.

²⁵ El concepto de «control» utilizado por Aberbach no se refiere al control «externo» de las actividades de la burocracia, como suele entenderse en Iberoamérica. Debe tenerse aquí cuidado con la ambigüedad de la palabra «control», que puede entenderse o bien como una mera «supervisión externa» de lo que hace otro, o bien *operativamente*, como la dirección y gerenciamiento ejercida dentro de una organización (a este último se denomina «control operativo» en el presente trabajo). El tipo de control ejercido por el Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia pública federal corresponde al segundo modelo: se trata de un control operativo,

Sobre la transformación en la percepción de su propio rol, por parte del Congreso del EE.UU., se concentra otro de los aportes fundamentales que han apoyado la tesis de la hegemonía parlamentaria, en este caso desde la perspectiva de los estudios de administración pública. Se trata de la obra de Rosenbloom (2000), que proporciona una visión del debate que el Congreso de los EE.UU. lleva a cabo acerca de su propio rol político durante el siglo XX, debate que concluye con la adquisición de su presente *posición directiva* respecto a la burocracia pública. La tesis fundamental de Rosenbloom es que, no solamente el Congreso de los EE.UU. controla (en el sentido de que dirige) la burocracia pública federal de este país, sino que este fenómeno es resultado de un desarrollo teórico y político deliberadamente puesto en marcha y llevado adelante por el propio Congreso. Se trata de un verdadero plan estratégico, que constituye la respuesta del Congreso a la creación de un «Estado administrativo» en la década de 1930 y a los intentos, por parte del poder ejecutivo, de poner dicho Estado administrativo bajo su propio control. El eje central de la respuesta del Congreso, tanto en su propuesta teórica originaria como en su implementación práctica en las décadas sucesivas, consiste en diseñar y estructurar la administración pública de modo que ésta actúe *como una extensión del poder legislativo*.

La tesis de Rosenbloom se basa en una discusión de las obras clásicas de Meriam y Willoughby, mostrando la influencia del pensamiento de estos autores en los debates parlamentarios que llevaron a la sanción, en 1946, de la Ley de Procedimientos Administrativos (*Administrative Procedures Act*). Esta ley constituye, como señala Rosenbloom, el punto de partida de un *reposicionamiento* del Congreso respecto a la administración pública. Willoughby (1913) había sostenido al respecto una tesis fundamental: que la administración pública ya no podía entenderse, a partir del desarrollo de un Estado administrativo en las primeras décadas del siglo XX, como mera «ejecución» de las leyes. El moderno Estado administrativo asume, a través de las agencias burocráticas que se multiplican en aquella época, la función de crear normas de carácter general, que toman la forma de regulaciones, ordenanzas, decretos, y otras disposiciones administrativas en sus diversas denominaciones. Este conjunto de disposiciones normativas generales, creadas por los organismos burocráticos, vienen a ocupar la función de ordenamiento de la vida social y económica que antes (hasta el siglo XIX inclusive) correspondía, de manera prácticamente exclusiva, a las leyes. De acuerdo con Willoughby (1934, 115), el Congreso, para evitar perder su función legislativa misma, debe entender que la moderna administración pública cumple una tarea que tiene que ser considerada, en el esquema de la división de poderes, como propia de la legislatura y que, por tanto, *la*

que equivale a la *dirección* de las agencias administrativas. Debe recordarse que la propia investigación de Aberbach muestra que el Congreso de los EE.UU. es bastante más influyente, en este sentido, que los Jefes de Departamento o Secretarios de Estado (Ministros). En dicha investigación se comprueba que éstos se encuentran, de hecho, fuera de la cadena de gerenciamiento relevante y son considerados «outsiders» por la burocracia. Una discusión similar, como veremos, se ha producido en Alemania.

burocracia pública tiene que estar bajo su autoridad, en el sentido más directo. La reorganización parlamentaria de 1946 comienza por establecer, en este sentido, un sistema de comités estructurado para duplicar la organización (por áreas temáticas y de acción) de las agencias administrativas federales y, de este modo, forma la base para la hegemonía del Congreso sobre la burocracia que habrían de describir la ciencia política y la ciencia de la administración pública años más tarde²⁶.

Finalmente, en el terreno de la doctrina constitucional, corresponde mencionar un clásico fallo de la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU., pronunciado en 1935. Se trata de *Humphrey's Executor v. United States* (U.S. 1935), a partir del cual se elabora una extensa doctrina sobre las restricciones constitucionales al poder del Presidente para dirigir la burocracia pública, que ha tenido gran influencia desde entonces²⁷. En varios sentidos, el fallo incorpora a la doctrina constitucional la teoría de la administración pública expuesta más arriba, desarrollada originalmente por Willoughby y Meriam (Lessig y Sunstein 1994, 43). La Corte Suprema establece en dicho fallo que los organismos administrativos que tengan funciones «cuasi-legislativas» o bien «cuasi-judiciales» pueden ser excluidos por el Congreso del poder de remoción de empleados federales que corresponde al Presidente en la órbita del poder ejecutivo. A partir de esta decisión de la Corte Suprema, se vuelve posible para el Congreso establecer un organismo administrativo con carácter de *agencia independiente*, esto es, de modo que su personal directivo no pueda estar formado por *empleados de confianza* del poder ejecutivo (*political appointees*). En la práctica, entonces, *la agencia independiente ya no se encuentra bajo las órdenes del Presidente*. Esta decisión de la Corte Suprema tiene alcances muy vastos, por cierto, pues resulta evidente que, por las razones ya expuestas, prácticamente todos los organismos públicos tienen, en un Estado burocrático moderno, funciones *cuasi-legislativas*.

Ahora bien, la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU., en 1935, podría haber llevado a la creación de una administración pública «independiente» en

²⁶ La tesis principal de Rosenbloom, como queda dicho, es que la administración pública constituye una *extensión* del poder legislativo. Definida teóricamente por Willoughby, esta tesis ha sido implementada con éxito por el propio Congreso de los Estados Unidos, según Rosenbloom, a partir de 1946. Este autor se aparta así del enfoque sobre la relación entre el Congreso y la burocracia desarrollado por la escuela de la elección racional, que se basa en el modelo principal-agente. Para esta escuela, la delegación de facultades se convierte en un problema serio, pues supone que el agente de la delegación actuará en su exclusivo beneficio a menos que exista un control riguroso, que implica costos muy altos (NISKANEN 1971, KIEWET y McCUBBINS 1991). Para ROSENBLUM (2001), en cambio, no se trata de que el Congreso delegue autoridad a la administración pública, sino de que ambos forman una única institución compleja (el Congreso y «su» burocracia). Como ya vimos, Aberbach sostiene una tesis similar, si bien formulada de manera menos enfática: la formulación e implementación de políticas públicas (el Congreso y la burocracia) se encuentran «entrelazadas». Los enfoques basados en el modelo «principal-agente» no tienen aceptación para muchos autores en la ciencia política y en la disciplina de la administración pública en los EE.UU., como muestran algunos trabajos sobre el control político de la burocracia publicados en los últimos treinta años, así por ejemplo HECLO (1977), ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981), SKOWRONEK (1982), ABERBACH (1990), PETERS y JON (2001), etc.

²⁷ Véase un panorama de la evolución y vigencia actual de dicha doctrina en SUNSTEIN (1987) y LESSIG y SUNSTEIN (1994).

un sentido muy distinto de lo que terminaría por ocurrir. En efecto, al quitar de la esfera de dirección operativa del Presidente a los organismos públicos, bien podría haber ocurrido que éstos terminen por convertirse en *independientes de todo tipo de supervisión política*, ya sea por parte del poder ejecutivo o por parte del poder legislativo. A decir verdad, ésta era en parte la intención de Willoughby y otros destacados miembros del «movimiento progresista,» que promovía en aquella época reformas institucionales, a saber: garantizar la independencia de la administración pública para que solamente tengan relevancia en su dirección consideraciones *profesionales y técnicas*, con exclusión de criterios políticos (Lee 1995).

En este contexto, la reorganización del Congreso de los EE.UU. y de la propia administración pública federal, mediante la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, resultaría un decisivo punto de inflexión. Aquí el Congreso establece los fundamentos para consolidar su propia dirección operativa sobre la administración y evitar, de ese modo, que ésta se vuelva una rama autónoma del gobierno. Con todo, la idea de un tal carácter *independiente* de la administración iba a tener mucha influencia y constituía, hasta la década de 1980, la visión predominante por parte de la ciencia política, como fue expuesto más arriba.

Cabe destacar, para concluir este apartado, la forma en que el cambio en la autopercepción del rol de los legisladores (subrayado por Aberbach y Rosenbloom) contribuyó a consolidar el gerenciamiento ejercido por el Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia federal. Como queda dicho, un antecedente de fundamental importancia para este cambio de autopercepción está en la tesis de Willoughby, relativa a que la administración pública ya no puede considerarse, en los Estados modernos, como un ámbito de competencia del Poder Ejecutivo. Como se sostuvo en los debates parlamentarios que concluyeron con la sanción de la Ley de Procedimientos Administrativos, la función principal de la administración moderna es quasi-legislativa y debe estar, por tanto, bajo la dirección operativa del Congreso. Como observa Rosenbloom (2001), los legisladores pasan a considerar entonces que la burocracia pública federal es la *burocracia del Congreso de los EE.UU.* antes que la burocracia del Presidente. El control operativo sobre la burocracia le asegura al Congreso, finalmente, contar con la información y la capacidad técnica necesarias para intervenir, de forma activa, en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

2.3. EL *BUNDESTAG*: CODIRECCIÓN PARLAMENTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La tesis relativa al *poder negativo u obstructivo* de las legislaturas latinoamericanas, formulada por Krummwiede y Nolte (2000), muestra un claro parentesco con una de las tesis presentadas por Max Weber en su famoso estudio sobre el parlamento (*Reichstag*) en la monarquía constitucional alemana del siglo XIX y en la primera constitución parlamentaria de 1918 (Constitución de

Octubre). Para Weber (1921, 851), el sistema de las instituciones públicas en Alemania, tal como Bismarck había contribuido a configurarlo, condenaba al parlamento federal a una completa ausencia de poder político. Dicha situación quedaba expresada en el rol puramente *negativo* del parlamento que, excluido de la dirección de los asuntos públicos (es decir, para Weber, de la dirección de la burocracia) no tenía otra posible función que la de manifestar reservas u objeciones ante el curso de los acontecimientos, a través de la negativa a aprobar proyectos de legislación preparados por el poder ejecutivo y la burocracia ministerial. Weber (1918, 340) consideraba que un parlamento reducido así a la *política negativa* no puede sino convertirse en el «enemigo» de los funcionarios superiores de la administración, que le proveen por esto del mínimo posible de información sobre los asuntos públicos y lo consideran, fundamentalmente, como «un obstáculo, una asamblea de charlatanes y sabelotodos incapaces»²⁸.

La influyente crítica de Weber no logró contribuir, sin embargo, a una mejora de la posición del parlamento alemán en el sistema político de la República de Weimar (1919-1934). Por el contrario, el diseño constitucional y las prácticas políticas de la República de Weimar iban a convertirse en el ejemplo por excelencia de los peligros de un excesivo predominio de la figura del Presidente, y así serían interpretadas dichas lecciones en la política alemana de la segunda posguerra, hasta la presente república federal. Durante la República de Weimar, el parlamento no solamente no pudo fortalecer su posición dentro del sistema político, sino que el ejercicio *negativo* de su papel quedó confirmado, incluso, en el aspecto más elemental de sus funciones, a saber, la elección del gobierno. El sistema semi-presidencialista establecido por la constitución de 1919 tuvo como consecuencia, en efecto, que la formación de los gobiernos fuese asumida por el Presidente (*Reichspräsident*) y el parlamento condenado a no poder hacer otra cosa que obstruir la designación de algún determinado candidato o bien, en caso de una clara mayoría opositora, provocar la caída del gobierno mediante el voto de desconfianza (Hübner 2000, cap. 2).

Si bien es cierto que el artículo 54 de la constitución de 1919 establecía que el Canciller (Jefe del Gobierno) debía contar con la confianza del parlamento para gobernar, la imposibilidad de formar coaliciones estables entre los partidos volvía imposible al parlamento ejercer este rol luego de producido un voto de desconfianza. La responsabilidad por formar los gobiernos vino a terminar así en manos del Presidente, quien estaba respaldado por la elección popular y contaba con facultades legislativas de emergencia, que acabaron siendo usadas como un instrumento normal para superar lo que vino a considerarse como mera *obstrucción* parlamentaria (Niclauss 1999).

²⁸ La tesis de Krummwiebe y Nolte sobre el poder negativo u obstructivo de los parlamentos iberoamericanos, en cambio, no evalúa de manera tan crítica de este tipo de ejercicio del poder. Para KRUMMWIEBE y NOLTE (2000, 104), sería deseable que los parlamentos iberoamericanos ejerzan su poder en forma más «positiva» y así llevasen a cabo sus funciones de manera más satisfactoria, pero el poder obstructivo posibilita un mínimo de control y establece límites al poder del Presidente.

Los primeros años de funcionamiento de la *República de Bonn*, bajo la nueva constitución de 1949, no parecían tampoco presagiar que el parlamento hubiera de convertirse en un actor importante de la política alemana, ni mucho menos que pudiera alcanzar un rol positivo o activo en la formulación de políticas públicas y en el control sobre su implementación. Por el contrario, ya desde mediados de la década de 1950 comienza a extenderse en Alemania la denominación de «Democracia de Canciller» (*Kanzlerdemokratie*) para referirse al predominio de la figura del jefe del ejecutivo en todos los aspectos de la vida pública durante el gobierno de Adenauer (Niclauss 1999). Como refiere Oberreuter (1992, 159), un famoso estudio sobre la política exterior del gobierno de Adenauer incluye al parlamento federal (*Bundestag*) en la sección denominada «séquito» (*Gefolge*).

Todavía a principios de la década de 1970, era poco frecuente que los miembros del *Bundestag* tuvieran ocasión de tomar conocimiento de los proyectos de legislación, preparados por la burocracia pública bajo la dirección del poder ejecutivo, y mucho menos, que pudieran ejercer alguna influencia sobre dichos proyectos antes de que fueran presentados formalmente al parlamento (Oberreuter 1992, 169).

