

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual

Publicación del
Proyecto de Modernización del Estado
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Av. Julio A. Roca 782 - Piso 12
(C1067ABP) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.modernizacion.gov.ar
modernizacion@jgm.gov.ar

Edición, corrección y composición general:
Proyecto de Modernización del Estado

Compilador: Carlos H. Acuña

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2007.

Los editores no se responsabilizan por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los textos de los colaboradores de esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*

OSCAR OSZLAK Y GUILLERMO O'DONNELL

I. Recientes transformaciones del Estado latinoamericano

¿Por qué estudiar políticas públicas o, tal vez más precisamente, políticas estatales?¹ Por supuesto, hay múltiples respuestas válidas, pero en nuestro caso y para decirlo sin mayores rodeos, el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisoría manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano. Nuestra perspectiva aquí es de politólogos, no de *policy advisors*; el referente empírico acotado por el estudio de ciertas políticas nos interesa, con relación a este tema, en tanto puede contribuir al mejor conocimiento de problemas ubicados en un plano diferente: ¿Cuál es la naturaleza de los Estados latinoamericanos contemporáneos?, ¿de qué manera y en qué grado expresan y a su vez actúan sobre la distribución de recursos de sus propias sociedades y del contexto internacional?, ¿cómo inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios al nivel del Estado?, ¿cómo se engarzan conclusiones y hallazgos referidos a América Latina con proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas?

El problema del Estado latinoamericano contemporáneo, de los nuevos patrones de dominación política, aunque recoge clásicos temas de nuestras disciplinas, está siendo replanteado por acontecimientos y tendencias que comenzaron a ser visibles en Brasil a partir de 1964 y que se manifestaron con diversas modalidades en otras experiencias posteriores. Esas tendencias se manifiestan en el común terreno de autoritarismo, de rigideces sociales, de desigualdad, de dependencia y de crisis económicas. Pero, por distintos caminos, varios países de la región han experimentado la reciente emergencia de sistemas de dominación mucho más expansivos, comprensivos y burocratizados que los anteriormente conocidos en América Latina. Dicho de otra manera, el Estado latinoamericano tiende hoy a ser más “moderno”, pero en el particular sentido de pretender, y en buena medida poder, abarcar autoritariamente numerosos elementos y relaciones anteriormente reservados a la sociedad civil. Queda amplio margen para polemizar acerca del balance de consecuencias de estos cambios, pero cabe poca duda que nuestras disciplinas tienen que dar cuenta de ellos y, entre otras cosas, saber mucho más acerca de su impacto global sobre la situación y sobre la dirección del cambio de nuestras sociedades.

El creciente abanico de cuestiones que ha pasado a ser “función propia” del Estado latinoamericano, la mayor extensión territorial de su acción efectiva en perjuicio de autonomías regionales legales y extralegales, la expansión del control estatal sobre diversos sectores sociales -de lo que el corporativismo es una manifestación central pero no única-, la emergencia de núcleos tecno-burocráticos con creciente autoridad interna y externa al Estado, son algunos de los procesos de los que nuestras disciplinas deben dar cuenta. Desde una perspectiva que privilegia excesivamente la acumulación de poder en un “centro” nacional, ellos pueden ser interpretados como avances en la dirección del “desarrollo político”². Por otro lado, la eliminación de formas precapitalistas y la “modernización” de la economía en beneficio de grandes organizaciones públicas y privadas pueden ser vistas como avances en el desarrollo de fuerzas productivas, cuyas consecuencias de largo plazo permiten dejar de lado aspectos más evidentes y menos tranquilizadores. Estas visiones nos parecen demasiado unilaterales, y demasiado cercanas a lo que argumentan portavoces y beneficiarios de las nuevas tendencias, como para no someterlas a un detenido análisis crítico. No es esta la ocasión para intentarlo, pero es posible mencionar algunos aspectos que nos parecen útiles para ubicar el tema de las políticas estatales.

Los cambios observados al nivel del Estado, y de la dominación política de la que éste es componente central, tienen que ser vistos en su estrecha vinculación con otros procesos, más o menos visibles, más o menos avanzados en cada uno de nuestros países, pero operantes en el conjunto de la región. Por una parte, la tendencia hacia la emergencia de una nueva coalición integrada por sectores burocráticos -civiles y militares-, por el capital internacional radicado en nuestras sociedades y por las capas más dinámicas, agrarias y urbanas, de la burguesía nacional. Este “trío”³ incorpora subordinadamente a sectores medios y a algunas capas relativamente privilegiadas de la clase obrera, en grados variables de acuerdo con especificidades nacionales que no nos preocupa distinguir aquí. La expansión de la economía sigue fundamentalmente la dirección marcada por los intereses de los integrantes principales de la nueva alianza, hacia la formación y expansión de grandes unidades productivas y de servicios -públicas, privadas de capital internacional y nacional, y variadas combinaciones de unas y otras-. Paralelamente, observamos la tendencia hacia el perfeccionamiento de mecanismos de control estatal sobre el sector popular, sobre todo de la clase obrera y del campesinado, mediante variadas combinaciones de represión, cooptación y organización corporativa⁴.

Sería erróneo olvidar las diferencias existentes de uno a otro caso nacional, pero también es necesario advertir que en conjunto, los procesos recién mencionados se relacionan estrechamente con la necesidad de “poner en forma” las economías de un capitalismo dependiente de extendida pero tardía industrialización, a partir de las crisis que acompañaron -en diferentes momentos y con diferentes características- los límites con que chocó el período de expansión del consumo interno y veloz sustitución de importaciones. A partir de entonces los temas de “eficiencia”, “modernización económica” y “organización” de la sociedad comenzaron a repicar señalando los dilemas y la dirección en la que todavía podría hallar algún punto de equilibrio una economía basada en la acumulación privada pero que necesita cada vez más del activo papel del Estado para lograr y sostener las condiciones generales de su funcionamiento. La existencia de horizontes temporales necesarios para la programación de las grandes inversiones subsiguientes al período “fácil” de sustitución de importaciones y para el funcionamiento de grandes unidades económicas (no pocas de las cuales son a su vez apéndice de una programación transnacional), la sistemática canalización de la acumulación del capital hacia

esas unidades y el Estado, la correlativa “postergación” de las posibilidades de consumo popular prometidas por el populismo, la reducción de la importancia de la cancelación de sistemas electorales que aparecieron como canal para la transmisión de demandas “irresponsables”, la implantación de mecanismos de control de sectores populares cuya activación parecía crecientemente amenazante, contribuyeron en la última década a la emergencia de formas de dominación política mucho más definidamente autoritarias y burocráticas que las anteriormente conocidas. Las diversas modalidades con que estas nuevas formas de dominación se han manifestado en América Latina, así como la variedad de resultados imputables a las mismas señalan que, aún en los casos en que estas tendencias se han hecho más visibles, hay variaciones que deben ser tenidas en cuenta y que un estudio cuidadoso y teóricamente orientado de ciertas políticas estatales debería contribuir a conocer mejor. En el nivel de generalidad en que nos hemos colocado aquí, lo que todo esto tiene en común es su intento sistemático de controlar el funcionamiento de nuestras sociedades. Esto a su vez apunta a una estabilización del contexto social que es condición necesaria para la subsistencia y “desarrollo” de nuestras economías, que sólo parecen poder lograrlo mediante la hipertrofia de algunos de sus componentes, sobre todo las filiales de empresas multinacionales y el Estado mismo.

Estabilización e hipertrofia sólo pueden ser garantizados por una profunda recomposición del poder político. Esto es lo que aparece en los niveles más visibles de la crisis latinoamericana de la última década. En otras palabras, el papel de un Estado también “puesto en forma” para imponer coercitiva y cooptativamente la estabilización del contexto social, desnuda como nunca en América Latina el contenido político de nuestros “problemas económicos”. Represión, intentos de despolitización y control del sector popular, manipulación ideológica, extensión y perfeccionamiento de mecanismos corporativos, aumento de las inversiones estatales, asunción de nuevas actividades empresariales por el Estado, núcleos tecnocráticos que surgen en tradicionales burocracias públicas, son aspectos íntimamente entrelazados con el crecimiento hipertrofiado de nuestras economías. Se trata, por supuesto, de un tema tan clásico como el de las interrelaciones entre el poder económico y la acumulación, por una parte, y la dominación política, por la otra. Pero si bien en otras situaciones históricas el papel del Estado fue también visible y activo, en nuestro caso es, además, mucho más complejo. Por lo pronto el Estado latinoamericano no sólo tiene que vérselas con la burguesía nacional sino también con la presencia de empresas multinacionales que en muchos aspectos escapan a su poder de decisión y que por diversos canales dirigen parte importante de su acumulación hacia mercados externos.

Los patrones de control-exclusión de sectores populares, de incorporación subordinada de capas medias y algunas fracciones de la clase obrera y el *ménage a trois* dominante en el vértice señalan gruesamente tendencias que es menester conocer mejor. Entre otras cosas, parece claro que deberían traducirse a nivel del Estado en diferentes canales y grados de acceso a las políticas estatales, en diferentes modos de resolución de las cuestiones planteadas y en diferentes procesos de implementación según comprometan más o menos directamente a unos u otros sectores. Por otra parte, esas tendencias deben ser relacionadas con la que nos parece una de las principales tensiones de nuestras sociedades: el papel del Estado como agente inusitadamente activo y visible de la acumulación y la reproducción de las formas “más avanzadas” del capitalismo dependiente latinoamericano. Esto empieza a hacer comprensible la variable pero significativa autonomía del Estado respecto no sólo del conjunto de la sociedad sino también de los otros integrantes del “trío”. Para cumplir su papel “económico” el Estado debe con-

trolar y estabilizar la sociedad y para esto, a su vez, debe expandirse, tecnificarse y burocratizarse. Esto lleva a la generación de intereses burocráticos, civiles y militares, internos al Estado mismo, y de ideologías “nacionalistas” que impulsan decisiones a contrapelo de la visión más privatista del “desarrollo económico” articulado por buena parte de los agentes económicos privados más dinámicos. Nos referimos a las políticas de asunción de actividades empresariales por el Estado; al eco que allí encuentran algunas capas de la burguesía nacional en sus aspiraciones para que se parcelen entre ellos y el Estado “cotos prohibidos” al capital internacional o en los que éste debe participar obligadamente con uno u otro; a la vital importancia del control de algunos resortes del Estado para que a través de ellos el capital nacional pueda negociar con el internacional las condiciones de su supervivencia y crecimiento a expensas del sector popular y, aún, de los capitalistas locales que no han podido hacer la política de intereses que conduce al amparo del Estado. Simplificando, pareciera que ECONÓMICAMENTE todo conduce a un crecimiento darwiniano que sólo permitiría sobrevivir a los “más aptos”, mayoritariamente integrados por las filiales del capital internacional y por las capas de la burguesía nacional más íntimamente vinculadas con aquél. Pero la obtención de las condiciones SOCIALES para que esto sea posible origina un nuevo Estado, mucho más activo, expansivo y penetrante. Por eso mismo, ese Estado genera intereses burocráticos propios y abre espacio político para una burguesía quizás cada vez menos “nacional” pero no por eso exenta de conflictos parciales con el capital internacional que, precisamente, su acceso al Estado le permite negociar. Más que en casos anteriores, aún que en Alemania y Japón, el crecimiento capitalista latinoamericano precisa de un Estado que es a la vez condición necesaria y obstáculo para su eclosión. En un plano esto es una paradoja y en otro más profundo es una contradicción que tiñe las características actuales del Estado latinoamericano, hace entendible algunas de las ambigüedades de sus políticas y nos permite comprender las dificultades que todo esto suscita cuando es examinado con categorías teóricas derivadas de situaciones históricas en las que todo se entrelazó de otra manera.

Las políticas estatales de control-exclusión del sector popular y de asignación cooptativa de beneficios diferenciales para algunas de sus capas; las que llevan a la expansión de inversiones y actividades empresariales, sobre todo las directamente productivas del Estado, así como las que surgen de las instituciones públicas encargadas de algún “paquete” de esas actividades; los contenidos prácticos y simbólicos de políticas “nacionalistas” del Estado o los resultantes de los intentos de tutelar al capital privado local; las políticas tendientes a atraer y garantizar al capital internacional y, a la vez, las apuntadas a acotar su expansión interna para que, por lo menos, las tendencias darwinianas del “desarrollo” no arrinconen demasiado a las clases dominantes locales y al propio Estado. Estas nos parecen algunas de las más importantes áreas problemáticas que se desprenden de la especificidad histórica de un Estado complejamente engarzado con la estructura y cambios de una economía que ni es “subdesarrollada” ni puede reproducir los patrones de los capitalismo centrales. Todos los temas señalados están densamente entrecruzados -aunque no solamente, por supuesto- por políticas estatales y por los impactos públicos de las políticas “privadas”⁵ de los actores más poderosos que interactúan con el Estado alrededor de ciertas cuestiones vigentes.

Es en este terreno que nos parece indispensable que se abran fronteras mediante el estudio de políticas que ofrezcan una probabilidad razonable de iluminar, con el grado de especificidad y de atención necesarios para detectar interacciones a lo largo del tiempo, los muchos

aspectos de aquellos grandes temas que quedan ocultos para las lentes inevitablemente más estáticas y agregadas de otros enfoques, también necesarios pero más “estructurales”.

Descubrir el problema del Estado lleva a plantear el tema de su relativa autonomía evitando pendular hacia una visión “politicista” según la cual toda la dinámica de la sociedad y del Estado puede ser develada desde el interior de este. Pero si lo dicho hasta ahora no es demasiado erróneo, esa autonomía relativa no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que “importen” más o menos a unos y a otros. El estudio de políticas estatales debería proporcionarnos valiosas enseñanzas acerca de estas diferencias, pero es necesario agregar enseguida que los cambios que hemos delineado implican que no es obvio dónde trazar las demarcaciones que separan al Estado y “lo público” de la sociedad y “lo privado”. Bien puede ser que ciertas nociones heredadas - como la de una tajante separación entre “lo público” y “lo privado”- tengan que ser repensadas frente a nuestra emergente realidad. En algunos terrenos (como por ejemplo en el que se dirime a quién incumbe la tenencia legítima de armas de guerra) posiblemente sea todavía posible pensar en una clara línea que separa lo “público” de lo “privado”. Pero en otros terrenos convendría pensar en un contorno irregular que incluye áreas grisáceas en las que es difícil precisar dónde comienza una y otra esfera. En algunos casos (como el de la corporativización de sectores obreros y campesinos) podríamos hablar más bien de políticas que suponen PENETRACIONES del Estado en la sociedad civil; en otros (como en el de los mecanismos de representación de los otros integrantes del trío) sería más exacto hablar de mutuas y variables INTERPENETRACIONES, donde al componente de “mando” que pone el Estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación. Esto sugiere que las políticas estatales se insertan en una “estructura de arenas” que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones en unas u otras.

Luego de este rodeo tal vez sea más claro por qué tendemos al estudio de políticas estatales como un capítulo de una futura teoría del Estado latinoamericano y, más genéricamente, de los patrones de dominación conexos a formas relativamente “avanzadas” de capitalismo tardío y dependiente. Para ello las políticas estatales permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. Esta visión es complementaria de otros enfoques, con cuyas hipótesis y conclusiones puede controlarse mutuamente.

Uno de ellos apunta directamente a una reconceptualización del tema del Estado y la sociedad. Aún cuando recoge los resultados de investigaciones más empíricamente orientadas, su objeto propio es una teorización a un nivel ya inicialmente alto de abstracción⁶.

Un segundo enfoque gira alrededor de las vinculaciones entre clase(s) y Estado; su objeto propio es una relación estructural clase-Estado que abarca numerosos modos de vinculación - incluso políticas estatales- entre una y otro⁷. Un tercer enfoque, el que aquí discutimos, es más empírico e inductivo que el primero y “corta” a través de más actores sociales que el segundo, sobre la base del estudio de una o pocas cuestiones y sus respectivas políticas. El estudio de políticas estatales -desde la perspectiva que proponemos- ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, even-

tualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas⁸. A la visión más directamente analítica del primer enfoque y más estructural del segundo, corresponde en este tercero una más detallada y dinámica de cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas “cuestiones”. Conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de “actores” (incluyendo el Estado), pueden ser vistos aquí con un detalle que, por lo menos debería ser útil para que no arrasemos *a priori* con sutilezas y complejidades que será necesario respetar en el replanteo teórico del tema del Estado y la sociedad. Por supuesto, estas ventajas tienen una importante contrapartida: esta tercera estrategia implica el estudio de casos y son bien conocidas las dificultades para generalizar desde éstos hacia el sistema de relaciones del que han sido escogidos. El problema tiene alivio (aunque no solución) en la distancia que media entre los casos escogidos y estudiados con un empirismo ramplón y aquellos en los que un foco teórico ha gobernado su selección y la de las dimensiones que en ellos se estudiarán⁹.

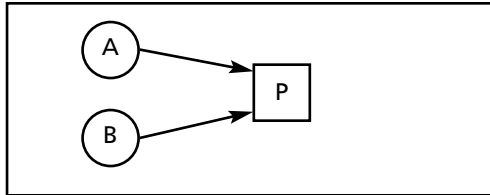
Pero interesa sobre todo advertir que aunque ninguno de estos enfoques¹⁰ es “óptimo”, pueden ser complementarios. Cada uno tiene obvias limitaciones, cada uno es una forma diferente de cortar analíticamente el mismo tema general y cada uno debe contribuir a la temática que hemos tratado de esbozar en las páginas anteriores. Por lo pronto, la estrategia de estudio más puntual implicada por el estudio de cuestiones y políticas debería quedar abierta a intersecciones con los otros enfoques, donde las hipótesis y proposiciones generadas en ellas puedan ser confrontadas desde los restantes¹¹.