A fines de la década de 1960, sin embargo, la discusión sobre el rol del parlamento en la política alemana experimentó un «cambio de dirección», basado principalmente en los trabajos de Bäumlín y Kewenig (Oberreuter 1992, 164). Para estos autores, el rol del parlamento no podía limitarse a la *fiscalización* de lo que el gobierno hace por su cuenta (*Aufsicht über fremde Amtsführung*) sino que los comités parlamentarios estaban llamados a funcionar como instancias de cogobierno (*Mitregierung*)²⁹. El parlamento debía ejercer la dirección del Estado conjuntamente con el gobierno pues, en caso contrario, el poder ya no sería compartido por ambos sino que el poder del parlamento dejaba de existir (cit. en Oberreuter 1992, 165). Los trabajos de Bäumlín y Kewenig, en otras palabras, rechazan el rol *negativo* (en el sentido de Max Weber) que el *Bundestag* no había logrado superar hasta entonces y proponen articular su rol positivo a partir de la dirección o codirección de la burocracia, tal como Weber mismo había sugerido. Para Oberreuter (1980), precisamente, la idea de control parlamentario del gobierno como codirección (*Mitsteuerung*) de los asuntos públicos representa la visión *moderna* del trabajo parlamentario, frente a la visión *clásica* que entiende al control como la actividad de fiscalización posterior³⁰.

²⁹ Se discute aquí, nuevamente, el concepto de control en el sentido de «supervisión externa» al que nos referimos antes. La noción de fiscalización (*Aufsicht*), empleada en el debate alemán, corresponde a ese modelo externo de control, generalmente ejercido ex post. Precisamente, el *Bundestag* pasa a adquirir un rol de influencia en la política alemana cuando *abandona dicho concepto como guía de su práctica* y lo substituye por una noción de control más amplia y efectiva (más moderna, como dirá Oberreuter), que es el control como *co-gobierno* o control operativo de la burocracia por parte del parlamento.

³⁰ Por cierto, la tesis de Oberreuter relativa a una «visión moderna» del trabajo parlamentario como cogobierno, es decir co-dirección de la burocracia, tiene muchas semejanzas con las tesis de Aberbach y Rosenbloom expuestas arriba. Especialmente para Rosenbloom, la burocracia pública de los EE.UU. es una *exten-*

La reforma parlamentaria de 1969 significó un avance importante para el *Bundestag*, en este sentido, puesto que fortalece de manera substancial su *servicio de asesoría científica*. De mayor trascendencia, con todo, fueron las reformas presupuestarias de 1970 a 1972, que permitieron a los bloques parlamentarios (*Fraktionen*) disponer de numeroso personal propio en tareas de asesoramiento (Jekewitz 1995, 405). En la conformación de este personal se desarrolla una de las estrategias clave, desde el punto de vista organizativo, que permiten al *Bundestag* consolidar su posición directiva de la burocracia en el sistema político de la república federal. Se trata de la extendida práctica, por parte de los bloques parlamentarios, de contratar *funcionarios permanentes* de la administración pública federal como asesores legislativos. Dichos funcionarios reciben una licencia, por parte del ministerio respectivo, durante el tiempo de su desempeño en el parlamento. Esta «licencia parlamentaria» es utilizada, habitualmente, por funcionarios de nivel medio a alto en la jerarquía burocrática y su estadía de trabajo en el *Bundestag* tiene una duración típica de dos a cuatro años (Goetz 1997, 768).

La transformación del rol del *Bundestag* se funda así, en primer lugar, en el establecimiento de patrones de contacto *informales* regulares y frecuentes con la burocracia ministerial³¹. En efecto, al cabo de su período de licencia de trabajo en el parlamento, es muy común para los funcionarios públicos federales continuar manteniendo contactos con los legisladores que han conocido durante ese tiempo, especialmente aquellos que se especializan en su misma área de competencia técnica (Goetz 1997, 769; Schwarzmeier 2001, 214, 222).

sión del poder legislativo, de modo que el Congreso la dirige sin mayor intermediación (más que *co-dirección*, la situación en los EE.UU. puede describirse, de acuerdo con esta perspectiva, como *dirección* parlamentaria de la burocracia). Estos puntos de vista rechazan, por tanto, una distinción estricta entre controles previos a la ejecución de las leyes (contenidos en la ley misma) y controles posteriores, que el Congreso realiza sobre la burocracia para constatar que la ley se aplique según sus propósitos. Más bien se trata de un único proceso dinámico de formulación e implementación de políticas públicas, bajo la dirección del Congreso (se trata, al fin y al cabo, del proceso de gobierno). La distinción entre controles previos y posteriores es mantenida, pese a ciertas modificaciones importantes, por la escuela de la elección racional, bajo la denominación de controles *ex ante* y controles *ex post* (MCCUBBINS, NOLL y WEINGAST 1987, 1989). Con todo, los controles *ex post* que la escuela de la elección racional ha destacado son del tipo de «alarmas de incendio», es decir, diseñados por el Congreso, pero ejercidos por organizaciones no gubernamentales o privadas. Para esta escuela, los verdaderos controles en el sentido clásico, donde el Congreso examina por su propia cuenta la acción de las agencias administrativas, carecen de relevancia por ser demasiado costosos e ineficaces (en el sentido de la maximización del beneficio para los legisladores). Como ya quedó expuesto, ABERBACH (1990, 160) presenta evidencia empírica que muestra, sin embargo, la vigencia de este tipo de controles, a más de la importancia de redes de trabajo informales entre los legisladores, el staff parlamentario y la burocracia superior. El «entrelazamiento» entre la burocracia y el Congreso, que resulta de tales redes, permite sostener que también existe, en el caso de los EE.UU., un *único proceso dinámico* de formulación e implementación de políticas públicas bajo la dirección del Congreso. Tanto en Alemania como en EE.UU., finalmente, el poder legislativo participa así del proceso de gobierno como una instancia directiva.

³¹ Ya se ha mencionado la importancia que tienen, para Aberbach, las redes informales entre funcionarios jerárquicos de la administración, staff parlamentario y legisladores en los EE.UU. El propio MAX WEBER (1918, 340) había considerado que, si los parlamentarios no establecen relaciones de trabajo estables con la burocracia, entonces les resultará muy difícil o imposible ejercer sobre ésta un control que no sea del tipo obstructivo.

El rol positivo del Bundestag, en cuanto a su influencia sobre el proceso de gobierno, se consolida, en segundo lugar, a través de la práctica informal de las *rondas de coalición* (*Koalitionsrunden*), de las que existen dos tipos. Las *rondas de coalición grandes* (*grosse Koalitionsrunden*) se reúnen semanalmente durante las sesiones del parlamento y preceden a las reuniones del gabinete de ministros. En estas rondas se encuentran el Canciller, los líderes de los partidos que forman la coalición gobernante, los líderes de los bloques parlamentarios de estos partidos, así como ministros y parlamentarios especialmente invitados. De mayor importancia desde un punto de vista técnico, con todo, son las *rondas de coalición chicas* (*kleine Koalitionsrunden*), que cubren áreas específicas de política pública. En estas reuniones se encuentran los especialistas de los bloques parlamentarios con los funcionarios de la administración y, en ocasiones, el Ministro o Secretario de Estado parlamentario que corresponden a un área de política pública (Goetz 1997, 757). En este nivel se produce, como señala Oberreuter (1992, 169) una verdadera «ósmosis» de expertos provenientes del parlamento y de la burocracia ministerial. Es así que, mucho antes de que los proyectos de legislación lleguen al gabinete de ministros (o sea, al poder ejecutivo), los legisladores de la coalición gobernante ya los han discutido con los funcionarios públicos permanentes y han tenido ocasión de hacer valer sus puntos de vista sobre los principios de la nueva legislación, así como sobre las maneras de llevar adelante su ejecución. En el proceso de *formulación y ejecución* de políticas públicas, de esta forma, el rol del parlamento viene a resultar, con frecuencia, *predominante por sobre el poder ejecutivo* (Goetz 1997, 755).

Cabe destacar, finalmente, que el proceso de reformas que lleva a la consolidación de un rol directivo del parlamento sobre la burocracia pública viene precedido y acompañado, en Alemania del mismo modo que en los EE.UU., por un cambio en la concepción normativa predominante sobre la función legislativa. Si bien el trabajo de Weber marcó un antecedente fundamental en este sentido, es probable que la imposibilidad de implementar el tipo de reformas parlamentarias que surgían de sus propuestas, tanto en la República de Weimar como en las primeras décadas de la República de Bonn, hiciera que ya no se las considerase como recomendaciones viables en un sentido práctico e inmediato, sino más bien como un ideal lejano. El cambio decisivo de esta situación se produce a fines de la década de 1960, cuando las propuestas de Weber son actualizadas y reelaboradas, para el contexto político de esa época, por Bäumlín y Kewenig. A partir de este momento, adquiere vigencia una nueva concepción normativa del rol parlamentario, que lleva a una forma radicalmente distinta de ejercer los aspectos técnicos de la tarea legislativa.

2.4. PODER NEGATIVO Y ADMINISTRACIÓN EN IBEROAMÉRICA

En la presente sección, hemos considerado la importancia de establecer una relación de trabajo sistemática entre los congresos o parlamentos y la burocracia.

cia pública. Ya Max Weber, como veíamos en el primer apartado, había subrayado que dicha relación de trabajo entre el parlamento y la burocracia es la clave para la formación de un personal político profesional con competencias técnicas, así como para que la burocracia pública ejerza su rol de manera transparente y efectiva. Tanto el caso de Estados Unidos como el de Alemania verifican esta tesis de Weber, pues se trata de asambleas legislativas que ejercen sobre la administración pública de su país un rol verdaderamente directivo. La situación en Iberoamérica es muy diferente en este sentido. Pues una característica del poder político de las legislaturas iberoamericanas consiste en que éste es ejercido en forma predominantemente *negativa* u *obstructiva*, según lo definen Krummwiede y Nolte (2000, 98), o bien en forma predominantemente «reactiva», según la definición que emplean Cox y Morgenstern (2002). Unos y otros autores coinciden en que los parlamentos iberoamericanos se caracterizan por un *escaso o nulo grado de iniciativa en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas y que su poder es ejercido, antes bien, en el veto o la modificación de las iniciativas que presenta el poder ejecutivo*³². Ahora bien, es importante considerar que no se trata aquí de que las legislaturas carezcan de poder político. Intentaremos mostrar en este apartado, precisamente, que el poder de las legislaturas en países como Argentina, Brasil o Chile es considerable, pero que, como señala la literatura, se ejerce fundamentalmente en el bloqueo de las propuestas presidenciales, sin desarrollar una agenda autónoma de política pública. Si consideramos los ejemplos del Congreso de los Estados Unidos y del *Bundestag*, discutidos arriba, debemos concluir que una deficiencia mayor del trabajo parlamentario, que explica la falta de iniciativa en la agenda de políticas, resulta de dicha ausencia de relaciones operativas entre la legislatura y la burocracia pública. Pero antes de discutir este aspecto relativamente técnico de la actividad parlamentaria, debemos abordar la cuestión de si las legislaturas latinoamericanas no son acaso actores carentes de significación política. Veremos en el presente apartado que, en contra de una opinión relativamente corriente, las legislaturas de países iberoamericanos son *actores de poder político considerable*. El problema, como queda dicho, es que lo ejerzan de una manera exclusivamente reactiva o negativa.

El predominio de una forma obstructiva o reactiva de ejercicio del poder genera dos problemas principales. El primer problema es de tipo metodológico y consiste en las dificultades para medir un tipo de poder que, cuando se ejerce, tiene como efecto que una determinada acción no se lleve a cabo. La segunda cuestión es de tipo teórico y concierne a las *razones* que permiten explicar la ausencia de una forma más *constructiva* o *proactiva* de ejercicio del poder parlamentario. Al final del presente apartado, se examinarán algunos recientes intentos de explicación del fenómeno.

³² Vale aclarar que el término «reactivo», utilizado por COX y MORGENSTERN (2002), supone que la reacción de la legislatura no ha de ser necesariamente «negativa» u «obstructiva» frente a los planes del presidente, sino que puede ser también favorable a esos planes.

En su estudio sobre los parlamentos de once países iberoamericanos presentan Krummwiede y Nolte una primera discusión del problema de la medición de una forma de poder principalmente «obstructiva». La primera dificultad metodológica que observan es que, para la medición de relaciones de poder, resulta de especial importancia el ámbito de las «no-decisiones», esto es, la decisión de no llevar a cabo una determinada acción, porque se anticipa o se prevé la resistencia que presentará otro actor relevante (Krummwiede y Nolte 2000, 108). En numerosas ocasiones, es razonable pensar que el Presidente, porque prevé la resistencia del Congreso, decide o bien no presentar un determinado proyecto de ley o bien modificarlo con el propósito de minimizar dicha resistencia. Dichas decisiones se manifiestan, entonces, en la *no realización* de cierta acción. Este tipo de «no-decisiones» o «no-acciones» no pueden ser registradas y contabilizadas y, por lo tanto, no hay forma de establecer aquí una correlación empírica que permita comparar el poder del parlamento con el poder del Presidente.

La dificultad apuntada por Krummwiede y Nolte no se presenta con la misma gravedad, sin embargo, en estudios de casos, donde se intenta reconstruir toda una secuencia de decisiones y acciones de los actores relevantes en un proceso político particular. En el estudio y presentación de un caso, resulta enteramente plausible observar que un Presidente, por ejemplo, no envía al Congreso un determinado proyecto, en la forma en que quisiera verlo convertido en ley, porque anticipa la resistencia de los legisladores³³.

Las ventajas y desventajas de los estudios de casos, para la medición del poder parlamentario, son analizadas por Castro Santos (1997) en su trabajo sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en Brasil. Mientras para autores como Figueiredo y Limongi el predominio del Poder Ejecutivo en la iniciativa legislativa es alto en Brasil (Figueiredo y Limongi 1996), los resultados de estudios de casos llevados a cabo por Castro Santos en este mismo país muestran, por parte del Congreso, un comportamiento *altamente conflictivo*, que obliga al ejecutivo a someterse a complejos procesos de negociación con los partidos y líderes parlamentarios de la oposición, e incluso con los propios legisladores de la coalición gobernante, a fin de lograr la aprobación de proyectos de legislación. Los casos en que se basan las conclusiones de Castro Santos se refieren a propuestas de políticas públicas con carácter estratégico para la agenda gubernamental del poder ejecutivo en ese momento, a saber, la política salarial en el gobierno de Collor y las políticas tributaria y fiscal en los gobiernos de Collor e Itamar (Castro Santos 1997)³⁴.

³³ Se puede ilustrar este punto con el ejemplo de la privatización del Banco Nación en Argentina, un proyecto de ley que el Presidente nunca envió al Congreso porque sabía que iba a ser derrotado (LLANOS 2002, cap. 7). Es claro, con todo, que la intención del Presidente podría, en ciertas situaciones, no tomar estado público y así ni siquiera sería accesible para la metodología de estudio de casos.

³⁴ Otros trabajos posteriores han mostrado también, tanto para el caso de Argentina como de Brasil, situaciones donde el parlamento asume una fuerte posición negociadora y logra así que el Presidente se vea obligado a reformular sus propuestas de legislación. Véase ETCHEMENDY y PALERMO (1998), LLANOS (1998; 2002), ALONSO (1998), AMES (2002).

Es probable que las restricciones metodológicas del estudio de casos permitan a Figueiredo y Limongi, en su trabajo de 1999 sobre la relación entre el poder ejecutivo y legislativo en Brasil, descartar de modo sumario conclusiones como las de Castro Santos. Para Figueiredo y Limongi, en efecto, «la hipótesis según la cual el legislativo se constituye en obstáculo a la acción del ejecutivo no encuentra apoyo, ya sea que se considere el contexto institucional, ya sea que se considere la producción legal. Las evidencias apuntan en la dirección opuesta: el Congreso se revela dispuesto a facilitar la tramitación de materias presidenciales y, sobre todo, a remover posibles obstáculos a la acción presidencial.» (Figueiredo y Limongi 1999, 42)

Ahora bien, frente a críticas como la de Figueiredo y Limongi, resulta interesante considerar la posibilidad de fundamentar *también* en datos empírico-estadísticos (cuantitativos) la tesis relativa al considerable poder obstructivo o reactivo de los parlamentos iberoamericanos. Existe al respecto un procedimiento bastante simple, que analizaremos a continuación, y que consiste en evaluar mediciones de los proyectos de ley que son presentados por el poder ejecutivo y que el parlamento, o bien directamente rechaza, o bien evita tratar (lo que es una manera indirecta de lograr que un proyecto no se convierta en ley). Para ciertos países de Iberoamérica, dichos datos se encuentran disponibles en estudios sobre sus parlamentos nacionales, de los que vamos a considerar tres trabajos recientes referidos a Argentina, Brasil y Chile.

Un estudio de Molinelli et al. (1999, 434) sobre el Congreso argentino muestra que, entre 1983 y 1997, el promedio de los proyectos enviados por el poder ejecutivo que fueron aprobados y se convirtieron en leyes oscila alrededor del 60%. Esto significa que el parlamento rechazó u omitió aprobar, durante este período, un 40% de las iniciativas del Presidente, lo que constituye, sin duda, una medición directa del «poder obstructivo» de aquél (ver tabla 2). Este porcentaje de proyectos rechazados o no aprobados es interesante desde un punto de vista comparativo. Los autores lo contrastan con los valores correspondientes a los parlamentos en Europa, donde rige, según Olson, la llamada «regla del 90%», es decir que aproximadamente el 90% de los proyectos presentados por el poder ejecutivo son aprobados por el parlamento (Molinelli et al. 1999, 96; Olson 1994, 84). A pesar de las diferencias entre sistemas parlamentarios y presidencialistas, es claro que la comparación de la actuación parlamentaria en Europa y Argentina presta un apoyo significativo a la tesis de que el poder obstructivo del parlamento argentino es *considerable*³⁵.

³⁵ Corresponde mencionar que COX y MORGENSTERN (2002, 465) realizan una afirmación completamente contraria a los datos mencionados aquí. Para estos autores «el porcentaje de éxito de las iniciativas presidenciales es generalmente bastante alto en Latinoamérica (más del 90% en Argentina, Chile y México) [...]» COX y MORGENSTERN no indican la fuente de esta afirmación. Se trata, sin duda, de un error, por lo menos en lo que concierne a Chile y Argentina (y también Brasil, claro está, pero COX y MORGENSTERN excluyen a este país de su afirmación), pues para ambos países los estudios empíricos más recientes (MOLINELLI et al. 1999; Siavelis 2000) presentan estadísticas muy diferentes a la afirmación citada.

Pasemos ahora a Brasil y a la tesis de Figueiredo y Limongi sobre la «fuerte preponderancia» del Presidente frente al Congreso y la «disposición a cooperar» que éste presenta ante el liderazgo presidencial³⁶. Vamos a considerar una medición del porcentaje de leyes ordinarias propuestas por el Presidente y rechazadas o no aprobadas por el Congreso³⁷. Según datos contenidos en un estudio realizado por estos mismos autores, durante el período 1989-1994 el Congreso brasileño rechazó u omitió aprobar el 51,7% de las iniciativas del Poder Ejecutivo respecto a leyes ordinarias (Figueiredo y Limongi 1996, 76)³⁸.

Es llamativa, sin duda, la muy diferente evaluación de datos similares que realizan, por un lado, Molinelli et al. respecto al Congreso argentino y, por otro lado, Figueiredo y Limongi respecto al Congreso brasileño. Para los últimos, como ya se dijo, el parlamento brasileño no ejerce ninguna obstrucción relevante respecto a los planes del poder ejecutivo, sino que tiende a actuar de forma cooperativa y disciplinada ante el liderazgo presidencial (Figueiredo y Limongi 1999, 42). Consecuentemente con su tesis, consideran que la tasa de aprobación de proyectos del poder ejecutivo respecto a leyes ordinarias (48,3%) es «elevada» en Brasil (Figueiredo y Limongi 1996: 76). Para estos autores, en otras palabras, ese porcentaje de aprobación de proyectos demuestra que el parlamento no intenta, siquiera, ejercer un rol obstructivo ante el Presidente. Molinelli et al., por su lado, consideran que el poder obstructivo del parlamento argentino, al que denominan «viscosidad» y definen como «la resistencia congresional frente a las iniciativas que le llegan del poder ejecutivo», es *comparativamente alto*, dado el porcentaje de iniciativas del poder

³⁶ «Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso (CN) que agisse como um veto player institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada» (FIGUEIREDO y LIMONGI 1998, 82).

³⁷ De las leyes ordinarias se excluyen a las leyes presupuestarias, que, en Brasil, son de iniciativa exclusiva del Presidente de acuerdo con la constitución. Estas leyes tienen, además, un tratamiento especial, pues son debatidas y votadas por ambas cámaras del Congreso reunidas en plenario. También se excluyen de las leyes ordinarias, por supuesto, a las «medidas provisionales», que son decretos con fuerza de ley (en Argentina «decretos de necesidad y urgencia»).

³⁸ Se dice en el texto deliberadamente «rechazó u omitió aprobar», pues sólo un 2,4% de las propuestas fue rechazada de manera explícita por el poder legislativo. Un 14,7% de las iniciativas, en cambio, fue retirada por el propio poder ejecutivo antes de que concluyera el trámite de su aprobación o rechazo. El 51,7% de iniciativas presidenciales fracasadas comprende también casos en que se declaró finalizado el debate a su respecto sin que hayan sido aprobadas («*encerradas*» 8,7%), leyes vetadas por el propio Poder Ejecutivo (1,5% – cabe señalar que este tipo de leyes fueron modificadas por el parlamento de forma que el poder ejecutivo ya no encontró aceptable lo que era originariamente un proyecto propio), o que se encontraban todavía en tramitación al final del período estudiado (24,5%). De estas últimas, sin embargo, no es probable que un gran número se haya convertido en ley (lo que reduciría el porcentaje de «obstrucción» por debajo del 51,7% que ya mencionamos). Pues se trata de 113 iniciativas presidenciales, de las cuales solamente 13 habían recibido un pedido de tramitación «urgente» por parte del Presidente o del parlamento. El pedido de tramitación «urgente» hace muy probable que un proyecto sea aprobado y viceversa: el 71,8% de los proyectos que se convirtieron en leyes, durante el período 1989-1994, recibieron un pedido de tramitación «urgente» por el Presidente o el parlamento. (Figueiredo y Limongi 1996: 76-77) Una última aclaración: en ocasiones un Presidente retira un proyecto porque ese proyecto es obra de su antecesor en el cargo y carece de interés para el Presidente actual. Figueiredo y Limongi señalan esta circunstancia, pero no distinguen qué cantidad de proyectos (dentro del 14,7% de proyectos retirados por su autor) pertenecen a este grupo.

ejecutivo que fueron finalmente aprobadas, a saber, un promedio del 60% (Molinelli et al. 1999, 96).

En otras palabras, Figueiredo y Limongi interpretan el hecho de que el Congreso brasileño apruebe un 48,3% de las iniciativas del Presidente, y no apruebe más del 50%, como que *existe poca o ninguna capacidad y voluntad de obstrucción*, sino que, por el contrario, el Congreso tiende a cooperar plenamente con poder ejecutivo. Mientras que, para Molinelli et al., que el Congreso argentino apruebe un 60% de las iniciativas del Presidente es interpretado como que *su capacidad de obstrucción es considerable*, debido a que el 40% de las iniciativas del Presidente no han sido aprobadas (ver tabla 2). Como se dijo antes, la muy distinta evaluación de datos similares es notable. En cualquier caso, parece más admisible suponer, con Molinelli et al., que la no aprobación de un 40% de sus iniciativas representa, desde la perspectiva presidencial, una obstrucción considerable, que en Brasil se eleva hasta por encima del 50%.

Consideremos, finalmente, un tercer país iberoamericano sobre el que existen suficientes datos respecto al rechazo o no aprobación de propuestas legislativas del poder ejecutivo, a saber, Chile. Los datos contenidos en el estudio de Siavelis (2000) parecen confirmar la tesis sobre el considerable *poder obstructivo* que despliegan algunos parlamentos en Latinoamérica. Durante el período de la presidencia de Aylwin (1990-1993), de 637 iniciativas presentadas por el Presidente, un total de 404 se convirtieron en leyes (63,4%). Vale decir que la capacidad de obstrucción o «viscosidad» del parlamento chileno se manifiesta en un 36,6% de iniciativas presidenciales que no se convirtieron en leyes durante el período en estudio.

Los datos analizados hasta ahora se presentan en la tabla 2:

Tabla 2.
**Comparación del poder obstructivo
de los parlamentos en Brasil, Argentina y Chile**

	Brasil (1989-1994)	Argentina (1983-1997)	Chile (1990-1993)
Poder obstructivo (porcentaje de iniciativas del Presidente que no son aprobadas por el Congreso)	51,7%	40%	36,6%
Colaboración del Congreso con el Presidente (aprobación de iniciativas presidenciales)	48,3%	60%	63,4%

Datos tomados de: Molinelli et al. 1999, 96 (Argentina), Figueiredo y Limongi 1996, 76 (Brasil), Siavelis 2000, 24 (Chile).

Para concluir con esta parte, puede decirse que los estudios de casos, por un lado, y la medición estadística sobre propuestas presidenciales rechazadas o no aprobadas por el Congreso, por otro lado, proveen suficiente fundamento (desde perspectivas metodológicas diversas) para la tesis de acuerdo con la cual los

parlamentos, en distintos países iberoamericanos, tienen un considerable poder obstructivo o poder reactivo en el proceso de políticas públicas. Esto significa que se trata de *actores políticamente relevantes*, aún cuando su poder tienda a ejercerse de la manera negativa o reactiva expuesta.

La conclusión citada nos permite pasar al siguiente punto, que consiste en preguntarse, precisamente, cuáles son las razones que determinan a dichos parlamentos a ejercer su considerable poder político de una manera tan restrictiva ¿Por qué motivos los parlamentos iberoamericanos no desarrollan un mayor poder constructivo o proactivo en la formulación e implementación de políticas públicas? No se trata, al fin y al cabo, de que no tengan chances de actuación frente a un Presidente todopoderoso. Por el contrario, son actores decididos y con un margen importante de autonomía.

En un estudio referido a la Argentina, observan Jones et al. (2000, 5) que las políticas públicas de este país tienen la característica de atender casi exclusivamente al corto plazo y de ser, en general, ineficientes. En opinión de estos autores, el «eslabón más débil» en el proceso que lleva a la formulación de políticas públicas es el Congreso y la debilidad institucional de éste resulta de la falta de incentivos para que los legisladores desarrollen una carrera profesional como tales. Esta situación determina que el Congreso se vea limitado al rol de un *mero actor de veto*, a diferencia del rol dual característico del Congreso de los Estados Unidos de América, que es capaz tanto de generar políticas públicas como de controlar a la administración. Parte de este diagnóstico sobre el Congreso argentino es compartido por Mustapic (2001, 29), para quien la debilidad principal de dicha institución consiste en su falta de capacidad para fiscalizar al ejecutivo y a la burocracia, una deficiencia que la autora atribuye también a la muy baja tasa de reelección de los legisladores, de donde resultan la corta permanencia de éstos en sus cargos y la falta de especialización en la labor parlamentaria.

También para Krummwiede y Nolte la ausencia de «poder constructivo» de los parlamentos iberoamericanos es resultado de la falta de profesionalismo y especialización, a las que se suma en muchos casos (una excepción destacada, en este punto, es Brasil) la falta de estructuras de información y asesoramiento parlamentario eficientes (Krummwiede y Nolte 2000, 100).

Cox y Morgenstern (2002) comparten el mismo diagnóstico. Para estos autores, la obstrucción del Congreso a los planes del Presidente, cuando no es el simple resultado de que la mayoría de los legisladores pertenecen a la oposición, puede resultar de dos tipos de situaciones: en el primer caso, que definen como «legislatura flexible», se trata de que la legislatura quiere participar de la elaboración de la política gubernamental y se opone, por esto, a planes formulados por el poder ejecutivo sin consultar a los legisladores. En el segundo caso, que definen como «legislatura localista-venal», los legisladores solamente prestan su apoyo a las propuestas del Presidente a cambio de beneficios materiales para sus distritos electorales o para sus propios bolsillos. Justamente, que

una legislatura se incline por el tipo flexible o por el tipo localista-venal depende en una parte importante, para Cox y Morgenstern, de las posibilidades que tienen los legisladores de desarrollar una carrera profesional en esa función: «Para los legisladores en México, Argentina y Brasil, donde respectivamente el 0, 20 y 35 por ciento de los legisladores fueron reelegidos en elecciones recientes, debe ser tentador agarrar todo lo que pueden y salir corriendo.» Los legisladores que puedan prever carreras legislativas más largas, en cambio, aunque ciertamente interesados en las ventajas electorales de obtener beneficios para sus distritos, tienden a preocuparse también por los resultados de las políticas públicas (Cox y Morgenstern 2002, 174).