II. Premisas y enfoques en el estudio de políticas estatales

Como ha ocurrido en otras subdisciplinas que adquieren rápida difusión, diversos trabajos se han dedicado a describir, catalogar y criticar las diferentes perspectivas desde las que se han encarado los estudios de políticas públicas o estatales¹². Ello facilita nuestra tarea, ya que nos exime de la revisión crítica de una vasta literatura y nos proporciona un diagnóstico bastante exhaustivo de las premisas, sesgos e insuficiencias de los enfoques más corrientes. Sin embargo, a riesgo de incurrir en simplificaciones excesivas, creemos necesario examinar ciertas orientaciones generales de esta literatura para poner de manifiesto algunos de los supuestos y limitaciones de los modelos en ella implícitos y plantear lo que estimamos el nivel mínimo de complejidad requerido para estudiar las políticas estatales.

Buena parte de las publicaciones existentes sobre el tema considera a las *policies* como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Esto puede ser válido cuando el objetivo de la investigación es relativamente simple, tal como ocurre cuando se desea establecer qué factores inmediatos originaron una decisión o cuáles fueron sus efectos más directos y notorios. Desgraciadamente, no podemos pensar en ningún caso con mediano interés teórico que se acomode a estos requisitos.

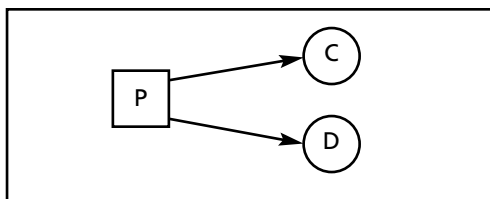
El tipo de estudio más tradicional es aquél que intenta explicar por qué se adoptó una política. El modelo implícito es el que muestra elementalmente la Figura 1.

FIGURA 1

Fácilmente pueden advertirse las razones de la popularidad de este enfoque. En primer término, visualiza al Estado como un escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas o *inputs* de “grupos” sociales; la esfera de lo propiamente político depende de un dinamismo que le es impuesto “desde afuera”. En segundo lugar, es obvio que puede ser tratable con técnicas estadísticas relativamente sencillas: un conjunto de variables independientes, que pueden estar articuladas en formas más complejas que la sugerida en la figura, “desemboca” en una variable dependiente, la decisión adoptada. Esta puede ser un evento discreto (decisión de intervenir en Corea, una sentencia judicial) o un resultado cuantificable (asignaciones presupuestarias).

A pesar de que estos estudios han generado interesante información para el análisis de los procesos decisorios, su poder explicativo suele ser más aparente que real, ya que las causas más mediatas y difusas de la decisión o resultado examinados se prestan mucho menos al tratamiento riguroso que constituye uno de los atractivos de este enfoque. Por otra parte, estos estudios omiten toda referencia al proceso desencadenado por la decisión analizada en términos de su eficacia y posibles impactos.

Esta última preocupación ha originado un enfoque diametralmente opuesto al anterior, que invierte el esquema proponiendo investigar cuáles han sido los impactos de una determinada política estatal. La Figura 2 ilustra, también elementalmente, las relaciones causales implicadas.

FIGURA 2

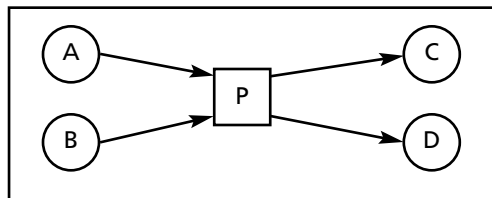
Como se observa, este enfoque establece una importante distinción entre la política misma y sus efectos, es decir, las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. La finalidad del enfoque es eminentemente diagnóstica. La gran difusión que ha adquirido en los últimos años se explica por la creciente demanda de una clientela -sobre todo estatal- que quisiera conocer mejor los efectos de ciertas políticas. Sin duda, el actual interés existente en los EEUU, por la conceptualización y medición de “impactos” de políticas estatales se debe en buena parte a dicha demanda, pero esto ha repercutido negativamente debido

a la estrechez que suele imponer a la definición del tema. En efecto, el enfoque ilustrado en la Figura 2 contiene algunos supuestos que conviene explicitar: i) No intenta conocer cómo se originó la política; esto es difícilmente aceptable cuando la preocupación que lleva a estudiar el problema es menos teórica que la típica “evaluación” patrocinada por un organismo estatal. Además, conocer este aspecto puede ser necesario, por ejemplo, para explicar inconvenientes o distorsiones sufridos por la política en la etapa de implementación. ii) El sistema causal que genera los impactos observados tiende a considerarse cerrado a toda otra influencia significativa fuera de la política estatal. Esta premisa suele ser poco verosímil; en la medida en que es incorrecta, el modelo está erróneamente especificado y no existe forma razonable de atribuir los cambios observados a impactos de la política estatal. iii) Los estudios de este tipo suelen contener una estrecha definición de los impactos aún cuando, debe admitirse, esto no sea intrínseco a la lógica del enfoque. Ciertamente, es difícil identificar impactos “secundarios” (repercusiones indirectamente atribuibles a la política estatal, originadas en los impactos más directos de la misma) e impactos “inesperados” (efectos, no previstos y muchas veces no deseados de las políticas analizadas).

Pero más allá de las dificultades conceptuales y operacionales propias del enfoque, estos inconvenientes derivan muchas veces de la particular relación establecida entre el científico social y el organismo contratante. A menudo este último está poco interesado en que se demuestre su ineficacia, o se detecten impactos negativos o se exploren impactos inesperados o secundarios que repercuten fuera de su contexto operativo, lo cual puede llevar a que el ámbito relevante del problema se defina de acuerdo con los términos fijados por el organismo contratante¹³. En conjunto, estas limitaciones influyen para que el estudio de políticas e impactos dentro del marco relativamente simple¹⁴ del estudio diagnóstico típico, no sea adecuado para extraer del tema el contenido teórico que nos interesa.¹⁵

Un grado de complejidad relativamente mayor resultaría de superponer las Figuras 1 y 2, tal como lo ilustra la Figura 3.

FIGURA 3



Sabemos sin embargo que esta representación es insuficiente, al menos en dos aspectos fundamentales: i) P aparece externamente determinada por A y B, lo cual excluye toda posibilidad de iniciativa relativamente autónoma por parte del Estado mismo; ii) Los impactos C y D no suelen ser causados sólo por P; también pueden operar para producirlos otros factores además de P. Conviene también tener presente la frecuente ocurrencia de impactos directos pero inesperados, así como de impactos secundarios generados tanto por aquellos como por C y D. Estas “complicaciones” podrían todavía ser representadas gráficamente, pero la figura resultante perdería valor heurístico sin llegar a reunir aún el grado de complejidad necesario como para traducir lo que nos parece el nivel de conceptualización mínimo requerido por nuestro tema.

De todos modos, es preciso señalar que la Figura 3, nos sugiere más explícitamente que las anteriores, que el estudio de políticas estatales y sus impactos contiene una dimensión temporal que le es intrínseca. En este sentido, nuestro tema comienza a vislumbrarse como el estudio de secuencias de eventos, algunos de los cuales -como veremos- son políticas estatales, otros son “políticas” adoptadas por “actores” no estatales y otros, aún, son cambios detectables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten unas y otras.

III. Esbozo para el estudio de políticas estatales en América Latina

Hemos afirmado al comienzo que nuestro interés en el estudio de políticas estatales deriva de su potencial contribución al tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil. Señalamos, en tal sentido, algunas de las tendencias observables en América Latina sugiriendo que el instrumental teórico y metodológico disponible es aún insuficiente para captar la dinámica e interpretar el sentido de aquellas transformaciones y relaciones. Sugerimos, por último, que el estudio de políticas estatales y sus impactos podría constituir una promisorio vía de acceso al tema, convergente con otras formas de abordaje, en la medida en que se revisen y reformulen los enfoques predominantes en tales estudios. En la sección anterior esquematizamos estos enfoques, señalando sus principales limitaciones y destacando la necesidad de introducir el grado de complejidad requerido para que el estudio de políticas estatales sirva como vía de acceso al tema de las transformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. En lo que resta del presente trabajo, nos proponemos avanzar en esa tarea desarrollando un “protomodelo verbal” que servirá para ir señalando las dimensiones y características que nos parecen más relevantes para el estudio de políticas estatales.

Una analogía musical que tomamos de Milic Capek (1961) puede quizás servir como punto de partida para transmitir la naturaleza de nuestro enfoque, y, sobre todo, el lugar que le asignamos a las políticas estatales dentro del tema más general de las vinculaciones Estado-sociedad. La frase musical es un todo sucesivo y diferenciado, aunque no aditivo; la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes¹⁶. Podríamos agregar por otra parte, que cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que ésta integra. Analógicamente, las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas. Forzando la analogía, nuestra “obra” es un proceso social relevante definido por un tema o cuestión. Nuestros “ejecutantes” son actores sociales -estatales y “civiles”- cuyas políticas van delineando el ritmo y las alternativas de ese proceso social. Creemos posible entonces localizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede

constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones.

Hecha esta sintética presentación, pasamos a definir y desarrollar algunos de los términos y conceptos introducidos.

1. La “cuestión”

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son “problematizadas”, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”.

Toda cuestión atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”¹⁷. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos, (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Para la perspectiva adoptada en este trabajo interesan, sin embargo, aquéllas cuestiones respecto de las cuales el Estado también toma posición¹⁸.

2. El surgimiento histórico de una cuestión

Negar la problematicidad de un asunto (argumentando que es un “falso problema”), afirmar que nada puede hacerse (la “inevitabilidad” de la pobreza), relegarlo a un “benevolente olvido” o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión. Una consiente política de “bloqueo” por parte de sectores dominantes y del Estado se expresa generalmente en alguna de estas formas. Sin embargo, aunque la situación puede ser de hecho bastante más complicada¹⁹, son evidentes -y han sido ampliamente discutidos en las polémicas originadas en los “estudios de comunidad” estadounidenses- los inconvenientes que plantea el estudio de una no-cuestión que ha sido permanentemente bloqueada. Este es un tema sobre el que tiene mucho más que enseñarnos el enfoque estructural “clase-Estado” que mencionamos en la primera sección de este trabajo. No obstante, desde el punto de vista del estudio de casos de políticas estatales, el tema sirve para alertarnos acerca de un aspecto de gran importancia: en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este “período de iniciación” puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el

poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política.

Resumiendo,

¿Quién y cómo problematiza un asunto?

¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?

¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?

¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

Son “preguntas” que -igual que las que se plantearán más abajo- delimitan dimensiones que nos parece habría que tener muy en cuenta²⁰. En esta etapa de surgimiento de una cuestión aparecen temas que en un plano más general fueron señalados en las primeras páginas de este trabajo: la capacidad de iniciación autónoma por el Estado (es decir, sin necesidad de reflejar “demandas” o *inputs* de la sociedad civil), las variadas posibilidades de diferentes sectores sociales para iniciar cuestiones, los recursos y alianzas que pueden movilizar, la estructura de “arenas” que resulta conformada según quienes fueren los iniciadores o las cuestiones suscitadas²¹. En otras palabras, analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil.

3. La toma de posición por parte del Estado

En este trabajo nos ocupamos de cuestiones en las que el Estado, las haya o no iniciado, toma posición. Vale decir, explicita una intención de “resolverla”²², que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario y las precisiones que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas.

Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término “política estatal” (o “pública”)²³, en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

De lo anterior se desprenden algunas consecuencias. En primer lugar, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas

y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas *en un momento histórico y en un contexto determinados* permiten inferir la posición -agregaríamos, *predominante*- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. Dejamos de lado por el momento los problemas involucrados en la operacionalización de esta definición, pero sin duda esta tarea resulta ineludible cuando nos planteamos el problema de los “impactos” de una política estatal: ¿IMPACTOS DE QUÉ? En otras palabras, no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál(es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados.

En segundo lugar, y en relación con el término “predominante” empleado en el párrafo anterior, es preciso señalar que si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Cierta literatura “técnica” (especialmente en el campo de la planificación) atribuye este resultado a “distorsiones” de los objetivos en el proceso de implementación producidas por ambigüedades y conflictos en su formulación primaria. Es decir, se admite la preeminencia de un objetivo originario en el más alto nivel estatal, el cual debido a una formulación ambigua o inconsistente *en ese nivel*, sufre interpretaciones caprichosas que van desnaturalizando su esencia a medida que nos alejamos del nivel de “formulación de políticas” y nos acercamos al de materialización de las actividades y procedimientos para implementarlas. Creemos, en cambio, que el “conflicto de políticas” puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a *la* toma de posición *del* Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios²⁴. Lo que queremos destacar, en definitiva, es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión.

En tercer término, el Estado -diferenciado, complejo, contradictorio- aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado -a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado²⁵.

4. Las políticas o tomas de posición de otros actores sociales

Las cuestiones involucran a actores²⁶ que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. Sin embargo, no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera “natural”, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido. Es por ello que a menudo son otros actores (v.g. una unidad estatal, un partido político), no “directamente” afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo.

Un caso típico es el de la reforma agraria, frente a la cual el Estado ha adoptado muchas veces políticas tendientes a movilizar al campesinado en apoyo de un programa de transformación de la propiedad agraria y de las formas de explotación rural, mediante expropiación gradual, compra y redistribución de tierras o distribución directa de tierras fiscales. Antes de la fijación de esta política, el campesinado pudo o no haber estado movilizado, pero aún cuando sea la acción estatal la que logre movilizarlo, el modo de intervención elegido tenderá a prevenir, por ejemplo, el desarrollo de un proceso social alrededor de la cuestión agraria quizás inmanejable de no mediar tal política preventiva. En este caso, el campesinado habrá tomado posición, fijado su política, dentro de los márgenes impuestos por la política de cooptación preventiva del Estado. Este, a su vez, habrá logrado encauzar la demanda campesina obteniendo apoyo político de parte del campesinado e incluso de los sectores más progresistas de la burguesía²⁷.

De lo anterior se desprende que otros actores -además del Estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente -incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Esto sugiere la posibilidad de estudiar procesos sociales analizando las prácticas de diferentes actores aglutinadas en torno a cuestiones que definen la naturaleza, intensidad y límites de un área de acción (y habitualmente, de conflicto) social. Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión. El conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que, como veremos, hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una.

5. Las políticas estatales como “nudos” del proceso social

Si entendemos a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. Aún en el caso en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma -tanto en

términos de implementación de la decisión originaria como de posibles cambios implícitos o explícitos de su contenido- no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores. Es de presumir, además, que aún en este supuesto la política estatal también estará desde un comienzo influida por un cálculo de la reacción probable de actores a los que se percibe como poderosos²⁸. Más genéricamente, el proceso social tejido alrededor de una cuestión no es excepción a lo que ocurre en toda situación interactiva: la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones. En este sentido las tomas de posición del Estado no son sustancialmente diferentes de las de otros actores. Pero en un plano menos formal tiene sentido centrarnos alrededor de aquéllas porque i) cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una *ultima ratio* fundada en el control de superiores medios de coacción física, y ii) porque en general repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas. Por supuesto que tanto una como otra razón son también variables a investigar a través de diferentes Estados, tipos de cuestiones y actores movilizados alrededor de ellas. Sea como fuere, las tomas de posición del Estado suelen ser particularmente importantes no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias sino también porque así suelen considerarlo otros actores sociales. Esas tomas de posición son importantes factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o “nudos” particularmente importantes en una secuencia de interacciones. Esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: “hacia atrás”, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo y “hacia adelante”, en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo “nudo”. Afirmar que las políticas estatales deben ser entendidas en el marco de otras políticas estatales y de “políticas privadas” es, por supuesto, transponer a un nivel más puntual el tema general del Estado y la sociedad²⁹. Afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son “nudos” es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso.

6. Las definiciones sociales de la cuestión

“De qué se trata” la cuestión es parte de la cuestión misma. Difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión. ¿En qué consiste, por ejemplo, la cuestión de la distribución del ingreso en América Latina? Cuáles son los “verdaderos” términos del problema, cómo se conecta con otros problemas y cuestiones, qué es una resolución “satisfactoria” del mismo, incluso si es o no un problema, son temas fundamentales en las tomas de posición, en los conflictos y en las coaliciones entre el Estado y los actores sociales. Seguimos en un proceso interactivo en el que, además de la posición de cada actor, importa la percepción de cada uno acerca de la manera en que los restantes (y sobre todo el Estado) han definido la cuestión. Convergen sobre este punto numerosos aspectos desarrollados en la literatura relacionada con el tema. Los “estilos” que ha estudiado Albert Hirschman o los “filtros ideológicos” a los que se refiere Philippe Schmitter son obviamente importantes aquí. A ello agregaríamos los problemas resultantes del “ruido” en las comunicaciones entre actores sociales y de éstos recíprocamente con el Estado, de

las diferentes “teorías causales” que suelen estar implicadas en diferentes definiciones de la cuestión -diversas concepciones sobre cómo puede ser resuelta y con qué consecuencias para otros problemas o cuestiones-, del grado de rigidez o cristalización de las preferencias de los actores y de otras características más específicas tales como si es definida o no como “suma cero”, si los beneficios resultantes de tal o cual modo de resolución son divisibles o no y si existen o no antecedentes que pueden ser reconocidos como “similares” a la cuestión en juego.