En síntesis, de acuerdo con los autores mencionados hasta ahora, la brevedad de las carreras parlamentarias resulta de esencial importancia para entender las deficiencias en el funcionamiento de los parlamentos en Latinoamérica. La explicación sobre el carácter obstructivo y deficiente del poder legislativo se desplaza, de esta forma, al fenómeno de la brevedad de las carreras parlamentarias, que viene a resultar la clave del problema.

Para explicar la brevedad de las carreras parlamentarias, en países que no imponen una prohibición de reelección a los legisladores, se han presentado algunas hipótesis. Para Jones et al. (2000) dos factores impiden a los políticos, en el caso de Argentina, el desarrollo de una carrera continuada como legislador en el Congreso federal (como veremos, estas observaciones pueden generalizarse a otros países de Iberoamérica). El primer factor es un resultado de las reglas electorales y consiste en que los partidos políticos, en el nivel de cada distrito electoral, determinan cuáles legisladores son nominados para la reelección y cuáles no. Las organizaciones políticas de cada distrito *tienen un monopolio (de hecho) en la decisión sobre los candidatos a incluir en la lista*, de donde resulta que deciden, efectivamente, sobre la continuidad o interrupción de las carreras de los legisladores en el Congreso federal. Toda explicación de la brevedad de las carreras legislativas en Argentina debe consistir así, finalmente, en una explicación de las razones que llevan a las organizaciones políticas regionales a inclinarse más bien por proponer nuevos candidatos en cada elección a legisladores, antes que a proponer la reelección de los legisladores en ejercicio (Jones et al. 2000, 4).

Los autores hacen notar que las organizaciones partidarias regionales son controladas por un líder o jefe de la región respectiva (un caudillo local, fenómeno muy común también en otros países de la región), que es quien dispone del poder fáctico necesario para decidir sobre la composición de la lista de candidatos al Congreso (Jones et al. 2000, 6). Dicho jefe partidario regional tiene, en cada caso, «fuertes incentivos» para hacer rotar a los políticos del distrito entre las varias posiciones que el partido puede ofrecer, con el objetivo de reducir su «visibilidad» en el nivel nacional o regional y así evitar que se convierta en un competidor por el liderazgo del distrito. Esta última proposición constituye así el aspecto central de la tesis presentada por Jones et al., pues los «fuertes incentivos» del jefe partidario regional son los que determinan su decisión de hacer rotar a los políti-

cos del distrito, de modo que ninguno de ellos puede desarrollar, finalmente, una carrera profesional (duradera) como legislador en el Congreso federal.

Otra hipótesis relativa a la falta de profesionalización en las carreras parlamentarias ha sido presentada por Mustapic (2001). Para esta autora, la corta permanencia de los legisladores en sus cargos responde a la necesidad de los partidos de distribuir incentivos entre sus miembros. Al enviar nuevos candidatos al Congreso federal en cada elección, en vez de apoyar la reelección de los legisladores en ejercicio, los partidos logran obtener una mayor cantidad de incentivos para repartir entre sus miembros, que son recompensados por su pertenencia al partido.

Las hipótesis expuestas, hasta ahora, explican el rol negativo u obstructivo del Congreso (respecto a la formulación de políticas públicas y al control de la burocracia) por la falta de profesionalismo en las carreras de los legisladores; falta de profesionalismo que resulta, a su vez, de la poca duración de dichas carreras impuesta por motivos de conveniencia de los líderes políticos regionales. Ahora bien, es interesante considerar que, al menos para el caso del Congreso de los EE.UU., el índice de reelección de diputados y senadores, que es hoy el más alto del mundo, comenzó a aumentar a partir del año 1946 (Erickson 1995). En ese año, como quedó expuesto más arriba, se aprobó la Ley de Procedimientos Administrativos y se llevó a cabo la reforma del Congreso, que iba a permitir a éste asumir un rol directivo sobre la administración pública federal. En este sentido, el inicio de mandatos legislativos más largos parecería ser, en realidad, posterior al cambio ya discutido en la *autopercepción* del rol del Congreso, por el cual éste se propone asumir y mantener un rol proactivo e incluso protagónico en la dirección de la burocracia y en la formulación de políticas públicas. Lo mismo puede decirse, de hecho, sobre el *Bundestag*, pues el inicio y consolidación de una actitud más proactiva y constructiva, por parte de esta legislatura, no estuvieron acompañados por cambios de importancia en la duración de los mandatos legislativos, que ya eran relativamente prolongados con anterioridad a ese proceso de reforma (Ismayr 2001, 63). También en este caso, el cambio en la concepción del rol del parlamento parece representar un factor decisivo en orden al desarrollo de carreras parlamentarias profesionalizadas, más que la mera duración de las carreras legislativas. Podríamos decir entonces que, en contra de las hipótesis vistas hasta ahora, la mera permanencia en una banca no llevará a un legislador a adquirir mayor especialización en áreas determinadas de política pública y a establecer relaciones de trabajo con funcionarios de la administración, a menos que esto forme parte de la autopercepción y concepción normativa de su tarea en el parlamento.

2.5. CONCEPCIONES SOBRE EL PARLAMENTO Y LA BUROCRACIA EN IBEROAMÉRICA

Diversos indicios hacen notar claramente que la concepción dominante del trabajo legislativo y del rol del parlamento, en Iberoamérica, se mantiene más

bien dentro de los cánones clásicos del siglo XIX, a saber: que el poder ejecutivo debe ejercer la dirección de la administración pública y el parlamento, meramente, la fiscalización *posterior* de esa actividad. A partir de esta concepción de su función, el parlamento queda condenado, de acuerdo a lo discutido hasta ahora, a un rol predominantemente reactivo en el proceso de gobierno. Aplicando la concepción clásica del trabajo parlamentario a la función legislativa, en nuestros días, se comete el error de separar la formulación de las leyes (tarea parlamentaria por excelencia, en la concepción del siglo XIX) de su implementación posterior, que se supone queda a cargo de la burocracia, bajo control del poder ejecutivo. Estos dos momentos del proceso de gobierno podrían distinguirse aún, con toda claridad, en el siglo XIX. Pero desde la aparición de los así llamados *Estados burocráticos* o *Estados administrativos* en el siglo XX, dicha distinción desaparece. Como se mencionaba arriba, si enfocamos la tarea parlamentaria en el marco del proceso de políticas públicas, no puede separarse entonces la formulación de las leyes del control, a posteriori, de la forma en que se las implementa, puesto que ambos momentos forman parte de un sólo proceso dinámico (Sánchez de Dios 2005, 229).

Además de esto, hay que considerar que los Estados burocráticos han desarrollado un amplio aparato administrativo, que regula una multiplicidad de aspectos de la vida social mediante la permanente creación de normas, regulaciones y disposiciones de carácter general. La ley se convierte ahora en un marco muy general e incluso *abstracto*, donde todos los detalles y precisiones técnicas de importancia pasan por un proceso de revisión y renovación permanente, por parte de los organismos burocráticos. Un parlamento que no tenga dicha actividad de la burocracia bajo su control operativo (como el Congreso de los EE.UU.) o que no mantenga un proceso de consulta permanente con los organismos administrativos al respecto (como el *Bundestag*) *pierde toda posibilidad de realizar un aporte constructivo al proceso de la legislación*. La actividad de legislar y el control parlamentario de la burocracia, dos ámbitos que estaban claramente separados en el siglo XIX, se han vuelto partes de un único proceso complejo.

La presencia de una *concepción clásica* del rol parlamentario es muy notable, por ejemplo, en la doctrina sobre el *poder administrador*, desarrollada por la Corte Suprema de Justicia en Argentina y muy extendida en otros países de la región. La expresión «poder administrador» tiene su origen en el derecho público francés, pero la doctrina más influyente en Iberoamérica, pese a esa fuente de inspiración, tiene grandes diferencias con la doctrina francesa sobre la misma materia. En Francia, el concepto de un «poder administrador» se ha desarrollado para referirse al aparato burocrático profesional del Estado y *diferenciar a éste del poder político*. Como en todas las grandes democracias parlamentarias europeas, la burocracia profesional del Estado se considera, en Francia, «por encima» de la política y su subordinación a las autoridades políticas es solamente relativa y parcial (Aberbach et al. 1981, 244 y ss., Manning, Mukherjee y Gokcekus 2000). Dicha independencia del poder administrador

está considerada, en el derecho público francés, como una de las garantías republicanas más fundamentales: una situación donde el poder administrador careciera de toda independencia frente al poder político, donde le estuviera completamente subordinada, viene a quedar identificada con el despotismo (Burdeau 2001).

Pero la Corte Suprema de Argentina no solamente identifica al «poder administrador» con el poder político, sino más particularmente, con uno de los poderes políticos del Estado, el poder ejecutivo (CSJN 1991, 179). A la vista de la doctrina constitucional de los EE.UU., que la corte argentina sigue en muchas otras materias, esa identificación resulta muy cuestionable. Se funda en el art. 86 de la Constitución política, anterior a la reforma de 1994, de acuerdo con el cual el Presidente «tiene a su cargo la administración general del país». Por cierto, dicha formulación constitucional, redactada en 1853, usa la palabra «administración» en el sentido del siglo XIX, cuando dicha actividad tenía un alcance muchísimo más restringido que hoy en día y, en ningún caso, suponía el ejercicio de una función legislativa o cuasi-legislativa. Nada indica que las agencias administrativas del Estado, cuya función durante el siglo XX no solamente se expande hasta abarcar toda la vida social, sino que se vuelve principalmente legislativa o cuasi-legislativa, deban encontrarse subordinadas en forma exclusiva al poder ejecutivo, como lo supone la corte constitucional. La corte entiende que la atribución de toda autoridad administrativa al poder ejecutivo es una consecuencia de la doctrina de la división de poderes, pero, en nuestros días, una concepción como ésta no tiene por consecuencia la separación de poderes, sino su concentración en el ejecutivo. Tanto el debate constitucional y administrativo de los EE.UU. como de Alemania arribaron hace tiempo a esta última conclusión.

Que el propio congreso federal argentino comparte, en algunos aspectos, el criterio de asignar al poder ejecutivo toda la autoridad sobre la administración, puede notarse en la redacción que se confiere a la «Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional». Esta ley, sancionada en 1992, crea la *Auditoría General de la Nación*, organismo que iba a convertirse, a través de la reforma constitucional de 1994, en el instrumento principal del poder legislativo para llevar adelante su tarea de control sobre la administración pública. Como indica el art. 85 de la constitución, reformada en 1994: «El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.» Ahora bien, el proyecto de ley creando la Auditoría General de la Nación establecía, en su art. 117, que es «materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión [...]» de la administración pública. En otras palabras, la misma ley define al control parlamentario sobre la administración pública (ejercido por la Auditoría General de la Nación) como un control *externo y posterior*. Es claro que, al definir de esa forma al control, se daba por supuesto que el poder legislativo no habría de tener ningún tipo de influencia en

la dirección de la burocracia federal y que sus opiniones al respecto solamente se harían valer *a posteriori*, es decir, que tendrían una efectividad cuando mucho *indirecta* sobre la dirección de los acontecimientos. Con todo, el poder ejecutivo hizo uso del *veto parcial* respecto a la expresión «y de gestión» en el artículo 117, alegando que se trata de una redundancia en la formulación del artículo (Decreto 1957 del año 1992, art. 2), aunque puede pensarse que, por detrás de este argumento, se encontraba la intención de excluir al poder legislativo de *todo tipo de control* sobre el gerenciamiento o dirección de la burocracia, incluso *a posteriori*, para reducir ese control a lo que concierne a la ejecución de gastos y al cumplimiento de la ley. Un control de este tipo, limitado a los aspectos presupuestarios y legales, puede caracterizarse como *formal*, pues excluye el control *substantivo*, esto es, *técnico y operativo* sobre la burocracia.

Independientemente de este conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, sobre el que volveremos, es claro que, al definir el control parlamentario sobre la administración pública como *externo y posterior*, el propio Congreso atribuye toda la autoridad *operativa* sobre la administración pública al poder ejecutivo. Pero, como se dijo antes, esta concepción del control parlamentario hace inevitable, en el contexto de un Estado burocrático moderno, que el poder legislativo carezca de información y de conocimientos especializados sobre las distintas áreas de la política pública. La profesionalización de las carreras parlamentarias, es decir, el hecho de que los legisladores se vuelvan expertos en un área determinada de la gestión pública, no solamente resulta así mucho más difícil; a decir verdad, una tal profesionalización *es innecesaria* si el rol del parlamento se entiende de la manera expuesta. El trabajo parlamentario en comisiones, si es ejercido de forma profesional, incluye la *orientación* del gobierno y de la burocracia mediante una interacción frecuente con ministros, altos cargos y simples funcionarios a través de las comparecencias y otros instrumentos de control (Sánchez de Dios 2005, 248).

Ahora bien, así como lo muestra el conflicto entre el poder legislativo y el poder ejecutivo que acabamos de mencionar, manifestado en el veto sobre el art. 117 de la ley de creación de la Auditoría General, existen otros antecedentes que revelan la intención, por parte del parlamento federal en Argentina, de asumir un rol algo más activo en la dirección de la administración pública. Es probable que, de acuerdo a la hipótesis presentada en este apartado, dichos antecedentes no se hayan consolidado en una tendencia general, un verdadero plan de reforma parlamentaria y administrativa, debido, entre otros factores, a la ausencia de una visión del control parlamentario, adecuada a las circunstancias de los Estados administrativos desarrollados en el siglo XX. De todas formas, dichos antecedentes son interesantes, pese a su carácter aislado y fragmentario, pues muestran que existe algún grado de iniciativa política para una posible reforma futura, de donde resultase un rol más activo del parlamento respecto al proceso de gobierno.

En primer lugar, dos de las reformas realizadas sobre la constitución política argentina, en 1994, apuntan claramente a reducir la autoridad exclusiva del

poder ejecutivo sobre la administración pública federal. El viejo art. 86, ya mencionado arriba, establecía que el Presidente «tiene a su cargo la administración general del país», lo que el tribunal constitucional interpretaba como que le corresponde toda la autoridad operativa sobre la burocracia del Estado. La redacción de este artículo tiene un cambio importante en el nuevo art. 99, que establece que el Presidente es el «responsable político de la administración general del país.» Vale decir que el Presidente ya no «tiene a su cargo» la administración, sino que sólo es políticamente responsable por ella. Quien «ejerce la administración general del país», según el art. 100 de la constitución reformada, es el *jefe de gabinete*, un funcionario designado por el Presidente, pero *responsable ante el Congreso* y que puede ser removido por éste mediante un voto de mayoría.

De los artículos 99 y 100 de la constitución reformada resulta que el Congreso es la instancia ante quien *se hace valer la responsabilidad* por el ejercicio de la administración, lo que debería conferirle, en principio, mayor autoridad en este área. Por otro lado, la nueva formulación de los artículos 99 y 100 quita el matiz de «exclusividad» de la expresión «tener a su cargo», pues nada indica que el jefe de gabinete deba ser la única y exclusiva autoridad que «ejerce» la administración. Este funcionario ejerce la administración, por cierto, pero la autoridad ante quien dicho funcionario es responsable por esa tarea es el poder legislativo, y se puede pensar que éste comparte entonces dicho ejercicio.

El nuevo art. 76 de la constitución argentina contiene una reforma de carácter más técnico, pero no menos trascendente en sus alcances respecto a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. El artículo *prohíbe la delegación de facultades legislativas*, de parte del Congreso, al poder ejecutivo. Dicha prohibición es una medida ciertamente drástica, que busca impedir que el poder legislativo confiera la facultad de dictar normas detalladas sobre un área de política pública a una agencia administrativa, para desentenderse luego de la cuestión. Al no poder delegar la facultad de crear normas, el Congreso se vería obligado a sancionar por sí mismo todas las modificaciones y reformas de detalle que son necesarias para que un área determinada de la administración pública continúe su funcionamiento (las agencias administrativas de un Estado burocrático moderno necesitan crear, de manera muy frecuente, nuevas disposiciones normativas, o adaptar las existentes, para adecuarse a los permanentes cambios de la sociedad y la economía). Con esto, la reforma constitucional intenta obligar al poder legislativo a ocuparse en forma constante e intensiva con asuntos administrativos, en lo que éstos tienen de actividad de creación de normas generales. Ahora bien, esta parte de la reforma constitucional fracasó por completo, puesto que la legislatura federal argentina no tiene la capacidad técnica para llevar a cabo la tarea que le asigna la constitución reformada. Como quedó expuesto arriba, ni siquiera el Congreso de los EE.UU. intentó, cuando la progresiva apropiación de facultades legislativas por parte de la administración pública vino a quedar expuesta, hacerse cargo *por sí mismo* de la creación de regulaciones y disposiciones jurídicas en los diferentes ámbitos administra-

tivos. Lo que hizo el Congreso de los EE.UU. fue pasar a ejercer un control directo sobre las agencias de la administración pública, a la vez que las quitaba del ámbito de autoridad del Presidente. De esta forma, las funciones cuasi-legislativas de la administración pública quedaron bajo su dirección operativa. Pero asumir dichas funciones cuasi-legislativas por sí mismo, en toda su complejidad, es algo que un parlamento difícilmente podría llevar a cabo sin una previa profesionalización muy exhaustiva de sus miembros y una redefinición muy profunda de su rol político y administrativo. En síntesis, una reforma parlamentaria tan trascendente, como la propuesta por el art. 76, no era realista en los términos de la concepción tradicional del rol parlamentario vigente en Argentina y, por esto, fracasó. El Congreso argentino se ha visto obligado a postergar reiteradas veces la ejecución plena del art. 76 de la Constitución y confirmar todas las delegaciones de facultades legislativas que han sido concedidas, en el pasado, al poder ejecutivo. La última prórroga, sancionada en 2006 (Ley 26.135), se extiende por tres años. Todo parece indicar que esto se continuará prorrogando indefinidamente.

Para terminar, corresponde mencionar dos experiencias concretas donde el poder legislativo, en Argentina, ha tomado la iniciativa respecto a la organización y funcionamiento de agencias burocráticas. Solamente una de dichas experiencias puede considerarse exitosa, pero ambas muestran que la concepción predominante del trabajo parlamentario en Iberoamérica, de acuerdo con la cual la legislatura debe mantenerse ajena a toda cuestión administrativa, no es insuperable. En otras palabras, la posibilidad de futuras reformas parciales y progresivas del rol del poder legislativo está abierta, mucho más considerando que los parlamentos de países iberoamericanos ejercen un rol significativo en la vida política, como quedó expuesto en el apartado anterior.

La primera experiencia corresponde a la creación de la «Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria» (CONEAU) en Argentina, mediante la *Ley Nacional de Educación Superior* en 1995 (ley 24.521). Se trata de la agencia administrativa que regula y controla la calidad de la educación universitaria pública y privada. La comisión se compone de doce miembros, que actúan como comité directivo del organismo administrativo propiamente dicho (que tiene el nombre «comisión», aunque se trata de una agencia administrativa, según un estilo de denominación tradicional en los EE.UU., que se origina con la *Interstate Commerce Commission* en 1887). De dichos doce miembros, seis son propuestos por el poder legislativo, cinco por instituciones universitarias y uno de ellos por el poder ejecutivo. El Presidente «designa» a todos estos miembros, pero se trata aquí de una mera formalidad (al igual que en el caso de las agencias independientes en los EE.UU.). En términos reales, el poder legislativo tiene una clara mayoría en la designación del personal directivo de este organismo burocrático. La experiencia puede considerarse exitosa, puesto que la comisión ha funcionado regular y eficientemente en los quince años pasados desde su creación, el personal de este organismo burocrático tiene uno de los niveles de profesionalismo más altos en la administración pública federal (Co-

neau 2004a; 2004b) y se trata de uno de los pocos organismos de la burocracia federal cuyo personal directivo tiene reuniones periódicas con la comisión del Congreso que le corresponde en el área pertinente de las políticas públicas (Comisión de Educación 2005).

La segunda experiencia que corresponde mencionar, en cambio, resultó fracasada ante la oposición del poder ejecutivo. Se trata del intento de crear un organismo público para la administración de las estaciones de televisión y radio públicas en Argentina, cuyo directorio sería designado por una comisión bicameral permanente del Congreso. La ley respectiva (Ley 25.208) fue sancionada en noviembre de 1999 y vetada por el poder ejecutivo en diciembre del mismo año. La ley cometía, sin duda, una falta de etiqueta al atribuir la designación del personal directivo de un organismo burocrático *directamente* al Congreso. Probablemente, la fórmula tradicional, según la cual el Congreso *propone* a los directores de una agencia administrativa, mientras que el Presidente los *designa*, hubiera encontrado menos resistencias. Independientemente de esto, es claro que la negociación política con el poder ejecutivo no fue llevada a cabo de manera efectiva por el bloque parlamentario que propuso la ley (uno de los dos bloques que formaban la coalición gobernante en ese momento). El Presidente en aquella época, De La Rúa, se caracterizó de todas formas por sus malas relaciones con el Congreso y la falta de apoyo parlamentario iba a ser uno de los factores fundamentales que precipitaron su renuncia anticipada en diciembre de 2001 (Ferraro 2002b).

Pese al fracaso de esta segunda experiencia y al carácter fragmentario y parcial que ambas experiencias descritas tienen, se trata de ocasiones que muestran, por parte del poder legislativo, la voluntad (aunque ocasional) de avanzar hacia un rol activo en la formulación de políticas públicas y en la co-dirección de la burocracia federal. Como se dijo antes, queda claro así que la doctrina tradicional de la división de poderes, vigente en Iberoamérica, no constituye un obstáculo ni definitivo ni insalvable para lograr ese objetivo. De todas maneras, la disposición a reemplazar la doctrina tradicional de la división de poderes no significa aún que exista una tendencia constante y sostenida hacia una revisión y modernización del rol del parlamento. No solamente es necesario, para esto, una transformación de las prácticas de democracia interna por parte de las organizaciones partidarias, como se ha discutido en el apartado anterior, sino que también es probable que la revisión y modernización del rol del parlamento requiera una nueva aproximación teórica, tanto en el plano descriptivo como normativo, a los posibles roles de las asambleas legislativas en los modernos Estados iberoamericanos. La teoría del control parlamentario que subyace a la acción de las legislaturas, en Iberoamérica, no se encuentra a la altura del complejo funcionamiento de los Estados burocráticos modernos.

CONCLUSIONES

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA, PROFESIONAL Y CERCANA AL CIUDADANO EN IBEROAMÉRICA

Las democracias de Iberoamérica tienen diversos *problemas estructurales*, que conciernen tanto al funcionamiento eficaz como a la legitimación democrática de los Estados. Estos problemas representan serios obstáculos para lograr el buen gobierno y alcanzar un pleno desarrollo económico, que se acompañe con la reducción sostenida de la pobreza y con la estabilidad de los sistemas políticos democráticos.

Uno de los problemas principales de la gestión pública en la región consiste en la adopción apresurada de modelos de reforma, propuestos por expertos locales, por organismos internacionales o por centros académicos de prestigio, pero sin una consideración cuidadosa de los posibles efectos de su implementación, o de la necesidad de buscar consensos políticos y sociales antes de llevarlos a cabo. En buena medida, se trata de una consecuencia directa de la falta de *asesoramiento independiente* que afecta a los políticos en Iberoamérica, cuando asumen cargos públicos electivos. Debido a la ausencia o debilidad de los sistemas de mérito en el empleo estatal, que impiden que el personal de carrera llegue hasta los puestos superiores de gestión y asesoramiento, los políticos tienden a estar rodeados de asesores designados por criterios de confianza, algunos de los cuales tienen excelentes credenciales académicas, pero cuyo empleo depende exclusivamente de la voluntad de su principal, con el cual tienen una relación de lealtad no solamente política, sino también personal. El asesoramiento provisto en este contexto estructural, por tanto, no es independiente, sino que está expuesto al favoritismo o a la parcialidad. El asesoramiento independiente, la única forma de asegurar un verdadero contacto del directivo político del Estado con la realidad de la gestión, solamente puede ser provisto por funcionarios de carrera con empleo estable, que han accedido a su posición mediante un concurso público. Dicho simplemente, un funcionario de carrera con empleo estable se encuentra en una posición tal que su puesto no depende de la voluntad del directivo político público al que debe asesorar, y por esto, sus opiniones pueden estar basadas antes en su juicio profesional que en la razonable prudencia y deseo de conservar su empleo. El asesor designado por criterios de confianza, con un contrato precario, depende en cambio enteramente de su principal y la situación hace más prudente, en este caso, formular opiniones que coincidan con las que sostiene su jefe, el directivo político del Estado. Se trata, como decíamos, de una posición estructural: existen políticos de gran honestidad y entereza personal, así como asesores de carácter noble e independiente.

En estos casos, el asesor puede expresar sin inquietud opiniones que no coinciden con las de su principal. Pero la estructura de gestión predominante en la región no favorece este resultado, sino todo lo contrario³⁹.

En síntesis, debido al amplio predominio en la región del tipo de personal asesor contratado por criterios de confianza, con empleo precario, el político en cargos de gobierno tiende más bien a aislarse de la realidad y a elegir programas de política pública, como resultado, por razones completamente arbitrarias y decisionistas. Los datos son elocuentes: el gobierno de Brasil dispone de unos 18.000 empleos discrecionales, que cubren todos los niveles gerenciales y de asesoramiento (Pacheco 2004, 7. Marconi 2002, 15). Cada gobierno en México puede contar con más de 15.000 puestos públicos de la misma naturaleza (Philip 2003, 44; Benton 2002, 21-22). En Argentina, los puestos de confianza alcanzan hasta 19.000 posiciones en la administración pública federal (Ferraro 2006). En Chile los designados de confianza pueden llegar hasta los 4.000, aproximadamente (Valdés 2003). Estas cifras exceden con mucho los límites de un sistema de gabinete, donde cada directivo político ministerial cuenta con un pequeño grupo de asesores de confianza. En los países de Iberoamérica citados, toda la estructura gerencial superior y todos los equipos de asesores y expertos son contratados de manera discrecional, en base a criterios políticos y en base a la lealtad personal hacia quien decide la contratación. Los funcionarios de carrera, donde existen, tienden a ser marginados e ignorados por dicha estructura de gestión politizada (Ferraro 2006).

El principio del mérito en el empleo público debe ser considerado no solamente como una garantía de la profesionalidad, sino también del carácter democrático de una administración. Pues el empleo estable basado en el mérito confiere al servidor público la independencia no solamente de sus opiniones profesionales, sino también de su propio carácter personal. La realidad es que la figura del político que llega a posiciones de poder y se rodea de sus seguidores leales, a los que trata de manera imperiosa y muchas veces abusiva, es característica de muchos gobiernos en Iberoamérica. Sumado esto a la fantasía de omnipotencia del jefe máximo, que alienta el presidencialismo exacerbado, tenemos los componentes de una estructura de gestión que no le hace nada bien a la democracia. La omnipotencia es de todos modos una fantasía: es tanto más característico que aquellos presidentes, o dirigentes políticos en altos cargos estatales, que alientan un estilo imperioso y abusivo hacia sus seguidores y empleados, acaben por aislarse de la realidad y terminen en situaciones de com-

³⁹ Vale notar que las empresas de consultoría privada tampoco proveen asesoramiento independiente. Pues la práctica regular es que los informes y evaluaciones de empresas consultoras sean encargados por los mismos directivos políticos del Estado, en uso de sus competencias discrecionales. Para recibir más contratos de consultoría, la empresa tiene también un interés en que sus opiniones coincidan o confirmen lo que el jefe político ya pensaba de antemano. Se trata, otra vez, de un conflicto objetivo de intereses, que no impide que ciertas empresas de alto nivel de responsabilidad profesional ofrezcan opiniones en desacuerdo con las preferencias del jefe político que las ha contratado. Pero la situación estructural no favorece este resultado, sino (otra vez) todo lo contrario.

pleta impotencia e ineficacia en su gestión. Se trata también de una figura característica de la cultura política iberoamericana.