7. Las políticas estatales como generadoras de un doble proceso ³⁰

Ya sea que el Estado inicie o no una cuestión, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma; hemos aludido en el punto 4 a esta parte del proceso social. Pero las políticas estatales también generan procesos internos al Estado mismo. Para Reconocerlos debemos abandonar la terminología excesivamente genérica que hemos usado hasta ahora respecto del Estado y empezar a referirnos a “unidades” y procesos “burocráticos” internos al Estado³¹. Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones “horizontales” -tomas y reajustes de posición de otras unidades- y “verticales”. Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suelen producir “cristalizaciones institucionales”: creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero. El proceso burocrático implicado por estas repercusiones horizontales y verticales es analíticamente distinto del proceso social antes referido pero se entrecruza completamente con él. Lo que ocurre al interior del Estado es en parte ejecución (“implementación”) de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión. Cada uno de estos aspectos es un punto de acceso para actores sociales movilizados alrededor de la cuestión y señala, por lo tanto, otras tantas áreas de posible interpenetración entre el Estado y la sociedad. Estas áreas se agregan a la de la instancia más formal (pero no necesariamente más efectiva para indicarnos cuál será realmente el contenido de la toma de posición del Estado) en la que se anuncia una política y se lanza el proceso burocrático de que nos estamos ocupando.

8. Los cambiantes actores del proceso social tejido alrededor de una cuestión

La pública toma de posición del Estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. Pero no todas las respuestas relevantes para el tratamiento y resolución de la cuestión ocurren simultáneamente. Algunos actores se movilizan alrededor de ella más tardíamente, otros pueden “retirarse” y otros, por fin, pueden ser exclu-

dos. Esto se relaciona también con la cambiante naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución de una cuestión. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores, lo cual plantea el problema de especificar cuidadosamente los criterios empleados para definirlos. No es igual la “burguesía nacional” argentina representada por la Confederación General Económica, antes y después que ésta incorporara a la Unión Industrial Argentina. Ni es igual el Partido Justicialista con y sin Perón.

Simétricamente, las cristalizaciones institucionales a nivel estatal no sólo expresan una creciente diferenciación interna del Estado al compás del surgimiento de cuestiones, sino también la cambiante naturaleza de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas. En síntesis, la dimensión temporal intrínseca a nuestro tema también se manifiesta en que la propia composición y naturaleza del conjunto de actores suele variar a lo largo del tiempo.

9. Recapitulación

Conviene que nos detengamos aquí luego de haber abierto diversos temas. Posiblemente lo más importante, al menos como primera aproximación al problema de cómo estudiar nuestro tema, sea la necesidad de considerar las políticas estatales en el marco de cuestiones. Esas cuestiones tienen una historia, que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución. Esa historia de la cuestión es parte de nuestro tema, porque es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas. Además, esa historia es la de un proceso social al que concurren diversas políticas -las de actores privados y los nudos implicados por las acciones del Estado- y procesos burocráticos cruciales para la determinación real del contenido de la posición del Estado ante la cuestión. Esto resume la visión de un complejo proceso, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede -y suele- ir cambiando con el curso del tiempo. Esas interacciones no sólo son “objetivas”, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores.

Lo recién dicho formula nuestro “protomodelo” que, nos gustaría pensar, contiene potencialmente el tipo de modelo dinámico de procesos que nos parece obviamente requerido por las características de nuestro tema. Es claro que entraña un grado de complejidad (al que deberemos todavía agregar otros aspectos) que no sabríamos tratar con un modelo riguroso y plenamente cuantificable, pero puede servir para alertarnos sobre ciertos aspectos o dimensiones centrales para el estudio de políticas estatales, alrededor de los cuales parecería particularmente promisorio centrar esfuerzos de investigación. No sabremos “todo” pero podremos haber empezado a saber “algo” sobre aspectos que, si nuestra visión general del problema no es demasiado errónea, serán buenos puntos de partida para futuras y más ambiciosas incursiones. Esas dimensiones no son suficientemente conocidas, ni en sí mismas ni en sus interrelaciones como para referirnos a ellas en términos de hipótesis. Podemos, en cambio, plantearlas en términos de una batería de preguntas cuya elucidación en relación con diferentes cuestiones y contextos puede contribuir a precisar teóricamente esas dimensiones³².

- ¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado?
- ¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento?
- ¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del Estado respecto de las de otros actores sociales? (redefiniciones y toma de posición respecto de la cuestión según los casos)
- ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión?, ¿Qué recursos ponen en juego para ello?,
- ¿Qué nos enseña ésto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al Estado y de los estilos / preferencias trasuntados en sus políticas?
- ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado?, ¿Cuál es la diferenciación interna al Estado en términos de unidades que de alguna manera se ocupan de la cuestión?, ¿Qué cristalizaciones institucionales se producen?, ¿Qué consecuencias tiene ésto respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado?
- ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?, ¿Qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores “privados”?
- ¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública?,³³ ¿Existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?,³⁴ ¿Cómo varía esto respecto de quién inició y quién mantiene vigente a la cuestión?
- ¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión?, ¿Qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención?
- ¿Qué cambios sociales e internos al Estado mismo son atribuibles a estos procesos?

Presuponemos que una importante consecuencia de los procesos que estas preguntas intentan delimitar será la redefinición de la cuestión por parte del propio Estado. Por supuesto, esto puede ocurrir por numerosas razones: una toma de posición inicialmente vaga se especifica (o a la inversa), cambio de definiciones específicas, definiciones conflictivas entre diversas unidades estatales que concurren al tratamiento de la cuestión con diferentes especializaciones, rutinas burocráticas y vinculaciones con actores sociales. Esos cambios son cambios en el contenido real de la política estatal, en el contenido -más o menos ambiguo y más o menos conflictivo dentro del Estado mismo-, de su toma de posición frente a la cuestión. Estos cambios son nuevos “nudos”, algunos de los cuales serán rápidamente evidentes para actores y observadores. Otros, en cambio, sólo serán reconocibles como el resultado de redefiniciones menos espectaculares acumuladas, por ejemplo en etapas destinadas “sólo” a implementación o en las rutinas e intereses especializados que suelen generar las cristalizaciones institucionales. Qué actores, cuánto demoran en reconocer esos cambios y qué consecuencias tiene esto para la rigidez o flexibilidad de sus políticas, es por supuesto, otro de los temas que debe interesarnos. A partir de cada nudo se extiende un nuevo tramo de la historia de la cuestión y de las políticas a ella referidas, sobre la que deberíamos volver con nuestra batería de preguntas.

Aquí, sin embargo, correspondería agregar algo que es consecuencia de la historicidad de nuestro tema:

¿Qué se ha aprendido por parte de las unidades del Estado y de los actores sociales de la historia pasada de la cuestión, qué “lecciones” se han sedimentado de esa historia y cómo influyen ellas sobre las definiciones de la cuestión y sobre la estrategia de los actores?³⁵

Estamos tratando de trazar los primeros contornos de un mapa. Insistimos que con él no tenemos un “modelo” ni un sistema de hipótesis a verificar. Se trata por ahora de empezar a aprender acerca de aspectos y relaciones que hoy vislumbramos como importantes para el estudio de las políticas estatales en sí mismas y para conectarlas con las inquietudes teóricas más generales enunciadas en la primera sección de este trabajo.

IV. Los contextos de las políticas estatales

Hemos argumentado que una política estatal no debería ser estudiada prescindiendo de la(s) cuestión(es) que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales “privados”. Hemos resumido estos aspectos en el concepto de proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Este proceso social es un primer e indispensable NIVEL DE CONTEXTO para el estudio de la política estatal que en particular nos interesa. Sin conocerlo adecuadamente no tendríamos posibilidad de comprender ni explicar esa política (incluyendo, por supuesto, sus cambios a lo largo del tiempo). Tampoco habría muchas posibilidades de que nuestros estudios iluminaran los problemas más amplios planteados en la primera sección de este trabajo. En otras palabras, si nos limitáramos a estudiar políticas estatales prescindiendo del proceso social del que son parte, podríamos tener estudios mucho más “manejables” y formalizables pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico³⁶. En el uso que proponemos, un “contexto” consiste de aquél conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables.³⁷ En este sentido, las “preguntas” que hemos formulado apuntan a definir un “tema de investigación”: el área empírica y analítica que delimita lo que estudiamos y en función de lo cual recogemos y procesamos información. Con esto sugerimos un área en la que vale la pena tratar de aproximarse al ideal de obtener información detallada y de manejarla con un marco de análisis propiamente dinámico: las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización / desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución, constituyen a nuestro entender el tema propio de estudio de políticas estatales.

Pero este primer contexto es insuficiente. Tenemos que insertarlo a su vez en otros aunque, afortunadamente, aquí no necesitamos saber tanto y podemos manejarnos con marcos más estáticos. Tal vez aquí la mejor analogía sea la de alguien que quiere saber lo más exactamente posible cuánto tiempo ha transcurrido en un corto lapso. Su centro de atención será el segundero, que marca el ritmo incesante y perceptible del tiempo “presente”. Deberá sin

embargo determinar la posición del minuterero y de la hora, siguiendo de cuando en cuando al primero y dando por prácticamente fijada la segunda; su problema se cuenta en segundos, pero para saber lo que desea necesita información, más gruesa y estática, acerca de los otros parámetros. Nos ocuparemos brevemente de los “minutos” y de la “hora” de nuestra analogía.

1. Un segundo nivel de contexto: la agenda de cuestiones.

¿Qué problemas “merecen” ser cuestiones? ¿Quiénes y cómo deciden cuál es en cada momento el conjunto de cuestiones (la “agenda” o el “espacio problemático” de una sociedad) socialmente vigentes? Vista cada cuestión aisladamente, el problema político se plantea en torno a si ESA cuestión merece serlo, cómo debe ser definida y con qué recursos se respaldan las posiciones tomadas por los actores. Visto en conjunto, el problema es el conflicto y las coaliciones que se generan alrededor de las cuestiones que deben integrar la agenda. Esto es consecuencia, en parte, de limitaciones individuales y colectivas para prestar atención a todas las cuestiones “suscitables” y en parte, de diferentes intereses, concepciones y recursos de actores dispuestos a imponer, social y políticamente, agendas sólo parcialmente superpuestas. En este plano más agregado ya no sólo se trata del proceso que ocurre alrededor de cómo debe ser resuelta UNA cuestión, sino también del que determina qué cuestiones se intentará resolver. ¿Ante qué problemas puede y debe el Estado intervenir y, por lo tanto, reconocerlos o crearlos como cuestión?, ¿Qué compleja función compone, a partir de las agendas de cada actor, aquella que está efectivamente vigente? Dependiendo de su poder relativo, cada actor se encontrará ante más o menos cuestiones que le han sido impuestas por otros y ante las que no puede dejar de tomar posición (aunque sólo fuere para tratar de resolverla mediante su supresión).

Es obvio que a este nivel operan fuertes limitaciones en la función de decisión de cada actor: incapacidad de procesar toda la información relevante respecto del conjunto de la agenda, desconocimiento de muchas de las conexiones causales entre unas y otras cuestiones, imposibilidad de predecir el comportamiento de otros actores respecto de cada una de las cuestiones. Pero aún en este mundo de “racionalidad acotada”³⁸ es razonable suponer que la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (que incluyen no haber tomado posición) respecto de otras cuestiones. Con quién está aliado y con quién en conflicto en la cuestión A puede ser determinante de su comportamiento respecto de la cuestión B; qué recursos tiene “invertidos” en A puede ayudarnos a explicar por qué no se moviliza respecto de B, aunque ésta también sea “objetivamente” importante para el actor; qué premisas y qué “lecciones” deriva de su acción respecto de A acerca de las características de otros actores, puede ser fundamental para las percepciones y cálculos que subyacen a su política respecto de B; cuántas cuestiones puede un actor “atender” simultáneamente o, en otras palabras, qué movilidad tienen sus recursos, puede enseñarnos mucho acerca de su poder relativo.

Estos intrincados temas, de los que sólo hemos enunciado los que nos parecen principales, no deberían ser objeto de investigación en los estudios de políticas estatales que estamos discutiendo, al menos no en el sentido de formar parte del universo sobre el que recogeremos datos. Pero mucho ayudará a nuestra comprensión del caso que estudiamos, conocer aproximadamente la composición de la agenda y la configuración de conflictos y coaliciones en que los actores

de “nuestra” cuestión se hallan involucrados. Precizando un poco más el conocimiento de este segundo nivel de contexto suele ser necesario para explicar las políticas estatales que estudiemos específicamente. Lo dicho arriba acerca de la compleja función de decisión que, para cada actor y para cada cuestión, implica la agenda como conjunto de cuestiones, vale obviamente para el Estado. Cuál es el entramado de apoyos y oposiciones, cuál es la configuración de cuestiones en las que se ha interpenetrado con sectores dominantes, pueden ser importantes factores explicativos de las políticas que adopte respecto de cada cuestión en particular³⁹.

2. La estructura social como contexto de la agenda

¿En qué sentido podemos proponernos, por ejemplo, el estudio de “la cuestión de la propiedad agraria” y de las políticas estatales a ella referidas en Perú y en Argentina?, ¿Por qué hay tan notorias diferencias en los ciclos de atención que concita en uno y otro caso?, ¿En qué sentido podemos realmente decir que en ambos casos es una cuestión?, ¿Cuál es la lista y el poder relativo de los actores potencial y realmente movilizados alrededor de ella en uno y otro caso? En términos más generales, quiénes son los actores potenciales respecto de una cuestión, qué recursos pueden movilizar, cuál es su significado (visibilidad, importancia, reconocimiento como tal) para esos actores, cuáles son los patrones más probables de su emergencia, tratamiento y resolución, son también función de factores ubicados al nivel más agregado de la estructura social⁴⁰. Aquí podremos en general manejarnos con un conocimiento razonablemente informado de esas características y considerarlas como básicamente “congeladas” para los propósitos de nuestra investigación de políticas estatales⁴¹. Pero no podemos prescindir de una gruesa especificación de este contexto sin correr el riesgo de comparar y formular proposiciones sobre “nombres” en lugar de conceptos que designen con suficiente especificidad el tema de estudio⁴².

Quedan señalados los diferentes niveles que nos parece deben ser tenidos en cuenta en estudios de políticas estatales. Nuestro ejemplo de los segundos, minutos y horas apuntaba en realidad a sucesivas capas con que debe ser organizado nuestro tema: i) las políticas estatales mismas; ii) la cuestión a la que aquéllas se refieren, entendida como generando un proceso social que contiene las políticas estatales y las políticas privadas referidas a la cuestión; estas dos primeras capas constituyen lo que hemos llamado el tema propio de nuestras investigaciones y el ámbito empírico en el que, en general, nos corresponderá recoger información; iii) la agenda de cuestiones y iv) la estructura social, como el más estático y agregado contexto global de nuestro tema. Comúnmente estos dos niveles finales no serán objeto de nuestra investigación; deberían ser suficientes las fuentes secundarias disponibles.

V. Impactos de políticas estatales

Estamos ya lejos de los esquemas que discutimos brevemente en la segunda sección de este trabajo. Si volvemos por un momento a la Figura 2 advertiremos que de aceptar las premisas por ella implicadas resultaría conceptualmente fácil⁴³ pensar en términos de impactos de políticas estatales. Ellos, serían los cambios operados en las “variables dependientes” por efecto de nuestra “variable independiente”, la política estatal. Pero nuestra argumentación ha sido un esfuerzo por demostrar la inadecuación de este tipo de esquema y por hallar maneras teórica-

mente disciplinadas de llegar a un mayor nivel de complejidad sin perdernos en la necesidad de “saberlo todo” para poder decir algo sobre nuestro tema. Si las políticas estatales son parte de un proceso social tejido alrededor de cuestiones, y si a él concurren políticas de actores privados que pueden tener gran peso sobre el curso seguido por los eventos estudiados, el tema de los impactos se complica enormemente. Dado X cambio en cierta característica Z, ¿qué proporción de ese cambio podemos atribuirlo causalmente a políticas estatales, a políticas privadas y a otros factores ajenos a unas y a otras?⁴⁴

Este interrogante ha sido formulado repetidamente en la literatura sobre el tema⁴⁵, señalándose dificultades tanto del lado de la identificación y caracterización de los impactos como del de la atribución de los mismos a una determinada relación causal. “¿Qué impacto?”, “¿Impacto de qué?” Son preguntas a las que los estudios sobre políticas no siempre brindan respuestas satisfactorias. En el primer caso, a los arduos problemas de identificación y delimitación empírica de impactos se suman las correlativas dificultades de categorización analítica, evidenciadas por la casi total ausencia de tipologías sobre políticas estatales y sus impactos⁴⁶. También deben computarse los problemas de medición derivados en buena medida del nivel de agregación de los datos, de su relativa confiabilidad, de la casi imposibilidad de manejar estadísticamente flujos no monetarios y de las diferencias no cuantificables de los impactos identificados (Dos Santos, 1974). Por último, aún cuando los inconvenientes recién mencionados sean resueltos, todavía queda en pie el problema de decidir qué criterios se emplearán para la definición de los impactos. ¿Corresponde emplear el punto de vista de quien adoptó la política, el de la población afectada, el del analista?