Una administración pública profesional es también una administración pública democrática. Es una expresión destructiva del populismo atacar el principio del mérito, a nombre de la necesidad de contar con equipos de seguidores leales, comprometidos con un programa de gobierno que ha sido votado por el pueblo. La selección discrecional de personal, por parte del líder político, no contribuye a democratizar sino a debilitar y fragmentar la estructura del Estado, para perjuicio de todos los ciudadanos. El principio del gabinete solamente puede admitirse para un pequeño número de asesores, como queda dicho, cuyas opiniones tendrán utilidad principalmente respecto a los aspectos políticos de la gestión. El asesoramiento técnico profesional debe provenir de un tipo de personal reclutado por mérito, cuyos puestos tengan independencia estructural. En caso contrario, la improvisación y el decisionismo son inevitables.

Se ha buscado discutir en este trabajo los diversos mecanismos y procedimientos que permiten hacer la gestión administrativa más cercana al ciudadano, menos distante y más transparente. Cierta distancia frente al ciudadano constituye una debilidad de las burocracias weberianas clásicas, como hemos apuntado: a partir de una mentalidad jerárquica, este tipo de burocracias ofrecían necesarios servicios públicos, pero sin consultar al ciudadano en forma sistemática sobre las características y configuración del servicio, o mucho menos invitarlo a participar en su gestión y control. Tanto la Nueva Gerencia Pública como el Estado Neo-Weberiano han diseñado diversa clase de mecanismos y procedimientos para reorganizar las estructuras administrativas y hacerlas más cercanas al ciudadano, en el sentido apuntado. La Nueva Gerencia Pública incorpora técnicas empresarias elaboradas en el marco de la disciplina del *marketing* o mercadeo, como los grupos focales y las encuestas de satisfacción del usuario. El Estado Neo-Weberiano promueve, en cambio, un ideal organizativo de carácter público, buscando la participación de los ciudadanos en procesos deliberativos en el interior de las estructuras administrativas mismas, así como la inserción del organismo público en redes de asociaciones de la sociedad civil, como grupos no-gubernamentales y otros tipos de organizaciones. Las dos aproximaciones han tenido resultados positivos y, en realidad, no son completamente excluyentes entre sí, sino que la mejor solución probablemente se encuentre en un cierto equilibrio entre ambas. El problema para Iberoamérica ha sido una visión unilateral de las reformas administrativas, donde por demasiado tiempo ha predominado en forma excesiva la perspectiva neo-gerencial. Durante las últimas dos décadas, en consecuencia, se ha vuelto aún más difícil avanzar hacia la consolidación de sistemas de servicio público profesional, que se extiendan hasta los máximos niveles jerárquicos de las organizaciones públicas. Pues la Nueva Gerencia Pública favorece el empleo «flexible» y, por esa razón, tiende a oponerse a la creación o consolidación de sistemas de carrera pública profesional y permanente. Es así que se han empleado argumentos

neo-gerenciales para dismantelar o bloquear sistemas profesionales de servicio civil, incluso recientemente creados (Ferraro 2006).

Hemos intentado, con el presente trabajo, trazar un panorama de las características que un Estado burocrático moderno debería asumir en los países iberoamericanos, así como analizar y discutir las dificultades que impiden su consolidación. Pues, desde la ola de democratizaciones que comenzó en la década de los ochenta, los países de la región han logrado importantes avances en la estabilización de los sistemas democráticos. Pero este logro no ha sido suficiente: la siguiente etapa de la vida pública iberoamericana deberá concentrarse en lograr un incremento substancial del profesionalismo y la eficiencia de la gestión administrativa. La cuestión está lejos de representar solamente un problema técnico y gerencial. Los valores de la vida pública y la duradera estabilidad de los regímenes democráticos dependen también de la organización de la administración pública, así como de su relación con el sistema político. La cuestión de la administración no puede tratarse en profundidad sin atender a estos factores, que convergen en la consolidación de un Estado democrático que pueda proveer servicios públicos de manera profesional, competente y económica. Con las consideraciones teóricas y los estudios empíricos presentados en este trabajo, hemos querido contribuir a una discusión integral sobre la cuestión del Estado, la política y la administración en Iberoamérica. Se trata de un intento de aportar a la tarea pendiente para la próxima etapa de la vida pública iberoamericana que hemos definido, aquí, como la *reinención del Estado*.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, JOEL. 1990. *Keeping a watchful eye*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- ABERBACH, JOEL, R. PUTNAM y B. ROCKMAN. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ABRANCHES, SÉRGIO HENRIQUE. 1988. «Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro.» *Dados* 31 (1): 5-34.
- ADOLINO, JESSICA y CHARLES BLAKE. 2001. *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington, DC: CQ Press.
- AECI 2006. Agencia Española de Cooperación Internacional. Normativa y Legislación. Disponible en: <http://www.aeci.es/01aeci/6normativa/index.htm> [última consulta 6 de noviembre de 2006].
- ALMOND, GABRIEL. 1996. «Political Science: The History of the Discipline», en: Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 50-96.
- ALONSO, GUILLERMO V. 1998. «Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina.» *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 38 (150): 595-626.
- AMES, BARRY. 2002. «Party Discipline in the Chamber of Deputies.» En: Morgenstern y Nacif 2002, 185-221.
- AUCOIN, PETER. 1990. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums.» *Governance* 3 (2): 115-37.
- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Editorial Síntesis.
- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración* (4ª edición). Madrid: Tecnos.
- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. 1999. *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992) : un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Madrid : Tecnos.

- BALLART, XAVIER. 1992. *¿Como evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: INAP.
- BANCO MUNDIAL. 1998. *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why* (Dollar Report). Oxford: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL. 1994. *Governance. The World Bank's Experience*. Washington, D. C.
- BANCO MUNDIAL. 1992. *Governance and Development*, Washington, D. C.
- BANCO MUNDIAL. 1989. *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspection Study*, Washington, D.C.
- BARKE, RICHARD y WILLIAM RIKER. 1982. «A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments.» *Public Choice* 39: 73-106.
- BARRIENTOS, ARMANDO. 2004. «Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime». En: *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, editado por Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philipa Bevan, Peer Davis y Graham Room, 121-168, Cambridge: Cambridge University Press.
- BENTON, ALLYSON. 2002: «Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de México». Ponencia presentada en «III Meeting of the Management and Transparency Network», Washington, D.C.: BID. Disponible en: [última consulta 20 de junio de 2006] <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/BIDMexico11-02esp.pdf>
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO). 1999. *Facing Up to inequality in Latin America. Economic and Social Progress 1998/1999 Report*. Washington, DC: Interamerican Development Bank. Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=B-1998-1999 [última consulta 16 de septiembre de 2006].
- BLAS GUERRERO, ANDRÉS DE. 1990. «Elementos constitutivos del Estado.» En: Ramón García Cotarelo (ed.), *Introducción a la Teoría del Estado* (4ª edición). Barcelona: Teide.
- BLAS GUERRERO, ANDRÉS DE y RAMÓN GARCÍA COTARELO. 1988. *Teoría del Estado* (1ª edición 1988), 3ª reimpresión 1997, Madrid: UNED.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG. 1991. *Rechts, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BONNIN, CHARLES-JEAN BAPTISTE. 1809. *Principes d'Administration Publique*. Paris: Renaudiere, 1812 (1ª edición 1809). Se cita de la traducción española, compilada por Omar Guerrero y a cargo de Eliane Cazenave Tapie Izoard, que incluye las tres ediciones de esta obra (1809, 1812, 1829) y un

- opúsculo de 1808 sobre la importancia y necesidad de un código administrativo: *Principios de Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BRÜCKNERT, JUTTA. 1977. *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht. Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft im Deutschland des späten 17. und frühen 18. Jahrhunderts*. Munich: Verlag C. H. Beck.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS. 2004. *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford et al.: Oxford University Press.
- BRUNETTI, AYMO, GREGORY KISUNGO y BEATRICE WEDER. 1997. «Credibility of Rules and Economic Growth» Policy Research Working Paper No. 1760. Washington, D.C., World Bank, 1997.
- BURDEAU, FRANÇOIS. 2001. «Pouvoir administratif et droit public français I. Le sens de l'expérience administrative de la Révolution.» *Giornale di Storia Costituzionale* 2: 33-48.
- BURKI, SHAID JAVED y GUILLERMO PERRY. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CAPITANI, ALBERT DE y DOUGLASS C. NORTH. 1994. «Institutional Development in Third World Countries: The Role of the World Bank», Human Resources Development and Operations Policy Working Papers No. 42, Washington, D.C.: World Bank.
- CARMENT, DAVID. 2003. «Assessing state failure: implications for theory and policy.» *Third World Quarterly* 24 (3): 407-427.
- CASTLES, FRANCIS. 1998. *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar.
- CASTRO SANTOS, MARIA HELENA. 1997. «Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.» *Dados* 40 (3): 335-376.
- CCE – COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 2001. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm [última consulta 13 de junio de 2005].
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Social Panorama of Latin America 2007. Washington: United Nations. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/30309/PSI2007_fullText.pdf [última consulta 26 de octubre de 2008].
- COADY, DAVID. 2000. The application of social cost-benefit analysis to the evaluation of PROGRESA. Washington, DC: International Food Policy Research Institute. Disponible en: http://www.ifpri.org/themes/progres/pdfs/Coady_scba.pdf [última consulta 16 de noviembre de 2006].

- COADY, DAVID, MARGARET GROSH y JOHN HODDINOTT. 2004. «Targeting Outcomes Redux.» *The World Bank Research Observer* 19 (1): 61-85.
- COLANDER, DAVID (ed.). 1984. *Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- COMISIÓN DE EDUCACIÓN. 2005. Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versiones Taquigráficas. Disponible online en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ceduacion/vtaquigraficas2001.htm> [última consulta 22 de febrero de 2005].
- CONEAU 2004A. Directores. Disponible online en: http://www.coneau.edu.ar/que_es/directores/directores.htm [última consulta 22 de febrero de 2005].
- CONEAU 2004B. Equipo técnico. Disponible online en: http://www.coneau.edu.ar/que_es/equitec/equitec.html [última consulta 22 de febrero de 2005].
- COX, GARY W. y SCOTT MORGENSTERN. 2002. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En: Morgenstern y Nacif 2002, 446-468.
- CSJN. 1991. Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). Peralta Luis A. y otro c/Estado Nacional. *La Ley* 1991-C: 158-190.
- DAHL, ROBERT. 1971. *La Poliarquía: Participación y Oposición* (1º edición 1971). Madrid: Tecnos, 1989.
- DEBBASCH, CHARLES. 1972. *Droit administratif* (10º edición). Paris: Cujas.
- DOORNBOS, MARTIN (2003), «'Good governance': the metamorphosis of a policy metaphor», *Journal of International Affairs* 57 (1): 3-17.
- DRECHSLER, WOLFGANG. 2008. «Aufstieg und Untergang des New Public Management.» *Kurswechsel* 2: 17-26.
- DRECHSLER, WOLFGANG. 2005. «The Re-Emergence of 'Weberian' Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective», *Halduskultuur* 6: 94-108.
- DRECHSLER, WOLFGANG. 2001. «On the Viability of the Concept of *Staatswissenschaften*». *European Journal of Law and Economics* 12: 105-111.
- DURAND, FRANCISCO y ROSEMARY THORP. 1998. «Reforming the state: A study of the Peruvian tax reform.» *Oxford Development Studies* 26 (2): 133-152.
- ERIKSON, STEPHEN C. 1995. The entrenching of incumbency: Reelections in the U.S. House of Representatives, 1790-1994. *Cato Journal* 14 (3): 397-421.
- ESMARK, ANDERS. 2003. «Network Governance Between Publics And Elites.» Working Paper 2003:2 (Working Paper Series) Roskilde, Denmark: Centre For Democratic Network Governance. Disponible en: Http://Www.Ruc.Dk/Upload/Application/Pdf/D98ba8c4/Working_Paper_2003_2.Pdf [última consulta 26 de octubre 2008]

- ESPING-ANDERSEN, GØSTA. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ETCHEMENDY, SEBASTIÁN y VICENTE PALERMO. 1998. «Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995).» *Desarrollo Económico* 37 (enero-marzo): 559-590.
- EVANS, PETER B., RUESCHEMEYER, DIETRICH y SKOCPOL, THEDA. 1985 (eds.): *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- FUENZALIDA FAIVOVICH, EDUARDO. 2007. «La primera FLACSO (1957-1966). Cooperación internacional para la actualización de la sociología en América Latina.» Santiago de Chile: FLACSO-Chile. Disponible en: <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=2871> [última consulta 16 de octubre de 2008].
- FARRINGTON, JOHN y RACHEL SLATER. 2006. «Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain?» *Development Policy Review* 24 (5): 499-511.
- FERRARO, AGUSTÍN. 2008. «Friends in High Places. Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile», *Latin American Politics and Society* 50 (2): 101-130.
- FERRARO, AGUSTÍN. (ed.) 2007. *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Bellaterra.
- FERRARO, AGUSTÍN. 2006. «Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina», *Latin American Research Review* 41 (2): 165-182.
- FERRARO, AGUSTÍN. 2005. «Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas. Contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina.», en: *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, ed. M. Llanos y A. M. Mustapic, 195-235. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- FERRARO, AGUSTÍN. 2002a. «Politische Institutionen und Regierbarkeit in Lateinamerika. Empirische Untersuchung zur Politisierung der Verwaltung am Beispiel der argentinischen Staatsbürokratie», en *Lateinamerika Jahrbuch 2002*, ed. K. Bodemer, D. Nolte y H. Sangmeister, 43-66. Frankfurt am Main: Vervuert.
- FERRARO, AGUSTÍN. 2002b. «Machtwille und Machtressourcen der lateinamerikanischen Parlamente. Unter besonderer Berücksichtigung des argentinischen Kongresses, seiner 'technischen Krise' 1999 und der Ereignisse Anfang 2002.» *Verfassung und Recht im Übersee – Law and Politics in Africa, Asia und Latin America* 35 (1): 23-53.

- FERRARO AGUSTÍN y MARIANA LLANOS. 2001. «Wahlen in Argentinien. Niederlage, Rezession und Politikverdrossenheit: Kann Präsident De La Rúa weiter regieren?» *Brennpunkt Lateinamerika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft* 20 (Octubre): 209-215.
- FERRERA, MAURIZIO. 1996. «The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17-37.
- FERRERA, MAURIZIO, MANOS MATSAGANIS y STEFANO SACCHI. 2002. «Open coordination against poverty: the new EU ‘social inclusion process.’» *Journal of European Social Policy* 12 (3): 227-239.
- FIGUEIREDO, ARGELINA C. y FERNANDO LIMONGI. 2000. «Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil.» *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.
- FIGUEIREDO, ARGELINA C. y FERNANDO LIMONGI. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FIGUEIREDO, ARGELINA C. y FERNANDO LIMONGI. 1998. «Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.» *Lua Nova: Revista de Cultura E Política* 44: 81-106.
- FIGUEIREDO, ARGELINA C. y FERNANDO LIMONGI. 1996. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. San Pablo: Cadernos de Pesquisa Cebrap – Editora Entrelinhas.
- FIORINA, MORRIS P. 1981. «Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities.» En: *Congress Reconsidered*, 2ª edición, editado por Lawrence Dodd y Bruce Oppenheimer. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. 1961. *La administración española : estudios de ciencia administrativa* (1ª edición Madrid, 1961), 6ª edición, Madrid: Civitas 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. 1954. «Prólogo» en: Oliván, Alejandro. 1843. *De la Administración Pública con relación a España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954, pp. 3-23.
- GEDDES, BARBARA. 1994. *Politician’s dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO. 1965. *Corso di diritto amministrativo: dispense anno accademico 1964-65*. Milano: A. Giuffrè, 1965.
- GILL, INDERMIT, TRUMAN PACKARD, TODD PUGATCH y JUAN YERMO. 2005. «Rethinking social security in Latin America.» *International Social Security Review* 58 (2-3): 71-96.
- GOETZ, KLAUS. 1997. «Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive.» *Public Administration* 75 (Winter): 753-775.

- GREGORY, ROBERT. 2007. «New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?» En: Tom Christensen y Per Lægrend, *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Hampshire: Ashgate, pp. 221-244.
- GUERRERO OROZCO, OMAR. 2004. «Estudio Introductorio» en: Charles-Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 17-166.
- GUERRERO OROZCO, OMAR. 2000. *Teoría administrativa del Estado*, México: Oxford University Press Mexico.
- GUY, MARY. 2003. «Ties That Bind: The Link between Public Administration and Political Science.» *The Journal of Politics* 65 (3): 641-655.
- HABERMAS, JÜRGEN. 1994. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- HABERMAS, JÜRGEN. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Vol. I, II. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- HALL, JOHN y G. JOHN IKENBERRY. 1989. *The State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- HALL, PETER A. y ROSEMARIE C. R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms.» *Political Studies* 44, 936-957.
- HARVEY, DAVID. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford et al.: Oxford University Press.
- HAUSMANN, RICARDO y MIGUEL SZÉKELY. *Inequality and the Family in Latin America. Inter-American Development Bank Working Paper # 393*. Washington, DC: Interamerican Development Bank. Disponible en línea: <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/WP/pubWP-393.pdf> [última consulta 12 de agosto de 2006].
- HAY, COLIN. 2006. «(What's Marxist about) Marxist State Theory?». En Colin Hay, Michael Lister y David Marsch (eds.), *The State. Theories and Issues*, Houndmills: Palgrave, 59-78.
- HAY, COLIN y MICHAEL LISTER. 2006. «Introduction: Theories of the State». En: Colin Hay, Michael Lister y David Marsch (eds.), *The State. Theories and Issues*, Houndmills: Palgrave, 1-20.
- HECLO, HUGH. 1977. *A government of strangers*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- HEGEL, GEORG WILHELM FRIEDRICH. 1837. *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*. Suhrkamp: Frankfurt am Main, 2002 (1º edición 1837).

- HEIDENHEIMER, ARNOLD, HUGH HECLO y CAROLYN ADAMS. 1990. *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martin's Press.
- HESS, STEPHEN. 1976. *Organizing the Presidency*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- HINDMOOR, ANDREW. 2006. «Public Choice». En: Colin Hay, Michael Lister y David Marsch (eds.), *The State. Theories and Issues*, Houndmills: Palgrave, 79-97.
- HOFFMAN, KELLY y MIGUEL ANGEL CENTENO. 2003. «The Lopsided Continent: Inequality In Latin America.» *Annual Review of Sociology* 29: 363-390.
- HOOD, CHRISTOPHER. 1991. «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- HOOD, CHRISTOPHER. 1990. «De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A new style of governance?» *Governance* 3 (2): 205-214.
- HOOGENBOOM, ARI. 1961. *Outlawing the Spoils. A History of the Civil Service Reform Movement 1865-1883*. Urbana et al: University of Illinois Press.
- HOUT, WILL. 2002 «Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance.» *Development and Change* 33 (3): 511-527.
- HUBER, EVELYNE AND MICHELLE DION. 2002. «Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics.» *Latin American Politics and Society* 44, no. 3: 1-28.
- HÜBNER, EMIL. 2000. *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. Disponible on-line en: <http://www.stmuk.bayern.de/blz/web/100025/a25v2b.html#teil5> [última consulta 12 de julio de 2006].
- HUNTINGTON, SAMUEL. 1965. «Congressional Responses to the Twentieth Century.» En: *The Congress and America's Future*, editado por David Truman. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.
- ISMAYR, WOLFGANG. 2001. *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 2ª edición. Opladen: Leske + Budrich.
- JEKEWITZ, JÜRGEN. 1995. «Das Personal der Parlamentsfraktionen.» *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (3): 395-423.
- JONES, MARK P., SEBASTIÁN SAIEGH, PABLO T. SPILLER y MARIANO TOMMASI. 2000. Políticos profesionales – legisladores amateurs: el Congreso argentino en el siglo XX. Manuscrito (noviembre). Disponible on-line en: <http://www.fgys.org/pdf/DT%2045%20PDF.pdf> [última consulta 22 de febrero de 2005].
- KANT, IMMANUEL. 1784. «Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht.» (1ª edición 1784). En: Wilhelm Weischedel (ed.), *Werkausgabe Band XI*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1977.

- KAUFMAN, HERBERT. 1981. *The administrative behaviour of Federal Bureau Chiefs*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- KETTL, DONALD. 2005. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: Brookings.
- KICKERT, WALTER. 1996. «Expansion and Diversification of Public Administration in the Postwar Welfare State: The Case of the Netherlands.» *Public Administration Review* 56 (1): 88-94.
- KIEWIET, D. RODERICK and MATHEW D. MCCUBBINS (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 2000. «América Latina: una region en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social» Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_ameri.pdf [última consulta 22 de junio de 2008]-
- KNACK, STEPHEN y PHILIP KEEFER. 1995. «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics* 7 (3): 207-227.
- KNACK, STEPHEN y PHILIP KEEFER. 1997. «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation». *Economic Inquiry* 35 (julio): 590-602.
- KÖNIG, KLAUS y MARKUS ADAM (eds.). 2001. *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. Speyerer Forschungsberichte 219*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- KOSLOWSKI, STEFAN. 1989. *Die Geburt des Sozialstaats aus dem Geist des Deutschen Idealismus. Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein*. Weinheim: VHC.
- KROPP, SABINE. 2003. Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43 (octubre): 23-31.
- KRUMWIEDE, HEINRICH y DETLEF NOLTE. 2000. *Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- LAKATOS, IMRE. 1978. *The Methodology of Scientific Research Programmes – Philosophical Papers Volume I*. Cambridge: Cambridge University Press (cit. de la trad. española de Juan Carlos Zapatero, *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza, 1983).
- LA PORTA, RAFAEL, FLORENCIO LÓPEZ-DE-SILANES, ANDREI SHLEIFER y ROBERT W. VISHNY. 1997. «Trust in Large Organizations.» *The American Economic Review* 87 (2): 333-338.

- LASSWELL, HAROLD D. 1963. *The Future of Political Science*. New York: Prentice Hall.
- LEE, ELIZA W. 1995. Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review* 55 (6): 539-43.
- LEIBFRIED, STEPHAN. 1992. «Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community». En: Z. Ferge y J. E. Kolberg (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. New York y Frankfurt am Main: Campus/Westview: 245-279.
- LESSIG, LAWRENCE y SUNSTEIN, CASS R. 1994. «The President and the Administration.» *Columbia Law Review* 94 (1): 1-123.
- LINDBLOM, CHARLES E. 1959. «The Science of Muddling Through.» *Public Administration Review* 19: 79-88 (cit. de Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth, 1992, 224-235).
- LLANOS, MARIANA. 1998. «El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997).» *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 38 (151): 743-770.
- LLANOS, MARIANA. 2002. *Privatization and Democracy in Argentina: An analysis of President-Congress Relations*. New York: Palgrave.
- LONDOÑO, JUAN LUIS y FRENK, JULIO. 1997. «Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America.» *Health Policy* 41: 1-36.
- LORA, EDUARDO y CARMEN PAGÉS. 1996. «La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de America Latina y el Caribe.» Banco Interamericano de Desarrollo – Working Paper 343. Disponible en línea: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-343.pdf> [última consulta 16 de octubre de 2006].
- MADRID, RAUL L. 2005. «Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization.» *Latin American Politics & Society* 47 (2): 23-50.
- MANNING, N., R. MUKHERJEE y O. GOKCEKUS. 2000. *Public officials and their institutional environment*. Washington, D.C.: The World Bank. Disponible online en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/wps2427.pdf> [última consulta 22 de febrero de 2005].
- MANOW, PHILIP. 1996. Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27: 96-107.
- MARCH, JAMES y JOHAN OLSEN. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *American Political Science Review* 78 (3), 734-49.

- MARCH, JAMES y JOHAN OLSEN. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- MARCH, JAMES y JOHAN OLSEN. 1995. *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- MARCONI, NELSON. 2002. «Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil». Ponencia presentada en: «III Meeting of the Management and Transparency Network», Washington, D.C.: BID. Disponible en: [última consulta 20 de junio de 2006] http://www2.enap.gov.br/mesa_redonda/downloads/Marconi_CLAD_03_clad0047409.pdf
- MARIN, BERND y MAYNTZ, RENATE. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus.
- MÁRQUEZ, GUSTAVO y CARMEN PAGÉS. 1998. «Ties That Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America.» Inter American Development Bank RES Working Paper # 373. Disponible en línea: <http://citeseer.ist.psu.edu/cache/papers/cs/8980/http://zSzzSzwww.iadb.orgzSzocezSzpdfzSz373.pdf/marquez98ties.pdf> [última consulta 16 de noviembre de 2006].
- MARSHALL, THOMAS H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MATSAGANIS, MANOS, MAURIZIO FERRERA, LUÍS CAPUCHA y LUIS MORENO. 2003. «Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain.» *Social Policy & Administration* 37 (6): 639-655.
- MAURO, PAOLO (1995): «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (1995), S. 681–712.
- MAYNTZ, RENATE. 1997. Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt / Main y New York: Campus Verlag.
- MAYNTZ, RENATE. 1996. «Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.» En: *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, ed. Patrick Kenis y Volker Schneider. Frankfurt am Main y New York: Campus, 471-496.
- MAYNTZ, RENATE. 1983. «The Conditions of Effective Public Policy – A New Challenge for Policy Analysis.» *Policy and Politics* 11 (2): 123-143.
- MAYNTZ, RENATE. 1978a. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg y Karlsruhe: Müller.
- MAYNTZ, RENATE. 1978b. «Intergovernmental Implementation of Environmental Policy. En: Kenneth Hand y Fritz W. Scharpf (eds.) *Interorganizational Policy-Making – Limits of Coordination and Central Control*. London: Sage, 202-214.

- MCCUBBINS, MATHEW. 1985. Regulating the Regulators: A Theory of Legislative Delegation. *American Journal of Political Science* 29: 721-748.
- MCCUBBINS, MATHEW D. y SCHWARTZ, T. 1984. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28: 165-179.
- MCCUBBINS, MATHEW, ROGER G. NOLL y BARRY R. WEINGAST. 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization* 3 (2): 243-277.
- MCCUBBINS, MATHEW, ROGER G. NOLL y BARRY R. WEINGAST. 1989. Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review* 75 (marzo): 431-482.
- MIRGELER, ALBERT. 1961. *Rückblick auf das abendländische Christentum*. Mainz: Matthias-Grünwald-Verlag.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, ESTEBAN y ANDRÉS ROEMER. 2001. *A New Public Management in Mexico: Towards a Government That Produces Results*. London: Ashgate.
- MOE, TERRY M. 1987 An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance.' *Legislative Studies Quarterly* 12 (4): 475-520.
- MOE, TERRY M. 2002. «The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage.» En: Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System* (7ª edición), Washington D.C.: C.Q. Press.
- MOLINA, IGNACIO y CÉSAR COLINO. 2000. «Teaching Public Administration in Spain. A Review Article.» *Public Administration* 78 (1): 233-241.
- MOLINELLI, N. GUILLERMO, VALERIA M. PALANZA y GISELA SIN. 1999. *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- MORENO, LUIS. 2000. *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*. Barcelona: Ariel.
- MORENO, LUIS. 2003. «Europeanisation, mesogovernments and 'safety nets.'» *European Journal of Political Research* 42: 271-285.
- MORENO, LUIS y BRUNO PALIER. 2004 «The Europeanization of Welfare. Paradigm Shifts and Social Policy Reforms.» Documento de trabajo 04-05. Madrid: CSIC. Disponible en línea: <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0405.pdf>
- MORENO, LUIS y SEBASTIÀ SARASA. 1992. «The Spanish 'Via Media' to the Development of the Welfare State.» Working Paper 92-13, Madrid: IESA. Disponible en línea: <http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-9213e.pdf> [última consulta 16 de noviembre 2005].