En cuanto a la atribución de los impactos, el problema fundamental radica en la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos. Se ha logrado algún éxito, por ejemplo, en evaluar los impactos de una estructura tributaria total sobre la distribución del ingreso, pero ha sido mucho más difícil aislar las relaciones de causalidad con impuestos o elementos específicos del sistema tributario⁴⁷. Frecuentemente se tropieza aquí con un problema análogo al de multicolinealidad: podemos conocer el impacto total de un conjunto de variables, pero no tenemos medio de desentrañar qué proporción de ese cambio es atribuible a cada una de ellas. Para superar algunas de estas dificultades, se ha sugerido la conveniencia de distinguir entre impactos, productos (*outputs*) y consecuencias (*outcomes*) de una política⁴⁸. Estas y otras propuestas, sin embargo, no han resuelto el problema de cómo diferenciar los impactos de una política de los imputables a otros factores causales operantes, ni parecen ser, tampoco, una vía que nos conduzca a la clarificación de las cuestiones teóricas más generales que hemos planteado en la sección I de este trabajo. Esto nos induce a agregarnos al coro de agnósticos que señala la escasa utilidad de centrar tanto los esfuerzos en la medición cuantificada y puntual de impactos de políticas.

Una posible alternativa -que tampoco compartimos- consistiría en presuponer que la toma de posición del Estado es tan determinante, objetivamente y en la percepción de otros actores, que las tomas de posición que estos adoptan son enteramente “respuestas” a la política estatal. En este sentido se podría pensar en términos análogos al de una variable independiente (la política estatal) y variables intervinientes (políticas privadas que responden a aquélla) que provocan efectos (impactos) susceptibles de ser atribuidos totalmente, “en última instancia”, a la variable que generó el comportamiento global del sistema analizado. Desgraciadamente,

podemos pensar en pocos casos en los que esta premisa parezca razonable; en la mayoría de ellos los actores privados tienen un grado de autonomía respecto del Estado que hace imposible considerarlos meras “variables intervinientes”⁴⁹.

De todas formas, no creemos que estas dificultades justifiquen desentenderse de algo tan obviamente importante como la pregunta que en realidad se plantea en todo esto, es decir, cuáles son las principales consecuencias sociales de acciones desarrolladas mediante la invocación del Estado, contando con el respaldo último de su capacidad de coerción. Desde esta perspectiva no es tan crucial la mencionada medición cuantitativa y puntual del efecto específico de cierta política. Hemos dedicado una sección del presente trabajo a señalar algunas modalidades y direcciones que parecen seguir las recientes transformaciones operadas en el Estado y la sociedad civil en América Latina. En cierto sentido, estas pueden ser interpretadas como los impactos globales de una determinada forma de Estado, posición que tiene un cercano parentesco con la alternativa discutida en el párrafo anterior en tanto imputa a ese Estado, o a un sistema de dominación, el conjunto de la variación observada. De hecho, algunos estudios han intentado establecer regularidades entre una determinada “forma” de Estado y ciertas características globales de su “desempeño” en términos de impactos o consecuencias de sus políticas⁵⁰. Creemos sin embargo, que planteado el problema en estos términos existen pocas esperanzas de obtener inferencias válidas, dado el alto nivel de agregación de los datos que habría que manejar. Por eso, si queremos aprender acerca de las características del Estado latinoamericano y de sus modos de intervención y vinculación con la sociedad civil, parece conveniente el empleo de una estrategia de investigación más inductiva y menos global en las categorías y en los datos que maneje.

Al menor nivel de agregación característico del enfoque que propiciamos, es posible advertir ciertos aspectos dinámicos de la problemática del Estado y la sociedad que permiten registrar modificaciones en los parámetros que definen a la sociedad global. Al considerar las políticas estatales como parte de un proceso social, necesariamente histórico, nuestro enfoque no se preocupa tanto por la medición exacta de ciertos impactos en un punto de ese tiempo histórico. Esos y otros impactos integran, como hemos insistido, un proceso más complejo, vinculado a una determinada cuestión, al que concurren actores “privados”, y en el que suelen manifestarse en diferentes momentos distintas tomas de posición del Estado. Cada una de ellas genera una compleja gama de impactos que a su vez realimentan aquél proceso y contribuyen a llevarlo hacia nuevos “nudos” o promontorios en los que tiene lugar la adopción de nuevas políticas estatales. De manera que, aunque no deja de ser útil conocer con la mayor precisión posible los impactos de las políticas surgidas de cada uno de esos nudos decisivos, es utópico pretender conocer con similar precisión la contribución conjunta de esas sucesivas y frecuentemente variantes tomas de posición estatales sobre el conjunto del proceso histórico-social originado en torno a la emergencia, planteamiento y eventual resolución de una cuestión.

Menos posible aún es estimar en qué medida se han modificado los parámetros generales de la sociedad global. Y ésto es lo que en realidad interesa⁵¹. Los entrelazamientos a lo largo del tiempo de políticas estatales y privadas, junto con las modificaciones de los parámetros contextuales, son etapas o procesos de cambio social (en sentido amplio) en los que el Estado, como hemos señalado, aparece “en acción” y desagregado en sus sucesivas tomas de posición.

Además -corresponde subrayar- si bien los impactos de sus políticas no pueden ser rigurosamente cuantificables en cada momento, pueden en cambio contribuir a entender y ponderar los aspectos que más interesan para una teorización sobre ese Estado y, en definitiva, sobre sus políticas e impactos. Nos referimos a sus modalidades de intervención, sus alianzas y conflictos con otros actores, los variables grados de autonomía/subordinación entre esos actores y el Estado, y las consecuencias generales de esas intervenciones para el rumbo futuro de procesos vinculados a la cuestión sobre la que se enfocan empírica y analíticamente estos aspectos y los que con mayor detalle hemos ido enunciando a lo largo de este trabajo. “Impactos de políticas estatales” son en realidad “contribuciones” -imputables al Estado- a complejos patrones de cambio de la sociedad global. Por esto mismo no pueden ser ignorados pero, también por esto mismo, no pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenan tanto esa complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos.

VI. Hacia una estrategia abierta de investigación

Dado al escaso grado de formalización de las reflexiones efectuadas, este trabajo difícilmente podría desembocar en un conjunto coherente de proposiciones. Pero vale la pena recapitular y desarrollar un poco más algunos de los principales aspectos discutidos.

- 1) Son muchas las razones por las que uno puede estar interesado en el estudio de las políticas estatales en América Latina contemporánea. Como cualquiera de ellas tiene importantes consecuencias sobre qué y cómo se estudiará, nos ha parecido importante hacer explícitas las nuestras, con pleno conocimiento de que abrimos un tema polémico.
- 2) Del engarce que proponemos para nuestro tema con intereses teóricos más generales se deriva -creemos que obviamente- la inconveniencia de estudiar las políticas estatales y sus impactos como fenómenos discretos aislables de su contexto. Aquí resurge un dilema, que no es intrínseco a nuestro tema pero que es función de nuestra actual insuficiencia de conocimientos: en el corto plazo la pretensión de rigor, formalización y cierre de nuestros sistemas explicativos es antagónica respecto de la relevancia teórica de nuestros estudios. Dicho de otra forma, los intentos en la dirección del primer término del dilema serían prematuros y, aunque admitidamente incierto, el camino hacia ese rigor pasa hoy por estudios abiertos y exploratorios, mucho más preocupados por descubrir que por verificar.
- 3) El “contexto” no es un “objeto-que-está-ahí”. Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible “situar” el tema “específico” estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo. Hemos sugerido desagregar estos referentes en tres niveles, de decreciente especificidad y dinamismo: el de la cuestión, el de la agenda y el de la estructura social.
- 4) Nuestro objeto propio de investigación estaría constituido por la(s) política(s) estatal(es) y la cuestión a la que ella(s) se “refieren”, como parte de un proceso social al que concurren otras políticas, “privadas”. Como tal nuestro tema es histórico o dinámico en sentido propio; implica interacciones a lo largo del tiempo por parte de un variable conjunto de actores.

- 5) En el estado actual de nuestros conocimientos parece posible identificar ciertas dimensiones o aspectos de las políticas estatales, sus contextos e impactos, que hemos ido señalando a lo largo de este trabajo, y que prometen ser útiles en un doble sentido. Uno, para una mejor comprensión y teorización del tema mismo; y otro, no menos importante, para que los resultados de estos estudios puedan iluminarse y controlarse mutuamente con los que, desde otros enfoques y niveles de análisis, se efectúan sobre el Estado latinoamericano y sus vinculaciones con la sociedad civil. Este interés teórico es el punto de partida y de llegada del tipo de estudio de políticas estatales que hemos delineado.

Notas

- * Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4, 1976. Trabajo presentado a la Reunión 1976 de la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, U.S.A., marzo de 1976. Una versión previa fue preparada para la "Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina", realizada en Buenos Aires, agosto 1974, patrocinada por el Social Science Research Council y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), asociado al Instituto Torcuato Di Tella. Deseamos agradecer los valiosos aportes efectuados en esta conferencia así como las fructíferas discusiones mantenidas en el seminario sobre el mismo tema que los coautores dictaron, juntamente con Philippe Schmitter, en el Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, junio-agosto de 1974, que en mucho contribuyeron a la presente versión. El presente trabajo forma parte de la serie de documentos del CEDES preparados para el "Grupo de trabajo sobre el Estado" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, Marzo de 1976.
- 1 Tal como fuera sugerido por Adam Przeworski en la Conferencia sobre "Políticas Públicas y sus Impactos en América Latina" referida al comienzo.
 - 2 La literatura sobre desarrollo político ha terminado por recalcar este aspecto y por adquirir un tono marcadamente "hobbesiano"; ver sobre todo Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, y el volumen de Binder, Leonard et al. (1971), *Crises, and Sequences of Political Development*, Princeton University Press.
 - 3 El término "trío" es intencionadamente genérico. Las tendencias que expresa se han manifestado con importantes características diferenciales en cada uno de nuestros países, y deben ser recuperadas en un nivel de análisis más específico que el que debemos manejar aquí.
 - 4 Para una discusión de estos temas nos remitimos a O'Donnell, Guillermo (1975), Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario, Doc. CEDES/g.e.CLACSO, n° 1; y Oszlak, Oscar (1974), Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o Transición?, documento presentado al Seminario sobre "Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas", CLAD, Caracas, Venezuela.
 - 5 Para este concepto véase Schmitter, Philippe C. (1974), Notes Toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America, trabajo presentado a la Conferencia de Buenos Aires citada al comienzo.
 - 6 El ejemplo más representativo nos parece los recientes trabajos de Fernando H. Cardoso sobre el Estado y la sociedad.
 - 7 Aquí cabe mencionar entre otras las importantes investigaciones en curso o de próxima iniciación de José Luis Reyna, Enzo Faletto, Francisco Weffort y Marcelo Cavarozzi.

- 8 Más adelante definiremos los términos contenidos en esta frase. Por ahora sólo nos interesa distinguir aproximativamente este enfoque de los dos ya mencionados.
- 9 Para una interesante discusión de diferentes tipos de estudios de casos vale la pena consultar Eckstein, Harry (1971), "Case-study and theory in macro-politics", Princeton University, mimeo. Con específica referencia a políticas públicas, ver el excelente artículo de Heclo, Hugh (1972), "Review article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science* II, n° 1. Ver también Greenberg, George et. al. (1973), "Case study aggregation and policy theory", *trabajo presentado a la Convención Anual de la American Political Science Association*, New Orleans.
- 10 En rigor deberíamos haber mencionado un cuarto enfoque, consistente en el manejo comparativo de datos altamente agregados a nivel nacional. Pero en lo que respecta a políticas estatales y sus impactos, estos estudios hasta ahora han tenido que utilizar datos e indicadores muy inadecuados, que sin duda han influido para que las conexiones causales postuladas hacia y desde las políticas estatales sean excesivamente tenues.
- 11 Podemos pensar en pequeños focos apuntados a diferentes partes de una habitación. Aunque cada uno de ellos sólo ilumina nítidamente una parte del recinto, nos permiten en conjunto percibir su relieve y movernos dentro de ella. Forzando un poco más la analogía, estamos actualmente en el momento de descubrir que hay una habitación y de decidir cómo apuntar cada uno de nuestros focos; si nuestro interés reside más en la habitación que en alguna moldura de sus paredes, sin duda nos ayudará saber que habrá otros focos y hacia dónde apuntarán.
- 12 Véanse los ya citados trabajos de Heclo y Schmitter, así como los de Rose, Richard (1972), *Comparing Public Policy*, University of Strathelyde, mimeo y Dolbeare, Kenneth, citado en la nota 13.
- 13 Esto se conecta con el importante problema de la necesidad de una perspectiva crítica en el análisis de políticas estatales, que Schmitter trata en su trabajo citado. Para un útil examen de los estudios norteamericanos sobre impactos de políticas públicas ver Dolbeare, Kenneth (1973), *Impacts of Public Policy*, *The Political Science Annual*, Bobbs-Merrill.
- 14 Por otra parte, la simpleza es sólo aparente. Existe en la medida en que el estudio se limita a impactos directos, notorios y fácilmente cuantificables -y aún dentro de estos supuestos el material empírico bien pronto comienza a exceder las posibilidades de análisis realmente riguroso; ver en este sentido Cook, Thomas, y Scioli, Frank Jr. (1972), *A research strategy for analyzing the impacts of public policy*, *Administrative Science Quarterly*, 17, n° 3.
- 15 Sin embargo, se ha sostenido que la orfandad en que nos encontramos en el estudio del impacto de políticas públicas se debe a la falta de requerimientos de información de este tipo por parte de los poderes públicos. James T. Bonnen argumenta que "si el Congreso y el Ejecutivo no demandan esta información, nunca existirá de un modo sistematizado". También el movimiento de la "New Political Economy" se planteó en su momento como preocupación fundamental la necesidad de que las ciencias sociales ayuden al gobernante a optimizar sus opciones. Entre otros Philippe Schmitter ha reaccionado contra esta perspectiva sugiriendo que no sólo nos preguntemos cómo "ayudar a las autoridades existentes a enfrentar las grandes cuestiones y problemas públicos de nuestro tiempo" sino cómo y cuáles instituciones políticas alternativas pueden contribuir mejor a que el pueblo transforme problemas en cuestiones e induzca a las autoridades a tratarlos de un modo efectivo, eficiente y equitativo". Véase Bonnen, James T. (1970), *The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions*, en Haveman, R. H. y Margolis, Julius (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham; Mitchell, William C. (1968), *The New Political Economy*, *Social Research*, Volumen XXXV; Ilchman, Warren F., y Uphoff, Norman T. (1971), *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press; Schmitter, Philippe C. (1972), *The Comparative Analysis of Public Policy: Outputs, Outcomes and Impacts*, *documento presentado al Comité de Planificación de la Conferencia sobre Análisis Comparado del Desempeño de la Política Pública*, Princeton, New Jersey.
- 16 Véase Capek, Milic (1961), *The Philosophical Impact of Contemporary Science*, Princeton, Van Nostrand, pag. 122, citado por Heclo, op. cit.
- 17 Por "resolución" de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier

- otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución “sustantiva” hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de “resolución”.
- 18 Obsérvese que nuestras reflexiones acerca de la expansión del Estado latinoamericano entrañan una creciente politización de problemas sociales, incluso de aquellos que -como muchos de los que atañen directamente a las relaciones entre capitalistas y trabajadores- han “perteneído” tradicionalmente en América Latina a la esfera de la sociedad civil.
- 19 Por ejemplo, el caso en que se adopta cierta política estatal con el ostensible propósito de resolver la cuestión A, pero con la intención real de desviar atención y recursos que de otra manera amenazan plantear una nueva cuestión.
- 20 Para otro argumento sobre la importancia teórica de estudiar el surgimiento de lo que aquí denominamos “cuestiones” puede verse Anderson, Charles (s/f), *System and strategy in comparative policy analysis: a plea for contextual and experiential knowledge*, Universidad de Wisconsin, Madison.
- 21 Algunas de estas dimensiones están implicadas en el modelo “Estado-céntrico” que propone Philippe Schmitter (1974), pero al nivel más desagregado en el que nos colocamos aquí las dimensiones implicadas por las preguntas apuntan a permitir la detección de variaciones -a través de casos, tipo de cuestiones y sector iniciador- en el papel protagónico en la emergencia de una cuestión. El problema de iniciación ha sido perceptivamente recalcado a lo largo de la obra de Albert Hirschman. Nuestras reflexiones, además, se han beneficiado por las estimulantes discusiones que uno de los coautores ha mantenido sobre este tema con Robert Putnam.
- 22 Entendiendo el término en el sentido expresado en la nota 17.
- 23 Al respecto, nos remitimos a los comentarios de Hecló, op. cit.
- 24 Basta mencionar, como ejemplo, los numerosos enfrentamientos sobre un gran número de cuestiones que tuvieron lugar en Chile, bajo el gobierno de la Unidad Popular, entre el Poder Ejecutivo por una parte y el Parlamento, la Contraloría de la República y el Poder Judicial por otra, sin contar los conflictos suscitados al interior de cada uno de estos sectores hasta definir una posición.
- 25 Cabe añadir que esta “decisión de insertarse” en el proceso social no implica en modo alguno que sólo en el momento en que ésta se produzca el Estado influirá sobre la cuestión. Ya hemos mencionado la posibilidad de iniciación relativamente autónoma por parte del Estado. Pero además, la “eventualidad” de su intervención y su probable dirección suele ser tenida en cuenta por los actores involucrados y en tal sentido el Estado, por su sola existencia, condiciona las alternativas del proceso social desarrollado alrededor de una cuestión.
- 26 Como ya hemos señalado, entendemos por tales a clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder. El nivel de agregación correspondiente depende, por supuesto, del caso que en concreto estudiemos.
- 27 Este ejemplo describe con bastante aproximación la etapa del proceso de reforma agraria chilena bajo el gobierno de Frei, la peruana bajo el de Belaúnde Terry o la colombiana bajo el de Lleras Restrepo.
- 28 Nos referimos al fenómeno de “reacciones anticipadas” expuesto por Friedrich, Carl (1963), *Man and his Government*, McGraw-Hill.
- 29 Dicho de otra manera, las dimensiones analíticas implicadas a uno y otro nivel son reconocibles en ambos. Aunque lo que sepamos de un caso (o conjunto de casos) no puede ser directamente generalizado, estamos aquí ante una de las “intersecciones” en las que hemos argumentado que ambos niveles pueden iluminarse mutuamente.
- 30 Agradecemos a Philippe Schmitter una discusión en la que en mucho contribuyó a precisar nuestras ideas sobre el tema que tratamos en este punto.
- 31 Con el término “unidad” burocrática o estatal aludimos a la diferenciación estructural interna al Estado, que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables.
- 32 Las preguntas que siguen presuponen a la cuestión ya vigente. En páginas anteriores ya hemos planteado las que nos parecen más importantes para el período de surgimiento de la cuestión.
- 33 Usamos aquí el término para referirnos a áreas institucionales del Estado.

- ³⁴ Nos referimos aquí a condiciones de suma cero o no en la posible resolución de la cuestión, divisibilidad o no de sus resultados, utilización preferencial de coerción, de ventajas económicas, de gratificaciones simbólicas o de políticas de bloqueo para resolverla.
- ³⁵ Para argumentos de que las políticas estatales implican una importante dimensión de aprendizaje (learning) puede verse Lindberg, Leon (1973), *A Research Perspective on the Future of Advanced Industrial Societies*, Universidad de Wisconsin, mimeo, y Hecló, Hugh (1974), *The Variability of Policy Dynamics*, *trabajo presentado a la Conferencia sobre Dinámica de Políticas Públicas*, Windson, Inglaterra.
- ³⁶ Para análogas reflexiones puede verse Dolbeare, Kenneth op. cit.
- ³⁷ Sobre la necesidad de especificación del contexto o sistema de relaciones como condición de validez de conceptos y proposiciones vale la pena consultar la discusión contenida en Przeworski, Adam y Teune, Henry (1971), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley.
- ³⁸ Ver especialmente Simon, Herbert, y March, James (1958), *Organizations*, Wiley.
- ³⁹ En este segundo nivel de contexto sigue teniendo sentido tener presente las intersecciones con otros enfoques teóricos. Los entrecruzamientos con otras cuestiones remiten directamente al problema más general de las características del Estado (en particular de sus zonas de penetración e interpretación con la sociedad civil) y de las alianzas (incluyendo alianzas de clase y de diferentes actores con unidades o segmentos del Estado).
- ⁴⁰ Designamos genéricamente con este término a un trazado de la estructura productiva, del régimen político, de la estructura de clases y del grado de movilización y organización de clases existentes en un momento dado.
- ⁴¹ Con una importante excepción, parte de nuestro interés puede ser preguntarnos qué consecuencias ha tenido cierta política estatal sobre una determinada característica estructural de la sociedad, en cuyo caso trataremos de obtener información suficientemente detallada sobre el “antes” y “después” de esta característica que encuadra el horizonte temporal de nuestra investigación. Pero en este plano no se trata en rigor de un parámetro estructural sino de una variable dependiente del proceso que estudiamos.
- ⁴² Supongamos por ejemplo que la actual reforma agraria peruana pueda ser explicada como una respuesta preventiva a altas tasas de movilización del campesinado peruano. La conclusión “descontextualizada” respecto de la carencia de reforma agraria en la Argentina tendería a centrarse en bajas o nulas tasas de movilización. Esta “explicación”, sin embargo sería vacía y posiblemente conduciría a conclusiones comparativas erróneas; para llegar a una explicación (y también para poder comparar uno y otro caso) es menester incorporar algunos factores estructurales: distribución de la tierra en la Argentina, tipo de explotación en la región pampeana, carencia de campesinado en ella y concentración del campesinado en regiones económica y políticamente mucho más marginales. Sobre estos temas nos remitimos nuevamente a Przeworski, Adam y Teune, Henry op. cit.
- ⁴³ Decimos “conceptualmente” porque aún dentro de este simple esquema suele ser difícil operacionalizar y medir los “impactos” que se atribuyen a las políticas.
- ⁴⁴ Por ejemplo, acontecimientos naturales que inciden sobre los resultados de una política agraria, o reverberaciones de terceros no actores (productores petroleros, por ejemplo) sobre una política de estabilización de la balanza de pagos, etc.
- ⁴⁵ Además de los trabajos de Hecló, Dolbeare, Rose y Schmitter ya citados, puede consultarse Dos Santos, Wanderley Guilherme (1974), *Comparative Public Policy Analysis: A non-exhaustive inventory of queries*, trabajo presentado a la Conferencia de Buenos Aires, op cit.
- ⁴⁶ Entre las escasas excepciones véase Lowi, Theodore J. (1971), *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Universidad de Chicago, mimeo.
- ⁴⁷ Véase Skidmore, Thomas E. (1974), “Suggestions for Research: A Commentary on Albert Hirschman’s, “Policy-Making and Policy Analysis in Latin American: A return journey””, trabajo presentado en la “Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina”, Buenos Aires, agosto..
- ⁴⁸ Schmitter (1972), op. cit., propone esta distinción a partir de una idea originariamente desarrollada por Easton.
- ⁴⁹ La “solución” simétrica de la anterior es atribuir todo el cambio a los actores sociales, bajo la premisa de que el Estado es sólo un espacio de procesamiento de demandas e iniciativas externas a él; en otras palabras, a lo sumo una varia-

ble interviniente respecto de variables independientes exclusivamente operantes a nivel de la sociedad. Esto implicaría la visión "desestatizada" que ya hemos criticado.

⁵⁰ Por ejemplo, en Wilson, James Q. (comp.) (1968), *City Politics and Public Policy*, New York, John Wiley y Sons, Inc., varios trabajos analizan datos sobre impactos vinculándolos a diferentes formas de gobierno local. También Schmitter, op. cit., busca establecer relaciones entre tipos de régimen político -definidos por "grado de intervención militar" y "grado de competencia entre partidos"- y productos o consecuencias de políticas asociadas a uno u otro tipo.

⁵¹ En último análisis, no sólo en función de las preocupaciones teóricas que hemos puntualizado en la sección I. Si se trata "nada más" que de un estudio para evaluar los impactos de ciertas políticas, constituye falso rigor cerrar el campo de análisis en forma similar a la de la Figura 2 y, por lo tanto, ignorar las importantes "complicaciones" que venimos señalando. Aún desde el punto de vista más estrechamente tecnocrático, una estimación de impactos omite demasiado (y por lo tanto falla en esa estimación) si se ciñe a criterios e instrumentos estrictamente cuantificables, aplicados a un campo empírico que ignora tanto su relación con los diversos contextos como con el proceso histórico sobre los que insistimos en este trabajo.

Bibliografía

- ANDERSON, Charles (s/f), *System and strategy in comparative policy analysis: a plea for contextual and experiential knowledge*, Madison, Universidad de Wisconsin.
- BINDER, Leonard *et al.* (1971), *Crises, and Sequences of Political Development*, Princeton University Press.
- BONNEN, James T. (1970), The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions, en HAVEMAN, R. H. y MARGOLIS, Julius (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham.
- CAPEK, Milic (1961), *The Philosophical Impact of Contemporary Science*, Princeton, Van Nostrand
- COOK, Thomas, y SCIOLI Jr., Frank (1972), A research strategy for analyzing the impacts of public policy, *Administrative Science Quarterly*, 17, 3.
- DOLBEARE, Kenneth (1973), Impacts of Public Policy, *The Political Science Annual*, Bobbs-Merrill.
- DOS SANTOS, Wanderley Guilherme (1974), Comparative Public Policy Analysis: A non-exhaustive inventory of queries, trabajo presentado a la *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, (agosto).
- ECKSTEIN, Harry (1971), Case-study and theory in macro-politics, Princeton University, Mimeo.
- FRIEDRICH, Carl (1963), *Man and his Government*, McGraw-Hill.
- GREENBERG, George *et al.* (1973), Case study aggregation and policy theory, trabajo presentado a la *Convención Anual de la American Political Science Association*, New Orleans.
- HECLO, Hugh (1974), The Variability of Policy Dynamics, trabajo presentado a la *Conferencia sobre Dinámica de Políticas Públicas*, Windson, (mayo).
- HECLO, Hugh (1972), Review article: Policy Analysis, *British Journal of Political Science*, II, 1.
- HUNTINGTON, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
- ILCHMAN, Warren F. y UPHOFF, Norman T. (1971), *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press
- LINDBERG, Leon (1973), *A Research Perspective on the Future of Advanced Industrial Societies*, Universidad de Wisconsin, mimeo.
- LOWI, Theodore J. (1971), *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Universidad de Chicago, mimeo.
- MITCHELL, William C. (1968), The New Political Economy, *Social Research*, Vol. XXXV, (spring).
- O'DONNELL, Guillermo (1975), Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario, *Documento CEDES/g.e. CLACSO*, 1, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1974), Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o Transición?, documento presentado al *Seminario sobre Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas*, CLAD, Caracas.
- PRZEWORSKI, Adam y TEUNE, Henry (1971), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), Notes Toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America, trabajo presentado en la *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, (agosto).
- SCHMITTER, Philippe C. (1972), The Comparative Analysis of Public Policy: Outputs, Outcomes and Impacts, documento presentado al *Comité de Planificación de la Conferencia sobre Análisis Comparado del Desempeño de la Política Pública*, Princeton, New Jersey, (25-28 de enero).
- SIMON, Herbert y MARCH, James (1958), *Organizations*, Wiley.
- SKIDMORE, Thomas E. (1974), Suggestions for Research: A Commentary on Albert Hirschman's Policy-Making and Policy Analysis in Latin American: A return journey, trabajo presentado en la *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, (agosto).
- WILSON, James Q. (comp.) (1968), *City Politics and Public Policy*, New York, John Wiley y Sons, Inc.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*

JOAN PRATS I CATALÀ

I. América Latina y los desafíos actuales del desarrollo

Ni la Reforma del Estado ni la de sus Administraciones Públicas se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Esta obviedad trae un corolario poco practicado: la obligación de fundamentar cada reforma que se proponga o emprenda en términos de su impacto razonable en el desarrollo. Cosa difícil de hacer sin una teoría del desarrollo.

El desarrollo es un imperativo irrenunciable para todos los pueblos latinoamericanos. No sólo por las evidentes falencias económicas, sociales y políticas observables (que, por mínima decencia, deberían comprometernos a todos en su superación), sino porque, como han razonado Bresser y Nakano (1996), en países de débil institucionalidad (producida por la ausencia o insuficiencia del “contrato social”) un pacto político orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Pero aquí no deberían valer equívocos: querer desarrollarse es querer cerrar la brecha del desarrollo, es decir, querer situarnos -en un tiempo histórico razonable- al nivel de los países desarrollados. Ni más ni menos. En América Latina necesitamos reforzar nuestra voluntad y compromiso por el desarrollo. El inmenso potencial de la región contrasta con la confianza insuficiente de sus ciudadanos y dirigentes en la acción colectiva¹.

Las grandes utopías, genuinamente latinoamericanas, del pasado reciente no han resultado. En nuestro tiempo ya no caben los dogmatismos ni los determinismos históricos. Pero como el futuro está abierto, necesitamos utopías que orienten su construcción, es decir, el ejercicio de nuestra responsabilidad moral.

Una utopía latinoamericana para nuestro tiempo, capaz de convocar y movilizar el consenso de (y delimitar el terreno de la confrontación entre) un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados, incluiría seguramente las grandes transformaciones siguientes:

- 1) Superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia y el estado de derecho. Esta sencilla afirmación implica toda una larga agenda de reformas políticas, que habrá que adaptar a las condiciones particulares de cada país. Entre ellas: mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos; incrementar la información y la transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y la patrimonialización política de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos al imperio de la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos...
- 2) Superar el sistema económico mercantilista latinoamericano tradicional mediante su transformación en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad². Lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes. Pero para que los compromisos reguladores sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de los marcos reguladores a través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad administrado por jueces y tribunales creíbles...
- 3) Salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que ir replanteando la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes sociales exitosos.

Las tres grandes transformaciones planteadas forman sistema. Exigen una visión integral, expresiva de la interdependencia entre todas ellas. Dicha integralidad puede quedar plasmada en el ejemplo siguiente: sin transparencia y responsabilidad en el financiamiento y sin democracia interna en los partidos políticos será prácticamente imposible evitar la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado; sin servicio civil meritocrático e imparcial será imposible garantizar a los empresarios la sostenibilidad por el poder ejecutivo de los compromisos legislativos³; sin transparencia, participación y responsabilidad suficientes será muy difícil evitar

que los programas sociales sigan beneficiando a los que ya tienen voz en el proceso político y perpetuando con ello la dualización social; sin estabilidad macroeconómica, sin un sistema financiero fiable y sin la mínima seguridad para los derechos de propiedad, se desincentiva la capacidad de emprender o se la entierra en el sector informal. De este modo se impide no sólo el nacimiento de unas clases medias productivas y dinámicas sino también la expansión del empleo y de la base fiscal que podría permitir mejorar la recaudación con fines sociales...

La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la Reforma del Estado. Michel Camdessus ha señalado que la Reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo⁴. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

II. La reforma del Estado. Un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo llamado de “sustitución de importaciones”, que tantos éxitos de crecimiento produjo en América Latina, entró en crisis a finales de los 60. Sus éxitos cuantitativos y el tipo de debate ideológico entonces prevalente consiguieron ocultar, sin embargo, la integración sistémica que dicho modelo había producido entre el populismo político, el mercantilismo económico y la dualización social. Fue esta matriz socio-política (es decir, la estructura mental, de intereses y de poder correspondiente) lo que impidió comprender y adaptarse a los grandes cambios iniciados a mediados de los 70⁵. El Estado latinoamericano desarrollista, pero populista, mercantilista y dualizador, fue a la vez la expresión y el agente conservador de dicha matriz.

La crisis del viejo modelo de desarrollo trató de ocultarse con huidas hacia adelante de todo tipo. Pero la crisis de la deuda primero, el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo después, y, finalmente, la hiperinflación, enfrentaron a las jóvenes democracias latinoamericanas con la realidad: había que proceder a un cambio en el modelo de desarrollo. Dicho cambio necesariamente alteraría la matriz socio-económico-política de las sociedades. Fue así como la gobernabilidad democrática emergió como tema poderoso de la agenda latinoamericana de los 90⁶. La metáfora de la gobernabilidad quiere denotar que en la América Latina de los 90 el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el modelo de desarrollo. Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste, pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto “gobernabilidad democrática”⁷.

Para la comunidad del desarrollo, los años 80 fueron también de vacilación y búsqueda de nuevos paradigmas. A finales de los 70, las estrategias de desarrollo estadocéntricas (tanto las fundadas en el estructuralismo de Prebisch-Singer como en la teoría de la modernización de Rostow, en la teoría de la dependencia o, simplemente, en el marxismo) habían perdido gran parte de su anterior crédito intelectual y político. Todavía se mantendrían unos años en base a las poderosas coaliciones de intereses creados. Pero intelectualmente estaban derrotadas. Especialmente tras su demostrada incapacidad para entender y adaptarse a las crisis y los cambios iniciados en los 70. Era la oportunidad para la derecha liberal neoclásica, más comúnmente reconocida como neoliberalismo.

Tomando pie en la Escuela de Chicago, ya en los 60, una nómina importante de economistas (Jagdish Bhagwati, V.K. Ramaswami, H.G. Johnson, Bela Balassa, W.M. Corden y Anne Krueger), atacaron frontalmente los supuestos teóricos del estructuralismo y la teoría de la dependencia, entonces claramente hegemónicos. Sin embargo, su influencia sólo comenzó a ser notoria en los 70. Ya en los 80, el neoliberalismo había ganado la hegemonía intelectual y práctica⁸. La teoría y la política económica neoclásicas proveyeron el fundamento intelectual y los contenidos de políticas incorporadas a los programas de ajuste estructural.

Por lo general los programas de ajuste estructural han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente al Estado y reducir también su intervención en la economía. En el modelo de desarrollo vislumbrado el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento: los nuevos héroes del desarrollo económico ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y managers del sector privado; el estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales (a veces autoproclamándose como los únicos verdaderos representantes de la sociedad civil) se afirmarán como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática⁹.

Pero ya han transcurrido diez años de reformas estructurales y procede hacer balance. El Banco Interamericano de Desarrollo lo ha hecho en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997. Sus conclusiones son interesantes a nuestros efectos: en primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en la región. En segundo lugar, se señala que, de mantenerse simplemente las pautas de políticas económicas actuales, la región podría crecer sólo a una tasa del 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar, se indica que, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, la región no superaría un crecimiento del 5.5%. Finalmente, se concluye que, para crecer a tasas similares a las de Asia Oriental -superiores al 7%-, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: 1) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de cinco a nueve años, y 2) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.

Pero el encumbramiento de la Reforma del Estado a tema clave de la nueva agenda de desarrollo se ha producido con el Informe del Banco Mundial de 1997, que lleva el significativo título de “El Estado en un Mundo en Transición”. Cualquier veleidad del tipo “estado mínimo” ha sido erradicada aquí. De entrada el Informe hace una afirmación rotunda: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (Banco Mundial, 1997: 26). Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. No es, pues, el Estado latinoamericano todavía existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es uno de los elementos más definidores de lo que Michel Camdessus ha llamado “el neoconsenso Washington”. Esta rehabilitación es fruto de un controversial proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores¹⁰. La Reforma del Estado es ya hoy uno de los temas clave de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Ahora bien, como la Reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

Lo primero que importa aclarar es qué no es hoy la Reforma del Estado. Ésta no consiste hoy, contra lo que tiende inercialmente a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir el paradójico resultado, tantas veces denunciado por Yehezkel Dror, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social¹¹.

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la Reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los “fallos del estado” sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública. Este parece haber sido el enfoque adoptado por el Banco Mundial en su Informe de 1997¹².

Una visión bien fundada del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo nos permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, nos permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser fortalecidas o incorporadas en tanto que esenciales para

el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función reguladora. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no sólo pero sí destacadamente, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo que aún es en gran parte el actual. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre los mismos, generar los marcos reguladores demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que los fallos del estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social... Todo este haz de responsabilidades estatales implica disponer de capacidades públicas que no eran tan necesarias y que no tenía el estado de la sustitución de importaciones. Tampoco son capacidades que puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas exigibles y características de la gerencia pública.

Ahora bien, ninguna teoría, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración -es decir, sus actores y equilibrios de poder- sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño. El cambio de un modelo de desarrollo -y del modelo de Estado correspondiente- no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros mismos¹³, en un doloroso proceso de aprendizaje. Se trata, como ha señalado poéticamente Edmundo Jarquín, de los dolores gozosos del parto, que -nos atrevemos a añadir-, en entornos de alto dinamismo como los actuales, sólo pueden ser sustituidos por la tristeza y los estertores del deterioro, la descomposición y la muerte. No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecerse y perecer.

El apoyo intelectual a la Reforma del Estado consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir para determinar lo que sobra y falta en el Estado existente. Necesitamos disponer de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. Sin ella seguiremos prisioneros del gerencialismo y de su conocida falacia tecnocrática¹⁴. La consideración del estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social... todo esto, que abordamos en el epígrafe siguiente, puede ayudarnos a fortalecer nuestras estrategias de Reforma del Estado.

III. Reforma institucional y reforma organizativa en la reforma del Estado

El Banco Mundial ha pretendido cambiar la lógica de la Reforma del Estado, desmarcándose expresamente del tecnocratismo de la vieja reforma administrativa. Ya se verá si lo consigue del todo, especialmente en la práctica. De momento la nueva aproximación ha arrancado bien (a pesar de ciertas equivocidades conceptuales y de un tratamiento insuficiente de la reforma política): "Los

pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias” (Banco Mundial, 1997: 31).

Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto que lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización. Por ejemplo, si queremos que la Aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude, dando así seguridad, por ejemplo, a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando..., en este caso, la reforma de la Aduana es bastante más complicada. Dicho en nuestro lenguaje, en el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa, en el segundo nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la Aduana. La vieja asistencia técnica internacional hizo mucho de lo primero y casi nada de lo segundo¹⁵.

Si adoptamos la aproximación del Banco Mundial y consideramos que la Reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo, será muy importante que comprendamos debidamente las clases y naturaleza de dichas normas y reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, proponemos distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender la existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes¹⁶.

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Si utilizamos la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: al articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores¹⁷.

Las instituciones nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser

creadas ni cambiadas por Decreto. Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. No se cambia de instituciones como se cambia de camisa. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. Una primera conclusión deducimos de lo anterior: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. De lo contrario, acabaremos haciendo o proponiendo meras reformas de papel¹⁸.

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y decretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio objetivos. No tienen existencia concreta sino abstracta. No se tocan. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales pues delimitan el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad concreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes¹⁹.

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones; pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente. En realidad hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de la distinción entre instituciones y organizaciones. De hecho, la metáfora prevalente era la de la sociedad como una organización de organizaciones. Fue principalmente tras la incorporación de los costes de transacción a la teoría económica y al análisis de los procesos políticos y sociales cuando comenzó a revelarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistémica existente entre instituciones y organizaciones²⁰.

El Banco Mundial en su Informe de 1997 (1997: 33-34) parte del reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: "Las explicaciones de las enor-

mes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales -tierra y minerales- se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo... (Después) se pasó a pensar que la clave para el desarrollo era la infraestructura física -maquinarias y equipos-... (Pero) las máquinas y los equipos eran la materialización de los conocimientos e ideas... (y) nadie conseguía explicar de forma sencilla por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más de prisa en unas partes del mundo que en otras... Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma... A partir del decenio de 1980 el interés se ha orientado hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación de por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez, esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país. Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados? ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de servicios) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados? ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo?”. Tras esta larga exposición, los autores se sienten autorizados a advertir que (1997: 38) “aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones... La enseñanza que se deduce es que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben también buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de las mismas”²¹.

El Banco Mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la “capacidad institucional”, entendida como la capacidad estatal “para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar” (1997: 38).

El punto clave es el cambio institucional. Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado ni indicar con fundamento qué debe hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, estamos condenados a dar o a seguir recetas, a veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan o sin fundamentación o sin otro fundamento que el de haber funcionado en otros países.

El saber convencional sobre el cambio institucional suele ser del tenor siguiente: las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales y/o colectivas, siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener también la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes²².

Somos bien conscientes de que el párrafo anterior, a pesar de su apretadísima síntesis, no denota toda la complejidad del cambio institucional. Nos limitaremos a señalar dos temas: i) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social²³ y ii) las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional, habida cuenta de la componente informal de las instituciones²⁴.

IV. Administración pública y reforma administrativa en el nuevo modelo de desarrollo

Desde que las Agencias multilaterales de cooperación, y especialmente los Bancos, han rehabilitado al Estado y planteado su reforma como prioridad del desarrollo, un gran mercado de servicios ha quedado legitimado en el mundo entero. Miles de empresas consultoras, “freelancers”, profesores, institutos, departamentos universitarios... afinan y actualizan sus maletas repletas de soluciones en busca de problemas. Nuevamente “las *best practices*” pueden ser codificadas, mercadeadas y vendidas donde haya alguien que las quiera comprar. Nuevamente correremos el riesgo de sacrificar el conocimiento de la verdadera realidad local para fijarnos en el modelo a importar. Nuevamente podemos volver a endeudar a los pueblos para tratar de injertar reformas que no pueden florecer en el tejido institucional patrio. Por este camino corremos el riesgo de recaer en los errores del movimiento de la vieja reforma administrativa. Conviene recordarlos, aunque sea brevemente y *sine ira et studio*, aunque sólo sea porque quien ignora la historia corre el riesgo de repetirla.

La reforma administrativa se frustró, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que tuviera que desarrollarse. Fue una gran operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Esta concepción no fue el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma del desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los 50 y 60²⁵.

En esta época la creencia dominante y común a ambos bloques de la guerra fría era que el desarrollo sería el precipitado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento. Esta creencia se basaba, por lo demás, en la experiencia innegablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y la entonces también aparentemente exitosa experiencia de los países del socialismo real (el Segundo Mundo como se le llamó). Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron Premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época, ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Durante los años 50 y 60 la teoría organizativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como “el” modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y efi-

ciencia. La configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas de una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo²⁶. De este modo, el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo.

Pero, ya en los 70, las críticas siempre realizadas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generarán paradigmas organizativos alternativos al burocrático. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.²⁷.

No nos engañemos, no obstante. Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”²⁸.

Esto es tanto más importante cuanto que hoy se plantea como eje de la nueva reforma o modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura “gerencial”. El paso de la Administración a la Gerencia, del administrador al gerente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Este cambio en las metáforas prevalentes pretende tener a la vez valor descriptivo y normativo. Descriptivo, respecto de los procesos de cambio administrativo que se están experimentando en algunos países desarrollados principalmente del ámbito angloamericano. Normativo, porque se pretende a veces que sea orientador del cambio administrativo universal. Se sugiere, en efecto, que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial, de la que a veces se enumeran las características como si integraran un “modelo o tipo ideal” en el sentido weberiano²⁹.

Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico³⁰. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar: (a) que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica;

(b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional –aunque sea sólo como “*third best*”– continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada; (c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del estado, cualitativamente más importantes; (d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente “públicos” como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana.

En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello³¹. Esto significa orientar la reforma de la Administración prioritariamente a conseguir la garantía de una serie de bienes públicos puros, sin los que no puede haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva. Estos bienes puros se corresponden con lo que algunos han tipificado como “actividades exclusivas del Estado” (Bresser, 1997) o “funciones estatales de orden superior” (Dror, 1995). Su número se va ampliando a medida que un país se desarrolla. De ahí que no valgan las enumeraciones referidas a los países desarrollados, ya que los bienes públicos puros procurados por éstos se hallan fuera de las capacidades financieras y de gobernación de los países en desarrollo.

Lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo. Este viene representado, a nuestro modo de ver, por la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; por la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal; la prevención de la salud mediante la lucha contra las enfermedades infecciosas y el saneamiento del agua, principalmente; el financiamiento de servicios básicos de educación y asistencia sanitaria; la provisión de infraestructuras básicas; programas de lucha contra la pobreza; programas de socorro en caso de catástrofes; programas de defensa de bienes medioambientales esenciales; programas de defensa de la identidad cultural colectiva y de desarrollo de la cultura cívica democrática.

Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables. Ahí es nada! Pero no hay escapatoria: no se conoce ningún país desarrollado que no disponga de este tipo de administración (que admite, obviamente, diversas plasmaciones prácticas), ni se conoce de ningún país subdesarrollado que disponga de ella. La experiencia de los países del Este Asiático también es significativa en este punto³². Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el popu-

lismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado³³.

Además, en los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político-administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dio el paso desde el sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito (Horn, 1995; Johnson y Libecap, 1994). Tales razonamientos son coincidentes con los aportados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado (Laffont y Tirole, 1994, cap. 16; Baron, 1995; Spiller, 1995). Común a ambas contribuciones es remarcar que la eficiencia económica general exige resolver el problema de “*commitment*” o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidos efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner (1992, 608) ha llamado eficiencia externa o social.

La racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales: (a) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos (Johnson y Libecap, 1994); (b) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o “regulaciones” en general (Horn, 1995), y (c) el problema de agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos pueden tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos, con la secuela potencial de problemas tales como el clientelismo y la corrupción burocrática, la inhibición, el agrandamiento injustificado de presupuestos, la inamovilidad injustificada, la captura corporativa de rentas, etc. (Niskanen, 1971).

Pues bien, la conclusión fundamental de la corriente de economía política que venimos refiriendo es que la solución racional, aunque no obviamente satisfactoria, de todos estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática (Przeworski, 1996; Prats, 1997: 47-50). La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el público de producción de bienes y servicios en el que pueda introducirse la competencia planificada o cuasimercado). Ello es así porque:

- 1) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos (Miller, 1992: 128-158);

- 2) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que es imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom, 1982);
- 3) dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos (“*outcomes*”) se confundan impropriamente con los simples productos (“*outputs*”) de los organismos reguladores o interventores (Tirole, 1994: 4);
- 4) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole, 1994: 22), y
- 5) los organismos reguladores suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer, 1996: 24).

Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como “gerencia”, “gestión” o “management” público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres Es del “management” clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski, 1996; McCubbins y Schwartz, 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia³⁴.

Murray J. Horn (1995: 111 y ss.) todavía ha avanzado más al precisar qué tipo de arreglos institucionales son capaces de hacer que el régimen funcional resuelva el problema de agencia al que inevitablemente se enfrenta. Su punto de partida es que la coalición que produjo el surgimiento del sistema funcional de mérito para resolver la durabilidad de los compromisos legislativos sólo podía conseguir este objetivo resolviendo a la vez el problema de agencia. En efecto, si la protección otorgada a los funcionarios no va acompañada de un sistema que prevea razonablemente que éstos no se desviarán hacia la realización de sus intereses personales o corporativos (es decir, si los intereses públicos pueden ser fácilmente capturados por los grupos de funcionarios o si éstos pueden ser fácilmente clientelizados por los grupos de interés privado), la durabilidad, eficiencia asignativa, seguridad jurídica y confianza atribuidas al sistema de mérito quedarán en entredicho.

La tesis principal de Horn es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Obviamente, la selección por mérito es

el primer elemento; pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera, asimismo organizada en base al mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la Administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn: 1995, 118-120)³⁵.

Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia (entendida en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal y no en su concepción "configuracional" mintzbergiana de "burocracia maquinal"³⁶) lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno. Por consiguiente, tiene que seguir inspirando los procesos de modernización administrativa allí donde, como en América Latina, esté planteado el paso de la burocracia patrimonial propia del viejo Estado de la sustitución de importaciones, a un servicio civil moderno estructurado en sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho. Ahora bien, construir un sistema de mérito toma su tiempo. Ningún país lo ha hecho de la noche a la mañana, sino en forma gradual y progresiva, avanzando desde enclaves estratégicos iniciales y crecientes hacia la generalización del sistema. Además, América Latina no puede reproducir ninguno de los sistemas burocráticos históricamente contruidos, porque ha de construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, es decir, adaptarlas a las condiciones y valores actuales.

Reinventar la burocracia significa hoy principalmente mejorar la solución de los dos problemas a que responde su estructura institucional: el problema de durabilidad de los compromisos legislativos y el problema de agencia que envuelve el de monitoreo. La solución tradicional pasaba por reconocer voz en el proceso exclusivamente a los políticos, a los funcionarios, a los jueces y a los ciudadanos con un derecho subjetivo o un interés legítimo en una decisión administrativa. Ahora se trata de abrir el número de actores, de mejorar la información y participación de todos ellos y de perfeccionar el sistema general de responsabilidad administrativa. Los países que ya cuentan con burocracias consolidadas están investigando y experimentando diversos caminos a estos efectos. América Latina debe tomarlos en cuenta para plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos. Pero de este tema nos ocuparemos en otra ocasión.

Notas

- * Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11, Caracas, (Jun. 1998).
Versión ampliada del documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Su título original fue: "Administración pública para el desarrollo hoy. De la administración al management. Del management a la gobernabilidad".
- ¹ Datos y consideraciones interesantes sobre este tema pueden encontrarse en el trabajo de Linz, Lipset y Pool (1997) realizado a partir de un "survey" de LatinBarómetro.
- ² Es necesario advertir que el concepto de derechos de propiedad que maneja el análisis económico de las instituciones no se corresponde con el concepto jurídico. Para el neoinstitucionalismo económico los "derechos de propiedad" incluyen todo derecho de un actor a la utilización, bajo cualquier forma, de un activo valioso (Alchian: 1965). El desafío que los derechos de propiedad plantean para la eficiencia económica no es sólo el de su definición y garantía, sino, previamente, el de su asignación eficiente -unida obviamente a su definición y garantía-. Este último punto constituye la base principal del análisis económico del derecho, iniciado por Posner (1992) y, por ello mismo, constituye el punto focal de la teoría de la regulación. Las instituciones son, en primer lugar, sistemas de asignación de derechos de propiedad. A diversas alternativas asignativas corresponden diversos niveles de desempeño económico. De ahí procede la importancia económica del cambio institucional, que consiste no sólo en definir y garantizar mejor los derechos de propiedad, sino, sobre todo, en reasignarlos más eficientemente. Estas consideraciones parecen haberse olvidado en el tratamiento dado a este tema por el Banco Mundial (1997). Si las políticas de reforma del estado se centran exclusiva o fundamentalmente en mejorar la definición y garantía de los derechos de propiedad, sin considerar la eficiencia de su asignación, podría resultar el sarcasmo de hacer más seguro lo ineficiente. De hecho América Latina ya conoce algunas experiencias de lo que podría llamarse "seguridad jurídica mercantilista", es decir, protección jurídica efectiva de un sistema de derechos de propiedad que niega la libertad económica real y que no puede por ello calificarse de estado de derecho.
- ³ El problema del mantenimiento de los compromisos reguladores constituye uno de los temas más relevantes para la comprensión de la institucionalidad de las administraciones públicas modernas. Su solución constituye también uno de los requerimientos del desarrollo económico hoy. Sobre el tema puede verse el profundo estudio del actual Ministro de Hacienda de Nueva Zelanda, Murray J. Horn (1995) y con referencia directa a América Latina el excelente trabajo de Adam Przeworski (1996).
- ⁴ La distinción entre crecimiento y desarrollo ha sido objeto de una vasta literatura que no procede referenciar aquí. Baste con señalar que las lanzas de ironía con que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional solían obsequiar a los autores e instituciones que planteaban y manejaban conceptos del desarrollo distintos del crecimiento se están tornando cañas. En primer lugar, un interesante debate sobre el propio paradigma del desarrollo económico ha obligado tanto al Banco como al Fondo a replantear el paradigma prevaleciente en ellos durante los 80. De particular interés me ha parecido el debate promovido por los japoneses en el seno de estos organismos (Ohno, 1997), así como la influencia que han acabo ejerciendo los neoinstitucionalistas (en especial North, 1989) y la escuela del nuevo estado para el desarrollo ("developmental state") (referenciada sintéticamente en Rapley, 1996: 119-129), sin los cuales no puede entenderse el viraje intelectual de los noventa plasmado en el Informe del Banco Mundial de 1997. La historia no termina aquí, sin embargo. Las lanzas irónicas y displicentes se cebaron principalmente en los intentos de elaborar un concepto del desarrollo más integral capaz de incluir también los aspectos políticos, sociales medioambientales. Pero Amartya Sen (1996) resulta cada vez menos marginal y los indicadores de desarrollo humano del PNUD merecen cada vez más atención y respeto crítico. El bloque analítico de la teoría neoclásica sigue justamente orgulloso de su rigor, pero es cada vez más consciente de los límites de su relevancia. Las críticas amigables llegan de todas partes: desde Francia una potente corriente de pensamiento y experimentación social plantea un nuevo modelo de desarrollo (Foucauld y Piveteau, 1995); en Estados Unidos Sunstein (1997: 108-127) critica el concepto y la medición

del bienestar implícitos y derivados de la teoría neoclásica y los enfrenta críticamente con otras aproximaciones alternativas. Finalmente los muros de Jericó del Banco Mundial no han sido insensibles a este clamor: la incorporación por el Banco del análisis institucional tenía que acarrear el reconocimiento de la institucionalidad informal o capital social. Ello ya ha producido un primer intento de reconceptualización de la “riqueza de las naciones” mediante la inclusión de la calidad medioambiental y el capital social medidos a través de una primera e interesante propuesta de indicadores (Banco Mundial, 1997b).

- 5 Una excelente síntesis de la génesis del modelo de sustitución de importaciones, de sus crisis, del retraso en su replanteamiento y adaptación y de las líneas maestras del nuevo consenso sobre el desarrollo, es la expuesta por Iglesias (1992). La exposición de los intentos de adaptación o ajuste heterodoxo ensayados en América Latina, correspondientes con el no reconocimiento del agotamiento del modelo de desarrollo, y generadores al fin de nuevos procesos hiperinflacionarios, puede encontrarse en Edwards (1995). Desde el punto de vista de la modernización productiva, las implicancias del modelo de sustitución de importaciones están magníficamente analizadas en el trabajo de Carlota Pérez (1992).
- 6 La gobernabilidad parece estarse convirtiendo en uno de los temas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre la “gobernabilidad de las democracias”. Su tesis era que Estados Unidos, Europa y Japón enfrentaban serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad proponían diferentes líneas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentales en relación a lo colectivo y de actitudes individuales.
Por lo que a la República Federal Alemana se refiere, Renate Mayntz (1987 y 1993) ha sistematizado la literatura producida desde 1975 sobre el diagnóstico y las soluciones propuestas a los “fallos de gobernación”. Para hacerlo, elabora un marco conceptual, que a partir de ciertos referentes angloamericanos, distingue entre “governing”, “governance” y “governability”, de modo muy cercano al que adoptamos en este trabajo.
En el mundo hispánico la “gobernabilidad” se ha convertido en un tema importante tanto a nivel político como intelectual. La Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Valparaíso (noviembre de 1996) y la de noviembre de 1997 en Venezuela se centran en la problemática de la “gobernabilidad democrática”. Uno de los primeros impulsores políticos e intelectuales ha sido el Presidente Julio María Sanguinetti (1994). A destacar las aportaciones realizadas al tema por Bresser Pereira (1996), Fernández Feingold (1996), Prats (1996), Sagasti (1996), Sobhan (1996), donde se contiene, además, una cuidadosa presentación de la literatura producida por los organismos multilaterales de cooperación) y Tomasini (1992, 1993, 1996).
- 7 La Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, “Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y participativa”, avanzó sensiblemente en la caracterización de la gobernabilidad democrática; distinguió entre las dimensiones socio-económica, política e internacional de ésta; planteó la necesidad del fortalecimiento institucional, de la descentralización, y de la reforma de la administración pública. La Cumbre llamó a los gobiernos y a las poblaciones a enfrentar los desafíos de la gobernabilidad y a fortalecer la cooperación política a estos efectos.
- 8 El Banco Mundial que durante los 70 se había aplicado a la lucha contra la pobreza en base a su aproximación de “necesidades básicas”, en los 80 adoptó decididamente la aproximación neoclásica. En vez de invertir en proyectos específicos, el Banco empezó a procurar préstamos a los Gobiernos con dificultades en sus balanzas de pago a condición de que esos gobiernos acordaran poner en práctica políticas de ajuste estructural. Esta tendencia se acentuó con el nombramiento de A. W. Clausen para la presidencia del Banco en 1981, fecha desde la que el Banco comenzó a incorporar la “nueva política económica” a su estrategia. Entretanto, el Fondo Monetario Internacional, que por naturaleza abogaba siempre políticas fiscales restrictivas, comenzó a ganar influencia en la medida en que más y más gobiernos acudían a él en busca de financiamiento. A lo largo de los 80, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron imponiendo a un número creciente de gobiernos las recetas neoclásicas para el desarrollo (Rapley, 1996: 69). Es preciso reconocer, sin embargo, que incluso en sus años más doctrinarios, el Banco Mundial no se convirtió nunca en un bloque monolítico neoliberal (Mosley y otros, 1991: 24).

- ⁹ Los 80 fueron años de dogmatismo antiestatalista exacerbado. No faltaban razones, porque el Estado existente, democrático o no, era la expresión y soporte de la coalición de fuerzas que anclaba al país en el bloqueo económico y la dualización social. Pero como los dogmatismos, una vez en marcha no tienen límites, tendió a confundirse el Estado existente con todo tipo de Estado, y en lugar de proceder a la rehabilitación y reforma estatales -que hoy se intentan- se provocó un gran debilitamiento y desprestigio del Estado mismo. La pobreza de la teoría neoliberal del estado culminó en las teorías neanarquistas del estado mínimo. Como ha señalado Edmundo Jarquín, se vio el Estado exclusivamente como problema, en lugar de verlo, a la vez, como problema y como solución.
- ¹⁰ El neoinstitucionalismo económico al razonar la importancia de las instituciones para el desempeño económico, obligó a considerar la base institucional de los mercados como factor fundamental de su eficiencia. A partir de este momento, se evidenció el rol del Estado en el desarrollo en tanto que proveedor y adecuador de los marcos reguladores formales de la actividad económica. Una interesante exposición y debate de la aportación del neoinstitucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo puede encontrarse en Harris et al. (1997). Por otro lado, la reflexión sobre la experiencia de desarrollo del sudeste asiático llevó a la formulación de una nueva teoría, la del "estado para el desarrollo". Iniciada por Chalmers Johnson, la teoría del estado desarrollista o para el desarrollo ("developmental state") ha estado muy asociada al Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, con figuras tan influyentes como Gordon Whyte (1988), Robert Wade (1990), Manfred Bienefeld y Alice Amsden. Una buena síntesis de esta escuela se encuentra en Adrian Leftwich (1995).
- ¹¹ Richard Posner (1992: 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las Administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente), y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante).
- ¹² El Banco Mundial en su Informe de 1997 ha adoptado esta perspectiva (páginas 27 y siguientes). Su tratamiento de las funciones del Estado es bien pragmático: distingue tres niveles de intensidad posible de intervención estatal, todos ellos compatibles con el nuevo modelo de desarrollo. En el primer nivel, que denomina de intervención mínima, el Estado asume la provisión de bienes públicos puros (defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y prevención de la salud pública) y la protección de los pobres. En el segundo nivel, llamado de intervención moderada, el Estado asume, además, el abordar las externalidades (educación básica y protección del medio ambiente), regular los monopolios (regulación de servicios públicos, defensa de la competencia de mercado), el corregir la información imperfecta (seguros de salud, vida y pensiones, regulación financiera, protección del consumidor) y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de desempleo). Finalmente, en el tercer nivel, llamado de intervención dinámica, el Estado asume, además, la coordinación de la actividad privada (fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector) y redistribución (redistribución de activos). A la vista de esta clasificación de funciones, la estrategia de reforma del estado propuesta por el Banco se basa en dos principios: (a) acomodar las funciones o roles estatales (el qué y el cómo se hace) a la capacidad efectiva del estado existente (en el entendido que, de pretender para un estado particular que desempeñe funciones estatales que son legítimas pero que están actualmente fuera de su capacidad, los fallos del estado se harán inevitables y, a pesar de la presencia de fallos del mercado, el resultado final empeorará el del mercado), y (b) establecer estrategias de construcción o desarrollo de capacidades que permitirán el abordaje progresivo por el Estado de otras funciones de desarrollo.
- La aproximación adoptada por el Banco Mundial tiene la huella evidente de los trabajos de su economista jefe Joseph Stiglitz (1996). Para una síntesis expositiva de la literatura sobre los "fallos del estado", desde la óptica de la "elección pública" puede verse Mitchell y Simmons (1994).
- ¹³ Hay que reconocer a Michel Crozier (1977, 1981 y 1995) el mérito de haber insistido tanto, especialmente en las culturas latinas, en la necesidad de cambiar nuestro modo de razonar sobre el cambio de sistemas sociales.
- ¹⁴ Stephan Haggard (1995: 41-60) utiliza la expresión "falacia tecnocrática" para referirse a la pretensión de cambiar el sistema de incentivos de las administraciones públicas (por ejemplo, del control por normas al control por resultados o de la toma de decisiones por órganos políticos a su delegación en agencias dotadas de autonomía técnica), sin refe-

rirse al proceso político subyacente a dichas administraciones y sin contemplar la necesidad de su eventual reforma. Aunque las reformas administrativas pueden iniciarse desde el ejecutivo o en forma tecnocrática, sólo se consolidarán si alcanzan un apoyo político y social suficiente. Los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos.

- 15 El profesor Caiden, al hacer balance de cuatro décadas de reforma administrativa, llegaba a la conclusión de que “ninguna reforma administrativa podrá suplir la ausencia de una verdadera reforma institucional” (Caiden, 1991: 48). Las razones por las que la vieja reforma administrativa se mantuvo a nivel meramente instrumental y tecnocrático están bien identificadas. Una síntesis de la literatura latinoamericana sobre el tema se incluye en Prats (1997).
- 16 Hace tiempo que venimos insistiendo en la necesidad de separar debidamente los conceptos de institución y de organización a los efectos de un planteamiento mejor fundado de la reforma del estado (1995 Y 1997b). Para una aplicación de las consecuencias de la distinción al ámbito específico de la reforma de la función pública puede verse Prats (1997a).
- 17 Si seguimos con el ejemplo anterior de la Aduana, ésta, como institución, no es un conjunto concreto de edificios, empleados, recursos financieros y técnicos, puestos a disposición de la autoridad para cumplir determinados objetivos. La Aduana-institución es el sistema normativo que, a partir del régimen vigente de comercio exterior, confía el control del tráfico internacional de mercancías a determinado grupo de funcionarios, estructura las relaciones de éstos con el poder político, establece las normas relacionales entre la organización aduanera y los empresarios y profesionales implicados en el tráfico. Es decir, la institución aduanera estructura el juego entre los diferentes actores -organizaciones o individuos-implicados en la importación y exportación de mercancías. Dicho juego no es sólo formal o legal. También puede haber actores informales -organizaciones de contrabando, grupos criminales con las conexiones más diversas, funcionarios y políticos corruptos...- que pueden haber estructurado un juego o institucionalidad informal, a veces complementario y a veces en contradicción con la institucionalidad formal, pero tan importante como ésta como determinante del sistema de incentivos de los actores.
- 18 Por seguir con el ejemplo de la Aduana, proponemos al lector que eche un vistazo a la forma en que Domingo Cavallo se planteó la reforma de la Aduana argentina y cómo y porqué sólo tuvo un éxito parcial. Allí hay todo un verdadero caso de las implicaciones de una reforma del estado cuando se hace en clave institucional. Fácilmente se puede contrastar con lo que resultaría de una aproximación meramente instrumental (Cavallo, 1997).
- 19 La distinción que acabamos de proponer entre instituciones y organizaciones coincide con la formulada por la escuela neoinstitucionalista de Douglas C. North (1989), aunque sus mejores fundamentos conceptuales están en la distinción establecida por Hayek entre “cosmos” y “taxis”, es decir, entre el orden social espontáneo y sus correspondientes sistemas normativos, por un lado, y el orden de las organizaciones y su correspondiente sistema normativo, por otro (Hayek, tomo I, capítulos 1 y 2). Para una exposición más pluridisciplinar y comprensiva de una diversidad de escuelas institucionalistas puede verse la obra de Scott (1995).
- 20 Toda la obra de North es una excelente exposición del tema aquí indicado. Una visión más panorámica y sintética del programa de investigación del neoinstitucionalismo actual puede encontrarse en Eggertsson et al. (1996: 6-24). Este último trabajo podría haber inspirado el gráfico 2.1. del Banco Mundial (1997: 34), aunque informamos al lector que otros gráficos más completos pueden encontrarse en el excelente trabajo de Eggertsson. Dichos gráficos no sólo muestran la correlación existente entre instituciones y desempeño económico o riqueza, sino entre instituciones y organizaciones, así como la dinámica del cambio de la institucionalidad formal.
- 21 El Banco Mundial se ha acercado así a la posición previamente defendida por una serie de autores, conforme a los cuales, hoy, la gobernación (“governing”) no consiste fundamentalmente en proveer bienes o servicios sino en crear el modelo o pautas de interacción entre los diversos actores intervinientes en el proceso político-administrativo (Kooiman, 1993: 275-282), o aquellos otros para los que las capacidades principales de gobernación (es decir, las de formulación de políticas públicas y de gestión o gerencia pública) sólo pueden separarse de las correspondientes en las organizaciones privadas por su referencia a la “governance” entendida como institucionalidad o sistema de articulación interorganizativa (Metcalf, 1993: 185-196), o aquellos otros que indican que el problema hoy no es más o menos gobierno, sino mejor “governance”, es decir, mejor articulación del “proceso colectivo, a través del cual cada

sociedad resuelve sus problemas y satisface las necesidades de sus miembros, utilizando como principal instrumento al gobierno (Osborne y Gaebler, 1992: 24), o, finalmente, a la de aquellos otros que expresan que el valor creado por los gobiernos no consiste sólo ni principalmente en la utilidad o satisfacción que el individuo deriva de sus servicios, sino de la arquitectura social en la que los individuos y los grupos persiguen su utilidad (Moore, 1995: 37).

²² Una excelente exposición sintética del cambio institucional es la hecha por Eggertsson, incluida su expresión gráfica (1996: 11-13). Especial atención se presta no sólo a la conocida dificultad del cambio institucional, sino al dato más inquietante de que muchas veces los cambios institucionales no producen la mejor solución posible o incluso pueden empeorar la institucionalidad vigente.

²³ “Es necesario dismantelar la racionalidad instrumental implícita en la teoría económica neoclásica si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social. La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios importan; y la comprensión de la manera en que evolucionan resulta necesaria para progresar en el desarrollo de un marco analítico que nos ayude a comprender el cambio social. La teoría económica de la elección racional asume que los individuos conocen qué es lo que les interesa y actúan acordemente. Esto puede ser correcto tratándose de individuos que actúan en los mercados altamente desarrollados de las economías más modernas (y aún en éstas se registran anomalías importantes), pero es patentemente falso cuando se tienen que tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, que son las que han caracterizado y siguen caracterizando las opciones políticas y económicas que moldean el cambio histórico.... Herbert Simon (1986: 210) los ha afirmado diciendo: “Si aceptamos la proposición de que tanto el conocimiento como el poder de cómputo del decisor se encuentran severamente limitados, entonces tendremos que distinguir entre el mundo real y la percepción y la forma de razonamiento sobre el mismo de los actores. Es decir, tendremos que construir una teoría del proceso de decisión. Y nuestra teoría tendrá que incluir no sólo los procesos de razonamiento sino también los procesos que generan la percepción subjetiva del actor acerca del problema a resolver y de su marco”. La comprensión de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre exige, pues, adentrarse tentativamente en el proceso de aprendizaje social... La mente aparece para ordenar y reordenar los modelos de aprendizaje, evolucionando desde sus propósitos específicos iniciales a niveles mayores de abstracción capaces de procesar nuevo tipo de información. Esta capacidad de generalizar es no sólo la fuente de todo pensamiento creativo, sino también de las ideologías y sistemas de creencias que subyacen en las decisiones que tomamos los individuos... Los sistemas o estructuras de creencias son transformados en estructuras económicas y sociales mediante las instituciones (incluyentes tanto de las normas de comportamiento formales como informales). La relación entre los modelos mentales y las instituciones es, pues, muy íntima. Los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio” (North, 1994: 362-363).

²⁴ “Es la combinación de reglas formales, normas de comportamiento informales y garantías de cumplimiento de ambas, lo que enmarca el desempeño económico. Mientras las reglas formales pueden cambiar de la noche al día, las normas informales, por lo general, sólo cambian gradualmente. Y como son éstas normas de comportamiento las que proveen de legitimidad a las reglas formales, el cambio revolucionario nunca es tan revolucionario como sus partidarios pretenden, y sus efectos pueden ser muy distintos de los esperados. Las economías que adoptan las reglas de otra economía exitosa obtendrán resultados diferentes en coherencia con las diferencias existentes entre las normas informales y las garantías de cumplimiento. La implicación es que la transferencia de las reglas económicas y políticas de las democracias exitosas a Europa del Este o a los países en desarrollo no es una condición suficiente para el buen desempeño económico. El ajuste y la privatización no son una panacea... Los gobiernos condicionan significativamente los resultados económicos porque definen y garantizan el respeto de las instituciones o reglas formales. Consiguientemente, una parte esencial de toda política de desarrollo consistirá en definir y garantizar eficientemente los derechos de propiedad. Y aunque sabemos poco de cómo conseguir este objetivo, podemos sin embargo establecer una serie de implicaciones: (a) las instituciones políticas sólo serán estables cuando estén rodeadas de organizaciones interesadas en su mantenimiento y dispuestas a luchar por ellas; (b) toda reforma exitosa exige tanto el cambio de las instituciones como de los sistemas de creencias, pues son los modelos mentales de los actores los que mol-

- dean sus decisiones; (c) el desarrollo de normas de comportamiento que soportarán y legitimarán nuevas reglas formales es un proceso lento, y a falta de las garantías de cumplimiento que tales normas suponen, las instituciones políticas tenderán a ser inestables; (d) aunque el crecimiento económico se puede producir a corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento económico a largo plazo implica el Estado de Derecho; (e) las constricciones informales favorables al crecimiento pueden producir crecimiento económico incluso con reglas políticas o condiciones adversas; la clave estará en el grado en que tales condiciones adversas son efectivamente exigidas” (North, 1994: 366-367).
- 25 El Informe de 1997 del Banco Mundial se ha querido desmarcar expresamente de estos precedentes: “Esta atención particular (dada por este informe) a las instituciones difiere mucho del enfoque tradicional basado en la asistencia técnica, que hace hincapié en el equipo, los conocimientos y la capacidad administrativa o técnica. En el caso que nos ocupa se insiste en el marco de incentivos que orientan el comportamiento, es decir, lo que hacen los organismos y funcionarios públicos y la forma en que lo hacen” (Banco Mundial, 1997: 91).
- 26 “La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración...” (Max Weber, 1922 y 1987: 731).
- 27 Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Clegg y Hardy (1996: 1-56) y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Donaldson (1996: 56-94).
- 28 El concepto de “burocracia patrimonial” es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas “sumamente irracionales de burocracia”, características de los tiempos anteriores a este capitalismo (Weber, 1992 y 1989: 1073). A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las burocracias: “Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de “motivos” racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La “igualdad jurídica” y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una “objetividad” racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial” (Weber, 1922-1989: 735). “La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter “racional”: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)” (1922-1989: 752). “Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto relativamente tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser definitivamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una “igualdad jurídica” en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del “privilegio” y de la negación en principio de toda tramitación “según los casos”. Pero

proviene, asimismo, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento..." (1922-1989: 738). "Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente "del Cadí", o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho..., como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia... Sin duda, la circunstancia de que esa "justicia del Cadí" y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan) el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna -ni podía originarse- en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los "precedentes", o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse" (1922-1989: 1062).

- ²⁹ En América Latina los trabajos más valiosos y expresivos sobre la administración gerencial se deben a Bresser Pereira (1996). En un reciente trabajo, que aporta una interesantísima visión integral de la reforma del estado, la reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: "La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995)...- Las principales características de la administración pública gerencial son: (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos); (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; (d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos 1) de control social directo, 2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la for-

mación de “cuasi-mercados” en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado” (Bresser, 1997: 28).

- ³⁰ El diálogo crítico aquí sugerido es el contenido del excelente documento de Nuria Cunill (1997a), así como, ya in extenso, del capítulo III de su libro (1997b).
- ³¹ “Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidos. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones, los mercados no pueden funcionar” (Banco Mundial, 1997: 47).
- ³² El Banco Mundial, en un Informe mundialmente famoso sobre las razones del rápido desarrollo en el Sudeste Asiático (1993), destacó entre las más importantes la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. La misma conclusión se destaca en un recentísimo informe de Birdsall et al. (1997) en el que se revisa la experiencia de desarrollo asiática en lo que pueda ser relevante para América Latina: “Para producir una sinergia entre el sector público y privado que estimule el desarrollo se requiere la construcción de un servicio civil confiable y técnicamente competente que pueda formular las políticas e implementarlas con integridad. El reclutamiento y la promoción tienen que basarse en el mérito; la retribución, en términos generales, debe ser competitiva con el sector privado. La creación de una autoridad monetaria independiente capaz de resistir la presión política y las conveniencias electorales puede ayudar a la estabilidad. Unas instituciones presupuestarias sanas pueden ayudar a mejorar la asignación del gasto y mantener el equilibrio fiscal. Un sistema judicial transparente y eficiente es esencial para proteger los derechos de propiedad y para asegurar la resolución no corrupta de conflictos...” (1997: 9).
- ³³ Sobre las dificultades de crear auténticas organizaciones burocráticas valgan las citas de Weber incluidas en la nota 28. Las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de “*third party enforcement*” (North, 1989: 54-60). El Banco Mundial remarca también este mismo objetivo de desarrollo y, consciente de su dificultad, propone su debida secuencialización: “...basta unas instituciones elementales para facilitar en gran medida el desarrollo económico basado en el mercado; (pero)...son muchos los países que actualmente carecen hasta de los fundamentos más esenciales de la economía de mercado. En ellos, la primera prioridad ha de ser la de sentar las bases fundamentales de la legalidad, a saber, la protección de la vida y la propiedad frente a actos delictivos, la lucha contra la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la existencia de un sistema judicial equitativo y previsible.- Una vez establecida una base de legalidad, se puede ya buscar la manera de conseguir que determinadas partes del sistema jurídico respalden los derechos de propiedad. El ámbito legal es inmenso; abarca desde la concesión de títulos de propiedad de la tierra y la posibilidad de dar en garantía los bienes muebles, hasta la promulgación de leyes que gobiernen los mercados de valores, la protección de la propiedad intelectual y la competencia. Sin embargo, las reformas en esas esferas, especialmente las más complejas, sólo darán fruto si hay una gran capacidad institucional. En muchos países, es preciso solucionar primero problemas más básicos” (Banco Mundial, 1997: 52). Un estudio empírico del diferente impacto que en los negocios tienen los entornos reguladores de Chile y de Brasil, relevante para nuestro tema, puede verse en el estudio de Andrew Stone et al. (1996: 95-128).
- ³⁴ Según estas propuestas, los funcionarios de autoridad deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a reglas preestablecidas y permanentemente adaptadas –incluidos los códigos deontológicos– que enmarcan su función. Este sistema no se pretende que sea satisfactorio (el principal soporte tanto el costo del monitoreo como del tiempo empleado por los funcionarios en reportar), pues es costoso y no establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño. Resulta, sin embargo, el sistema más razonable, aunque sólo sea como “*third best*”, habida cuenta que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de cada funcionario resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski, 1996: 18). Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad admi-

nistrativa como gestión, gerencia o “management”, o la de extender el régimen funcional al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada o indiscriminadamente después las técnicas de economía, eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo que puede producir más males que bienes (Prats, 1997: 49). En este sentido, pueden considerarse también las serias objeciones críticas de Johnson y Libecap al enfoque “reinención del Gobierno” popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente, a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosa en actividades de gobiernos locales, ajenas a las actividades exclusivas del Estado (Johnson y Libecap, 1994: 186).

³⁵ Para Horn un régimen funcional que, aún disponiendo de selección en base al mérito, no cuenta con un adecuado desarrollo de la carrera administrativa, no merece la plena calificación de sistema de mérito al no ser capaz de obtener las potencialidades que pueden esperarse razonablemente de éste. La promoción por mérito es el elemento decisivo del sistema, a condición de que se produzca según pautas de carrera bien establecidas y capaces de cubrir toda una vida administrativa. Fundamental resulta la división entre grados y por categorías o escalones dentro de cada grado: la promoción por escalones debe hacerse con base en la antigüedad (presumiendo que la antigüedad implica mejora de capital humano –lo que resulta eficiente presumir incluso cuando no es real, habida cuenta de lo costoso que sería el monitoreo personalizado–) y la promoción entre grados con base en el desempeño comparado en relación a los “pares” apreciado por una Comisión de Mérito independiente (Horn, 1995: 119-120). Horn ha razonado incluso la eficiencia del derecho al cargo (“*tenure*”) en el desarrollo de las funciones de autoridad, eficiencia que había sido cuestionada por Max Weber (1922/1989: 203). La crítica realizada en su día por Weber sigue siendo la vigente: se basa en la apreciación de que la dificultad de despido por incumplimiento elimina el incentivo más claro para la eficiencia. Ahora bien, la eficiencia del despido sólo es real cuando el empleador puede descubrir el incumplimiento o el desempeño deficiente, lo que resulta considerablemente difícil en el caso de los funcionarios de autoridad organizados en “burós”. En estos casos no es fácil definir objetivos y hay una considerable incertidumbre en lo que hace a la relación entre las acciones de los subordinados y los resultados, por lo que tampoco resulta sencillo definir el buen cumplimiento más allá de ciertos mínimos elementales. En tales situaciones, lo más eficiente es crear incentivos para que los funcionarios libren información de su actividad a los superiores, lo que se consigue mediante la vinculación de la promoción por grados al juicio del superior en base a los informes de los subordinados. De este modo, el derecho al cargo, debidamente instrumentado mediante el sistema de mérito en la selección, la carrera y las retribuciones, no sólo se justifica por procurar seguridad jurídica sino como incentivador de la propia eficiencia funcional (Horn, 1995: 122).

³⁶ Existe una gran diferencia entre la concepción de la burocracia en Weber y el concepto de burocracia maquinal de Mintzberg (1993). La primera refiere la racionalidad de la dominación al sometimiento de la gestión organizativa no sólo a normas internas sino a normas generales externas que se imponen a la burocracia, impiden la arbitrariedad en la relación administración-ciudadano y permiten la previsibilidad de las decisiones públicas y el cálculo empresarial. La idea mintzberguiana no alude a ninguno de estos extremos, sino exclusivamente al tipo de configuración interna de la organización. En particular se refiere a la previsión de los comportamientos organizativos en normas previamente diseñadas y a la concepción de la administración como diseño y aplicación de normas. La concepción mintzberguiana de la burocracia maquinal no es en absoluto incompatible con el control y la responsabilidad por resultados, contra lo que en ocasiones se quiere dar a entender. Los managers-administradores de la burocracia maquinal responden por los resultados, que deben medirse, pero los resultados son vistos como el indicador más relevante para detectar anomalías en la organización y proceder a la modificación de las normas y de los comportamientos, verdadero objetivo de la ciencia de la administración en esta concepción. Por contra, el sistema de dominación racional-legal es compatible con configuraciones organizativas distintas del tipo-ideal weberiano. En tal sentido los proyectos de reinención o sustitución de la burocracia pueden verse no tanto como abandono de la dominación racional-legal, que sigue siendo una necesidad, como del tipo-ideal o configuración organizativa burocrática, que presenta obvias disfunciones en los entornos actuales caracterizados por un gran dinamismo, una inevitable incertidumbre, una creciente diversidad y una inevitable interdependencia.

Bibliografía

- ALCHIAN, A. A. (1977), Some Economics of Property Rights, *Il Politico* (1965), 30; reeditado en ALCHIAN, A.A., *Economic Forces at Work*, Indianapolis, Liberty Press.
- ARYEETEY, Ernest (1996), Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B. (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., World Bank.
- AUCOIN, P. (1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance*, 3, 2.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997), *América Latina tras una Década de Reformas Estructurales*, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D.C., BID.
- BANCO MUNDIAL (1997a), *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1997b), Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development, Work in progress for public discussion, Washington D.C., Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial.
- BARON, D. T. (1995), The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches, en BANKS, J.S. y HANUSHEK, E.A. (comps.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BESLEY, Timothy (1996), Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B. (comps.), *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C.
- BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (comps.) (1997), *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, Washington D.C., John Hopkins University Press para el BID.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1997), State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms, Brasilia, *Cadernos Mare do Reforma do Estado*, MARE.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1996), Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, trabajo presentado al Seminario "A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", Brasilia, (16 y 17 de mayo).
- BRESSER PEREIRA, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki (1996), The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America, trabajo presentado en la Conferencia del PNUD-BID sobre Estado, Mercado y Equidad, Montevideo, (7 y 8 de octubre).
- CAIDEN, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin-New York, Walter de Gruyter.
- CAVALLO, Domingo (1997), *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*, 4° ed., Buenos Aires, Planeta.
- CLEG, Steward R. y HARDY, Cynthia (1996), Organizations, Organization and Organizing, en CLEGG *et al.* (comps.), *Handbook of Organizations Studies*, Londres, Sage Publications.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J. (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- CROZIER, Michel (1995), *La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, Interéditions.
- CROZIER, Michel (1981), *On ne Change Pas la Société par Décret*, Paris, Grasset.
- CROZIER, Michel y FRIEDBERG, E. (1977), *L'Acteur et le Système*, Paris, Editions du Seuil.
- CUNILL, Nuria (1997a), Las Reformas en curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?, trabajo presentado en las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", Esade, Barcelona, (junio).
- CUNILL, Nuria (1997b), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

- DONALDSON, Lex (1996), The Normal Science of Structural Contingency Theory, en CLEGG, Steward *et al.* (comps.), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage Publication.
- DROR, Yehezkel (1995), Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, trabajo presentado a la 12ª reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, (31 de julio al 11 de agosto).
- EDWARDS, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, Washington D.C., Oxford University Press for the World Bank.
- EGGERTSSON, Thráinn (1996), A Note on the Economics of Institutions, en ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn y NORTH, Douglas C. (comps.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.
- FLORES, G. y NEF, J. (comps.) (1984), *Administración Pública. Perspectivas Críticas*, San José de Costa Rica, ICAP.
- FOUCAULD, Jean-Baptiste de y PIVETAU, Denis (1995), *Un Société en Quête du Sens*, Paris, Odile Jacob.
- HAGGARD, Stephan (1995), Reform of the State in Latin America, en World Bank Latin America, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform*, Washington D.C., World Bank.
- HARRIS, John; HUNTER, Janet y LEWIS, Colin E. (1995), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge.
- HAYEK, Friedrich A. (1979), *Law, Legislation and Liberty*, Londres, Routledge and Kegan Paul, (en castellano, *Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los Principios Liberales de Justicia y de la Política Económica*, Madrid, Unión Editorial, 1982).
- HOLMSTROM, B. (1982), Moral Hazard in teams, *Bell Journal of Economics*, 13.
- HORN, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IGLESIAS, Enrique V. (1992), *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D. (1994), *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago, The University of Chicago Press.
- KIEWIET, D.R. y MCCUBBINS, M.D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- KLIKSBERG, Bernardo (1997), *O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente*, Sao Paulo, Fundap.
- KLIKSBERG, Bernardo (1984), Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual, *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- KOOIMAN, Jan (1993), Findings, Speculations and Recommendations, en KOOIMAN, Jan (comp.), *Modern Governance*, London, Sage.
- KRUEGER, Anne O. *et al.* (1983), *Trade and Employment in Developing Countries*, Chicago, Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research.
- LAFFONT, J.J. y TIROLE, J. (1994), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- LEFTWICH, Adrian (1995), Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State, *Journal Of Development Studies*, 31, 3.
- LINZ, Juan J.; LIPSET, Seymour M. y POOL, Amy B. (1997), Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis, en United Nations Development Program, *Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean*, Undp, New York.
- MARCH, James G. y OLSEN Johan P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- MAYNTZ, Renate (1993), Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, vol. 1, 1987, Baden-Baden, Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, en KOOIMAN, Jan (comp.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.

- METCALFE, L. (1993), *Public Management: from Imitation to Innovation*, en KOOIMAN, Jan (comp.), *Modern Governance*, London, Sage.
- MINTZBERG, H. (1993), *La dirección*, Barcelona, Diaz de Santos.
- MITCHELL, W.C. y SIMMONS, R.T. (s/f), *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Boulder, Colorado, The Independent Institute, West View Press.
- MOORE, Marc (1995), *Creating Public Value*, Michigan, Michigan University Press.
- MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane y TOY, John (1991), *Aid and Power*, 2 volúmenes, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- NAÍM, Moisés (1994), *Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina*, The Carnegie Endowment, Washington D.C.
- NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- NORTH, Douglas C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OHNO, Izumi (1997), ¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón sobre Estrategias de Desarrollo, trabajo presentado en la Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo", San José de Costa Rica, (28 y 29 de agosto).
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- OSTROM, E.; SCHROEDER, L. y WYNN, S. (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective*, San Francisco, Westview Press.
- PÉREZ SALGADO, Ignacio (1984), La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977), en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PÉREZ, Carlota (1995), La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones. Basado en una ponencia presentada en el Seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación", CIID, Ottawa, (27-29 mayo, 1992).
- POSNER, Richard A. (1992), *Economic Analysis of Law*, 2º ed., Boston, Little Brown.
- PRATS, Joan (1997), Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular, en PNUD (comp.), *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Cork, PNUD.
- PRATS, Joan (1995a), Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público, *Documentación Administrativa*, 241-242, Madrid, (enero-agosto).
- PRATS, Joan (1995b), Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina. Paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, (marzo), reeditado en PRATS, Joan (1997), *Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un Enfoque Institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- PRZEWORSKI, Adam (1996), On the Design of the State. A principal-agent perspectiva, trabajo presentado en el Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, (16 y 17 mayo).
- RAPLEY, John (1996), *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- ROEMER, J.E. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- SAGASTI, Francisco (1995), *Democracia y Buen Gobierno*, Lima, Agenda Perú.
- SANGUINETTI, Julio M. (1994), *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*, Montevideo, Arca.
- SCOTT, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, California, Sage.
- SEN, Amartya (1996), Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI, trabajo presentado a la Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., (3-5 de septiembre).

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

- SOBHAN, R. (1996), Towards a Theory of Governance and Development, trabajo presentado a la *Conferencia "Governance and Development"*, PNUD, New York.
- SPILLER, P.T. (1995), Regulatory Commitments and utilities privatization: implications for future comparative research, en BANKS, J.S. y HANUSHED, E.A. (comps.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1996), Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B. (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., Banco Mundial.
- STONES, Andrew; LEVY, Bryan y PAREDES, Ricardo (1996), Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile, en ALSTON, Lee J. *et al.* (comps.), *Empirical Studie in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, Cass R. (1997), *Free Markets and Social Justice*, New York, Oxford University Press.
- TIROLE, J. (1994), The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers*, 96.
- TOMASINI, Luciano (1993), Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- WADE, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- WEBER, Max (1992), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Versthenden Soziologie*, Tubinga, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Las citas realizadas corresponden a la versión española *Economía y Sociedad*, 8ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- WHITE, Gordon (comp.) (1988), *Developmental States in East Asia*, London, McMillan.