- MORGENSTERN, SCOTT y LUIGI MANZETTI. 2003. Legislative oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. En: *Democratic accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.
- MORGENSTERN, SCOTT y BENITO NACIF (eds.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA. 2001. «El Congreso argentino: los partidos políticos como problema y solución.» Manuscrito, Buenos Aires (Universidad Torcuato Di Tella/ CONICET).
- MUSTAPIC, ANA MARÍA. 2002. «Oscillating Relations: President and Congress in Argentina.» En: *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- NICKSON, ANDREW. 2002. «Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management*.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 24 (octubre): 113-140.
- NICKSON, ANDREW. 2001. «Education Reform in Latin America: Decentralization or re-structuring?» Contribución presentada en: *Conference on Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*, Institute for Latin American Studies, University of London, 22-23 marzo 2001. Disponible en línea: <http://www.idd.bham.ac.uk/research/publications/Staff/Education%20Reform%20in%20Latin%20America3.pdf> [última consulta 12 de mayo de 2006].
- NICLAUSS, KARLHEINZ. 1999. Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierung zwischen Verfassung und Verfassungskonventionen. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20: 27-38.
- NISKANEN, WILLIAM. 1971. *Bureaucracies and Representative Government*. Chicago: Atherton.
- NOLTE, DETLEF. 2003. «El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada.» *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 43-67.
- NOLTE, DETLEF. 2004. «Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenverschränkung.» *Lateinamerika Analysen* 7 (febrero): 55-88.
- NORMAN, RICHARD. 2004. «Recovering from a Tidal Wave. New Directions for Performance Mangement in New Zealand's Public Sector.» *Public Finance and Management* 4 (3): 429-447.
- NORTH, DOUGLASS C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge u. a., Cambridge University Press, 1990. Trad. española: Douglass C. North, Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico, FCE, México, 1995.

- OBERREUTER, HEINRICH. 1980. «Parlamentarisches System der Bundesrepublik Deutschland – Stärken und Schwächen.» *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44: 3-8.
- OBERREUTER, HEINRICH. 1992. «Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie.» En: *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, editado por Dietrich Bracher et al. Berlin: Duncker & Humblot.
- OBERREUTER, HEINRICH, UWE KRANENPOHL y MARTIN SEBALDT. 2002. «Der Deutsche Bundestag: Konstanz und Wandel eines Parlaments. Zur Einführung.» En: idem (eds.) *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, 2º edición. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 2004. «Why the Rule of Law Matters.» *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- OLIVÁN, ALEJANDRO. 1843. *De la Administración Pública con relación a España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954 (1º edición 1843).
- OLSEN, JOHAN P. 2006 «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy.» *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1-24.
- OLSON, DAVID M. 1994. *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*. New York: Sharpe.
- OSBORNE, DAVID y TED GABLER. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- OSTROM, ELINOR. 1998. «A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action.» *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.
- PACHECO, REGINA. 2004. «Public Management as a Non-Policy Field in Lula'S Administration». Paper presented at the conference on *Generation Reform in Brazil and Other Nations*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. Accesible en línea [última consulta 20 de junio de 2006]: <http://www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/Pacheco.pdf>
- PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL. 2005. «Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy?» *Comparative Political Studies* 38 (1): 51-74.
- PETERS, B. GUY. 2008. «Governance Through the Political System: Making and Implementing Policy.» Paper presented at the Conference of the International Political Science Association (IPSA), Montreal, Canada, April 2008. Disponible en: <http://montreal2008.info/site/images/PAPERS/section1/Peters%20-1.4.pdf> [última consulta 30 de julio de 2008].

- PETERS, B. GUY. 1999. *American Public Policy: Promise and Performance* (5ª edición), Chappaqua, Seven Bridges Press.
- PETERS, B. GUY. 1992. «The policy process: an institutionalist perspective». *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 35 (2): 160-180.
- PETERS, B. GUY y PIERRE, JON. 2006. «Governance, Government and the State.» En: Colin Hay, Michael Lister y David Marsch (eds.), *The State. Theories and Issues*, Houndmills: Palgrave, 209-222.
- PETERS, B. GUY and PIERRE, JON. 2001. *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. London: Routledge.
- PHILIP, GEORGE. 2003. *Democracy in Latin America: surviving conflict and crisis?*, Cambridge: Polity press.
- PIERRE, JON y B. GUY PETERS. 2000. *Governance, Politics and the State*, Houndmills u.a., MacMillan Press, 2000.
- POGGI, GIANFRANCO. 1978. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- POLIDANO, CHARLES. 1999. «The New Public Management in Developing Countries.» IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13. Manchester: University of Manchester.
- POLLIT, CHRISTOPHER y GEERT BOUCKAERT. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (segunda edición). Oxford: Oxford University Press.
- PRESSMAN, JEFFREY L. and AARON WILDAVSKY. 1973. *Implementation*. University of California Press; Berkeley.
- PSACHAROPOULOS, GEORGE y HARRY ANTHONY PATRINOS (eds.) 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC: The World Bank. Disponible en: http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/Date/By+Author_Country/E9F1965AA628198885256E1B00789D22?OpenDocument [última consulta 18 de junio de 2006].
- RAMÍO, CARLES. 2001. «Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional.» En *Reforma y Democracia*, nº 21. Caracas: CLAD, pp. 75-116.
- RAMÍO, CARLES. 1999. «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical.» *Revista Instituciones y Desarrollo* (diciembre). Disponible en línea: http://www.iigov.org/revista/?p=5_02 [última consulta 28 de septiembre de 2005].

- RAMIÓ, CARLES y SALVADOR, MIQUEL. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra.
- RAUCH, JAMES E. y EVANS, PETER B. 1999. «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review* 64 (octubre): 748-765.
- RAUCH, JAMES E. y EVANS, PETER B. 2000. «Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries», *Journal of Public Economics* 75: 49-71.
- RAWLINGS, LAURA B. 2005. «A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes.» *International Social Security Review* 58 (2-3): 133-161.
- RHODES, MARTIN. 1997. «Southern European Welfare States: Identity, Problem and Prospect for Reform.» En: Martin Rhodes (ed.) *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. Londres: Cass, 1-22.
- RHODES, R.A.W. 2003. «What is New about Governance and Why does it Matter?» En: Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, 61-73.
- ROSENBLOOM, DAVID. 2001. «Whose Bureaucracy Is This, Anyway? Congress' 1946 Answer.» *Political Science & Politics* 34: 773-777.
- ROSENBLOOM, DAVID. 2000. *Building a legislative-centered public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- ROSENBLOOM, DAVID. 1993. «Editorial: Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!» *Public Administration Review* 53 (6): 503-507.
- ROSENBLOOM, DAVID. 1986. *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Random House.
- RUBIO LARA, MARÍA. 1997. «El origen histórico del Estado moderno.» En: Andrés de Blas Guerrero y Jaime Pastor Verdú (eds.), *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid: UNED, 77-92.
- RUTGERS, MARK. 1994. «Can the Study of Public Administration Do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein.» *Administration and Society* 26 (3): 395-412.
- SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL. 2005. «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del 'gobierno de partido.'» *Política y Sociedad* 42 (1): 227-255.
- SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL. 2004. «Estudio comparado de path dependence del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España.» *Revista de Estudios Políticos* 124 (abril-junio): 95-128.

- SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL. 2002. «La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1997 y 2000.» *Revista de las Cortes Generales* 57: 100-131.
- SCHICK, ALLEN. 1998, «Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms.» *The World Bank Research Observer* 13 (1): 123-131.
- SCHIMMELFENNIG, FRANK y UIRICH SEDELMEIER. 2004. «Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.» *Journal of European Public Policy* 11 (4): 661-679.
- SCHNUR, ROMAN. 1962. *Die französischen Juristen im konfessionellen Bürgerkrieg*. Berlin: Duncker und Humblot.
- SCHWARZMEIER, MANFRED. 2001. *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- SCHWARZMEIER, MANFRED. 2002. «Nur» Stilfragen? Informale Verhaltensregeln und Handlungsnormen im Deutschen Bundestag. En: *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, 2ª edición. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- SHAFRITZ, JAY M. y E. W. RUSSELL. 2000. *Introducing Public Administration (Second Edition)*, New York et al.: Longman.
- SIAVELIS, PETER M. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park (Penn.): Penn State University Press.
- SKOCPOL, THEDA. 1985. «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.» En: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 3-43.
- SKOWRONEK, STEPHEN. 1982. *Building a new American state*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, MARTIN. 2006. «Pluralism.» En: Colin Hay, Michael Lister y David Marsch (eds.), *The State. Theories and Issues*, Houndmills: Palgrave, 21-38.
- SPENCE, DAVID B. 1997. «Administrative Law and Agency Policy-Making: Rethinking the Positive Theory of Political Control.» *Yale Journal on Regulation* 14 (2): 407-450.
- STEIN, LORENZ von. 1870. *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. Mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland* (1ª ed. Stuttgart 1870). Reproducción facsímil de la 1ª edición, Boston, MA: Adamant Media Corporation, 2005.

- STEIN, LORENZ von. 1850. *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 1ª edición Leipzig 1850. Citado de la reim-
presión de la 2ª edición (Munich 1921), 3 vol., Darmstadt: Georg Olms,
1959. Existe una traducción completa al inglés: *The History of the Social
Movement in France, 1789-1850*, traducción de Kaethe Mengelberg, To-
towa, NJ : Bedminster Press, 1964. También hay una traducción al castella-
no, aunque lamentablemente se trata sólo de fragmentos seleccionados: *Mo-
vimientos Sociales y Monarquía*, traducción de Enrique Tierno Galván,
Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- STIGLITZ, JOSEPH E.. 2002. *Globalization and Its Discontents*. London: Allen
Lane.
- STILLMAN, RICHARD J. 1997. «American vs. European Public Administration:
Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make
Public Administration?» *Public Administration Review* 57 (4): 332-338.
- STILLMAN, RICHARD J. 1990. «The Peculiar ‘Stateless’ Origins of American
Public Administration and the Consequences for Government Today.» *Pub-
lic Administration Review* 50 (2): 156-167.
- STILLMAN, RICHARD J. 1973. «Woodrow Wilson and the Study of Administra-
tion: A New Look at an Old Essay.» *The American Political Science Review*
67 (2): 582-588.
- SUBIRATS, JOAN. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la adminis-
tración*. Madrid: INAP (reimp. 1993).
- SUNSTEIN, CASS R. 1987. Constitutionalism After the New Deal. *Harvard Law
Review* 101: 421-510.
- TAMAYO SÁEZ, MANUEL. 1997. «El análisis de las políticas públicas.» En; Ra-
fael Bañón y Ernesto Carrillo (eds.), *La Nueva Administración Pública*. Ma-
drid: Alianza, 281-312.
- TAYLOR-GOOPY, PETER. 2002. «The Silver Age of the Welfare State: Perspec-
tives on Resilience.» *Journal of Social Policy* 31 (4): 597-621.
- TENDLER, JUDITH. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns
Hopkins University Press.
- THEOBALD, CHRISTIAN. 2001. «Zehn Eckpunkte zu Good Governance», en:
König y Adam 2001, 35-65.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. 1835. *De la démocratie en Amérique*, Vol I. (1º
edición 1835). París: Gallimard, 1961 (reimp. 2005).
- U.S. 1935. Humphrey’s Executor v. United States, 295 U.S. 602, 627.
- VALDÉS, SANTIAGO. 2003. «Reforma del Estado ¿Qué hacer ahora?», *Puntos
de Referencia* 271, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Dispo-
nible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3221_1566/pder271_valdes.
pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3221_1566/pder271_valdes.pdf) [última consulta 27 de julio de 2006].

- VALENZUELA, ARTURO. 2004. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy* 15 (4): 5-19.
- VELASCO, JUAN CARLOS. 2003. *Para leer a Habermas*. Madrid: Alianza.
- WALDMANN, PETER. 2002. *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen: Leske und Budrich
- WALDO, DWIGHT. 1948. *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.
- WEBER, MAX. 1921. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (1º edición 1921), 5º edición revisada, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1972. Trad. española: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- WEBER, MAX. 1918. «Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland» (1º ed. 1918). En: Max Weber, *Gesammelte politische Schriften*, 4º ed. 1980. Tübingen: Mohr, 306-443.
- WEBER, MAX. 1904-05. *Die protestantische Ethik und der «Geist» des Kapitalismus* (1º edición 1904-05). Weinheim: Beltz Athenäum, 1996. Trad. española: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona: Península, 1988.
- WEINGAST, BARRY R. 1981. Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relations. *Law and Contemporary Problems* 44: 147-177.
- WEINGAST, BARRY R. 1984. «The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC.» *Public Choice* 41: 141-191.
- WEINGAST, BARRY R. y MARK J. MORAN. 1982. «The Myth of the Runaway Bureaucracy.» *Regulation* 6: 33-38.
- WEINGAST, BARRY R. y MARK J. MORAN. 1983. «Bureaucracy Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission.» *Journal of Political Economy* 91: 765-800.
- WEYLAND, KURT. 2002. «Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics.» *Studies in Comparative International Development* 37 (1): 57-85.
- WILLOUGHBY, WILLIAM F. 1913. «The Correlation of the Organization of Congress with that of the Executive.» *Proceedings of the American Political Science Association* 10, 155-167.
- WILLOUGHBY, WILLIAM F. 1934. *Principles of Legislative Organization and Administration*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- WILSON, WOODROW. 1887. «The Study of Administration». *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.

- WILSON, WOODROW. 1886. «Letter to Robert Bridges.» En: Arthur Link (ed.) *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 5 – 1885-1888. Princeton y New Jersey: Princeton University Press, 1968.
- WINTRINGHAM, MICHAEL. 2001a. «Opening Address. Public Service in a Crowded Age.» Te Papa, Wellington, October 18, SSC. Disponible en línea: <http://pssm.ssc.govt.nz/2001/papers/mwintrin.asp> [última consulta 10 de noviembre de 2005]
- WINTRINGHAM, MICHAEL. 2001b. «State Services Commissioner's Annual Report on the State Services (2001).» Wellington: State Services Commission. Disponible en línea: http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/annual_report2001.pdf [última consulta 10 de noviembre de 2005].
- WOLL, PETER. 1977. *American Bureaucracy*, 2º edición. New York: Norton.
- YOUNGS, RICHARD, KRISTINA KAUSCH, DAVID MATHIESON, IRENE MENÉNDEZ, JEROEN DE ZEEUW. 2006. *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*, Madrid: Fride.

ISBN 978-84-7351-282-4



9 788473 512824

P.V.P.
19,00 €
(IVA incluido)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS