

La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado

A 10 años del Informe del Banco Mundial

En 1997, el Banco Mundial publicó un influyente informe en el que, tras muchos años de neoliberalismo, destacaba la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Aunque tuvieron la virtud de poner el tema en el centro del debate político y económico, las recomendaciones del Informe no dieron los resultados esperados en América Latina, donde la debilidad del Estado sigue siendo un problema grave. El artículo sostiene que el Banco Mundial cayó en una «falacia tecnocrática» al proponer una reforma centrada en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada solo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país.

CRISTINA ZURBRIGGEN

La caída del Muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y la crítica al Estado benefactor dieron paso al triunfo del capitalismo y a la consolidación del paradigma neoliberal de desarrollo. El mercado se convirtió así en el único capaz de reflejar y canalizar los diversos intereses de la sociedad, garantizar el crecimiento económico y la movilidad social. Estas ideas tuvieron un fuerte impacto en América Latina, propiciadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y las crecientes críticas al Estado intervencionista.

Cristina Zurbriggen: doctora en Ciencia Política de la Universidad Eberhard-Karls (Tubinga, Alemania). Docente e investigadora del Área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay) y profesora en la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad ORT (Uruguay).

Palabras claves: Estado, desarrollo, reforma del Estado, Banco Mundial, América Latina.

A principios de los 90, este nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado fue auspiciado por los organismos multilaterales (sobre todo por el Banco Mundial –BM– y el Fondo Monetario Internacional –FMI–) y sintetizado en el Consenso de Washington, que incluía una serie de reformas y medidas que tenían que implementar los gobiernos de la región para retomar la senda del desarrollo: disciplina fiscal, liberalización financiera y comercial, apertura total de la economía a las inversiones directas, privatización, desregulación y protección de los derechos de propiedad intelectual de las multinacionales¹.

A mediados de la década, sin embargo, se produjo una inflexión en el debate internacional. La constatación del bajo desempeño del aparato productivo latinoamericano y la «selección adversa» que este nuevo paradigma trajo consigo hicieron que se comenzara a plantear la necesidad de reconstruir el Estado y reformular su inserción en la sociedad. Los estudios de Peter Evans (1992, 1995) y del propio BM, apoyado en los aportes teóricos de su entonces vicepresidente, Joseph Stiglitz (1999), plantean la necesidad de mejorar las capacidades estatales para edificar una robusta economía de mercado, reconociendo como antecedente el milagro del Sudeste asiático.

En este contexto, el Informe del BM de 1997 titulado «El Estado en un mundo en transformación» representó un hito al plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda del desarrollo. En el inicio, el Informe formula una afirmación categórica: «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»².

A 10 años de la publicación de aquel documento³, se impone una reflexión sobre las recomendaciones realizadas y las reformas emprendidas en la región. El objetivo del presente artículo es revisar críticamente la agenda propuesta

1. Ver John Williamson (1990).

2. BM (1997, p. 26).

3. La elaboración del Informe generó una intensa discusión en el seno del propio organismo. Por un lado, aquellos que defendían la necesidad de una nueva generación de reformas superadora del Consenso de Washington (posición liderada por Stiglitz), que le otorgara una mayor capacidad de regulación al Estado en aquellos sectores donde el mercado no puede asegurar el desarrollo. Por otro lado, aquellos que sostenían una línea más cercana a la agenda del Consenso de Washington (Burki/Perry). Terminó imponiéndose la primera, por lo que el Informe del Banco Mundial colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del Estado y sostuvo que las reformas institucionales constituyen un elemento central para el desempeño de los países, más allá de las reformas económicas y la apertura externa. Este Informe, así como todo el proceso de reformas de segunda generación, generó más consenso que las reformas de primera generación, tanto entre los diferentes sectores de la sociedad como en el sistema político.

para la transformación estatal en América Latina y analizar las reformas emprendidas y los principales desafíos pendientes.

■ El Estado en un mundo en transformación

La experiencia internacional, los nuevos paradigmas institucionalistas⁴ y, sobre todo, el crecimiento sostenido de los países asiáticos demostraron que una economía de mercado requiere instituciones «eficaces» para optimizar su desempeño económico. El Informe del BM destaca la importancia crucial de las instituciones gubernamentales y la estabilidad política para lograr un desarrollo económico exitoso en el largo plazo y, particularmente, para el propio funcionamiento de los mercados.

Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. Así, el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso (BM, p. 4).

Para ello, se define una selección estratégica de las acciones colectivas que el Estado debe promover, junto con mayores esfuerzos para aligerar la carga que pesa sobre el sector público, mediante la participación de los individuos y las comunidades en el suministro de los bienes públicos fundamentales. En ese sentido, resulta trascendental distinguir entre lo que el Estado debe y lo que no debe hacer.

Esto se traduce en una doble estrategia. Por una parte, se destaca la necesidad de construir un Estado selectivo, centrado en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido y reducir la pobreza: el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsivas, incluida la estabilidad macroeconómica; la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; la protección de los grupos más vulnerables; la defensa del ambiente. El segundo aspecto de la estrategia definida por el BM consiste en promover un Estado «más capaz» mediante normas y controles eficaces que pongan límites a las medidas arbitrarias y que luchen contra la corrupción arraigada.

4. En los años 90, el neoinstitucionalismo recibió también un fuerte impulso en el redescubrimiento de las instituciones como conductoras de un desempeño económico de largo plazo en la literatura empírica del crecimiento económico, en oposición a las miradas centradas en el mercado como principal factor del crecimiento (North; Rodrik).



El BM recomienda aplicar una serie de transformaciones. En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones y actividades que asume y transferir el resto al mercado ■

Para llevar adelante este objetivo, el BM recomienda aplicar una serie de transformaciones. En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones y actividades que asume y transferir el resto al mercado. Al mismo tiempo, debe incrementar la participación del sector privado en actividades que hasta el momento estaban reservadas al sector público, con el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz.

A modo de complemento, se plantea la necesidad de fortalecer la capacidad estatal o institucional. El Estado debe garantizar el cumplimiento de sus propias leyes, y debe hacerlo de manera transparente, limpia y sin corrupción, con más participación de la sociedad. El camino es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado para incrementar su eficacia y su eficiencia, sustituyendo el modelo jerárquico-burocrático por un modelo denominado «nueva administración pública» (*New Public Management* –NPM–)⁵. Nueva Zelanda es, en este sentido, el ejemplo a seguir. Se hizo especial hincapié en la autonomización de los distintos servicios que presta el Estado, la competencia entre ellos, el control por parte de los consumidores o «clientes» y la contractualización de sus relaciones.

Es decir, el Informe sugiere un modelo de gestión gerencialista, por el cual el Estado tiene que dejar de ser un proveedor directo para pasar a ser un articulador, un mediador entre los actores de esa compleja matriz de provisión de servicios públicos. En este contexto, las capacidades regulatorias del Estado deben dirigirse, fundamentalmente, a promover la actividad de los mercados, para lo cual es necesario establecer reglas claras de funcionamiento y regulaciones específicas (*ad hoc*, no de corte keynesiano). Esto generará un marco adecuado en el que se moverán los actores responsables de la provisión de los servicios públicos. Las instituciones públicas, finalmente, tienen que desarrollar capacidades de diseño, evaluación y monitoreo de políticas.

5. Para un análisis más detallado de los principios de la NPM, v. Peter Aucoin (1990), Christopher Hood (1991), Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2000) y Michael Barzelay (2001).

En resumen, de acuerdo con el BM, los gobiernos deben concentrarse en las tareas públicas básicas, aquellas que ni los mercados ni la sociedad civil pueden llevar a cabo: el establecimiento de un orden jurídico necesario, el mantenimiento de un entorno eficaz de políticas macroeconómicas e instituciones financieras, la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, el suministro de una red de seguridad integral para los miembros vulnerables de la sociedad y la protección del ambiente.

■ Las recomendaciones y sus consecuencias para América Latina

El nuevo escenario internacional y las recomendaciones dominantes condujeron a que América Latina, para lograr crecimiento económico en un contexto de globalización e internacionalización, adoptara el imperativo de la competitividad como eje de la reforma estatal: la idea era fortalecer el mercado y reducir primero, para robustecer después, las capacidades estatales. En aquellos años, ambos principios fueron parte de las metas y los discursos de los presidentes latinoamericanos.

En un primer momento, durante la aplicación de las llamadas «reformas de primera generación», el énfasis estuvo puesto en el objetivo de desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía⁶. En un segundo momento, si bien se mantuvo el signo liberal de los tiempos que corrían, se planteó claramente la necesidad de reforzar la capacidad estatal y las instituciones⁷. El cuadro 1 enumera las sugerencias del Consenso de Washington y las nuevas recomendaciones.

Estas reformas provocaron dramáticos cambios en la importancia relativa del Estado, cuya esfera de acción se vio disminuida como consecuencia de la desregulación, las privatizaciones masivas y el repliegue de la inversión y el gasto público, para abrir más espacio a la actuación de los agentes privados. Sin

6. La discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía reducirse o desmantelarse para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico. En tal sentido, en los 80, los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos marcaron el inicio de un proceso de inicio y hegemonía de este nuevo paradigma. En América Latina, el modelo neoliberal tomó fuerza con los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (México, 1988), Carlos Menem (Argentina, 1989), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989) y Alberto Fujimori (Perú, 1990). Chile, cuyo ciclo de reformas se inició durante la dictadura de Augusto Pinochet, constituye el ejemplo más exitoso.

7. Ver Stephen Haggard y Robert Kaufman (1995); Moisés Naím (1995; 2000) y Shahid Burki y Guillermo Perry (1998).

Cuadro 1

Consenso de Washington y Consenso de Washington ampliado

Consenso de Washington

- Disciplina fiscal
- Reorientación de los gastos del Estado
- Reforma tributaria
- Tipo de cambio unificado y libre
- Liberalización del mercado financiero
- Liberalización del comercio
- Apertura a la inversión extranjera directa (IED)
- Privatizaciones
- Desregulación
- Fortalecimiento del derecho de propiedad

Consenso de Washington ampliado

- Gobernanza corporativa
- Lucha contra la corrupción
- Flexibilización del mercado laboral
- Acuerdos OMC
- Mantenimiento de estándares financieros
- Apertura «prudente» al capital
- No intervención en el régimen cambiario
- Banco Central independiente/objetivos inflacionarios (*inflation targeting*)
- Redes de seguridad social
- Políticas focalizadas de reducción de la pobreza (*targeted poverty reduction*)

Fuente: D. Rodrik (2006).

embargo, las reformas orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia no dieron los resultados esperados: la dispersión, la descoordinación, la ausencia de control y la falta de evaluación de la gestión pública impactaron negativamente en la calidad de las políticas públicas.

Los resultados fueron pobres. Las reformas no integraron un todo coherente de políticas que permitiera generar las condiciones mínimas para articular crecimiento económico con equidad social y estabilidad política. Entre 1990 y 2004, el crecimiento económico estuvo por debajo de las expectativas (ver cuadro 2), mientras que la inequidad en la distribución del ingreso llevó a un profundo descreimiento social hacia el Consenso de Washington. De hecho, en 2005 el ingreso promedio de la población latinoamericana⁸ se ubicaba más lejos del de los habitantes de los países industrializados y de otras economías emergentes que en 1990, al inicio de las reformas neoliberales. Su distribución en 2005 era, además, más regresiva que en las economías desarrolladas y en las de Asia oriental. La situación social en América Latina también estaba lejos de los objetivos planteados (ver cuadro 3).

8. El ingreso per cápita latinoamericano subió 0,9% anual, contra 1,8% en EEUU. En 2005 los salarios eran, en términos reales, inferiores a los de 1980.

Cuadro 2

Evolución del PIB en el mundo (en porcentaje)

Regiones	1961-2004	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004
Mundo	1,90	3,35	2,05	1,26	1,22	1,62
Países desarrollados	2,62	4,25	2,86	2,21	1,79	1,70
Sudeste asiático	5,04	1,62	5,01	5,93	6,53	6,48
América Latina	1,54	2,45	3,11	-0,28	1,32	0,81
África subsahariana	0,55	2,01	1,17	-0,73	-0,57	1,49

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators*, BM, Washington, D.C., 2006.

Cuadro 3

América Latina, indicadores sociales (1980-2004)

	PIB per cápita (U\$S PPP)	Pobreza (millones) (% de pob.)	Salario real (1995=100)	Tasa de desempleo (% fuerza de trabajo)	Población (millones)	
1980	7,302	136	40,5	102,7	7,7	343
1990	6,624	200	48,3	96,2	7,2	423
2004	7,75	216	41,7	96,8	10,3	533

Fuente: Ffrench-Davis (2005).

Nota: PIB per cápita, pobreza y población basados en cifras de Cepal para 19 países. La cifra de población excluye cárceles, hospitales y regimientos. El índice de salarios reales es un promedio (ponderado por el tamaño de la fuerza de trabajo en cada año) de índices de salarios reales calculados por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) para 12 países. La tasa de desempleo es calculada por Cepal para 24 países.

Esta situación genera interrogantes. ¿Por qué no se concretó una reforma profunda del Estado, necesaria para retomar las sendas del desarrollo? ¿Se partió de un diagnóstico equivocado? ¿Las recomendaciones no eran correctas? Aunque varios factores jugaron en el proceso, la principal hipótesis es la siguiente: las recomendaciones de reformas no pusieron el énfasis en la dimensión política, es decir, en las reglas del juego del régimen político vigente, ni tampoco en la debilidad del marco político-institucional democrático, que limitó el proceso de transformación y no contribuyó a generar reformas consistentes, coherentes y articuladas en el largo plazo.

■ **¿Racionalidad técnica o racionalidad política?**

Las concepciones predominantes de reforma del Estado, incluido el Informe del BM, partieron de una visión restringida del Estado, limitada al «aparato estatal»

e incluso a la administración pública. Esa visión restringida se encuentra en la base de las propuestas de intervención reformadora, con un eje exclusivo en las cuestiones técnico-administrativas. En consecuencia, el enfoque se centró en la dimensión instrumental, lo que hizo que la problemática de la política y del Estado se redujera a cuestiones meramente operativas o procedimentales.

De esta forma, el debate sobre los objetivos de la política y el rol del Estado se desplazó hacia la discusión acerca de los instrumentos, a cómo concretar una buena gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos. Por ejemplo, mejorar el sistema de información o los procedimientos internos de gestión. Si bien estos aspectos no dejan de ser relevantes para lograr una mejor gestión, no hay que confundir entre instrumentos o paradigmas de gestión por un lado y objetivos y estrategias de construcción y conducción política por el otro.

Se trata de una «falacia tecnocrática». Lo más relevante es cómo el Estado adquiere y ejerce su autoridad para proporcionar y gestionar los bienes y servicios públicos. La definición de los bienes públicos a producir no es neutral, sino que adquiere diferentes contenidos y tiene implicaciones variables, de acuerdo con los objetivos del desarrollo impulsados por una determinada constelación de poder. La manera en que el Estado administra sus recursos y gestiona sus políticas guarda estrecha relación con los objetivos de acción política y el entorno político-institucional.

En concreto, las recomendaciones del BM redujeron la problemática estatal y la construcción institucional a una cuestión meramente técnica. Ello tuvo consecuencias importantes. En primer lugar, el enfoque de las reformas se focalizó en la eficiencia y no tanto en la efectividad. En segundo lugar, el proceso de reforma del Estado se redujo a las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos, sin analizar quiénes eran los agentes del cambio y cuáles eran los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego. En tercer lugar, el Informe planteó la relevancia de las instituciones para el desarrollo y destacó el papel central de la reglas, ya sean formales o informales, pero no estableció de manera clara cómo las instituciones impactan en la reforma. Esto significa que no hizo hincapié en la viabilidad política como condición necesaria para la realización de un determinado paquete de reformas. Todo esto llevó a que la reforma del Estado encontrara serias dificultades en su formulación e implementación.

Para llevar adelante cualquier proceso de reforma es necesario considerar cómo influye el conjunto de instituciones que han pautado y pautan la forma de ejercer el poder y de desempeñar las funciones estatales en América Latina. Ello remite al estudio de las formas de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de utilización de los recursos públicos en el sistema político. En concreto, las reglas de juego conocidas, practicadas y aceptadas por los actores que participan del juego político.

Como primer paso en esta dirección, es necesario responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las reglas de juego político?, ¿predominan las reglas de juego democráticas? Y, de no ser así, ¿cuáles son las dominantes? Del mismo modo, importa analizar cuánto se acerca América Latina a este modelo y qué consecuencias tiene para la reforma del Estado.

■ Las reglas del juego y el cambio institucional

Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los actores estratégicos involucrados en el proceso de decisión pública y regulan la forma de procesar demandas, resolver conflictos y distribuir recursos públicos en el sistema político (rol regulativo). Asimismo, dan un marco de estabilidad, garantizando la repetición constante de determinados comportamientos de los agentes que ejercen el poder y de todas las actividades vinculadas a este último (rol normativo). Además, este conjunto de reglas constituye un elemento simbólico a partir del cual los actores interpretan el mundo que los rodea (rol cognitivo). Las instituciones formales dependen de los factores culturales, las normas y los valores de una sociedad. Por lo tanto, los poderes externos tienen serias limitaciones para transmitir a los países en desarrollo los conocimientos existentes sobre construcción y reforma institucional. Los cambios culturales requieren mucho tiempo y a corto plazo solo pueden ocurrir en microámbitos, en organizaciones concretas: organizaciones públicas, escuelas, asociaciones comunitarias, etc. (Zurbriggen).

Esto es así porque las instituciones nunca son producto de un acto de voluntad aislado, sino el resultado de un proceso complejo de construcción social que se expresa y adquiere forma en leyes, decretos o resoluciones ministeriales.

Las instituciones nunca son producto de un acto de voluntad aislado, sino el resultado de un proceso complejo de construcción social que se expresa y adquiere forma en leyes, decretos o resoluciones ministeriales ■

Por tal razón, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto. De allí que los fracasos señalados en materia de reforma administrativa muchas veces se deben a que los esfuerzos se centraron en los cambios formales –cerrar una oficina, crear una nueva, introducir un procedimiento nuevo de gestión– sin tener en consideración la dimensión política de tal reforma. Es decir, cómo los actores políticos estratégicos son capaces de articular intereses, recursos y agendas en decisiones políticas y opciones de acción pública sobre la base de la institucionalidad prevaleciente, ya que los actores políticos están condicionados por el marco institucional y, al mismo tiempo, son capaces de transformarlo⁹.

■ La relevancia del marco político-institucional democrático

El proceso de reforma del Estado debería partir de una premisa básica pero muchas veces olvidada: la existencia de un marco político-institucional democrático (Oszlak/O'Donnell). Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilización¹⁰ que influyen en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Según Robert Dahl (1989), un país entra en la categoría de democrático cuando cuenta con una participación política significativa de la ciudadanía y el ejercicio del debate público está asegurado. Para efectivizar ambas cosas debe aplicarse un conjunto de reglas que garanticen la elegibilidad y la competencia política –elecciones libres y periódicas–, así como ciertas libertades y derechos –de expresión, de asociación, de información, de voto–, junto con el ejercicio de un control final de los ciudadanos en la gestión gubernamental. De acuerdo con estos requisitos, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana, lo que significa que los ciudadanos tienen las capacidades indispensables para funcionar como tales.

La participación es fundamental para la consolidación de la democracia, pero para que la democracia exista debe haber, también, un Estado que proteja a los ciudadanos de posibles arbitrariedades y permita un desarrollo pleno de

9. Lo central es comprender que las instituciones son políticas, es decir que son el resultado de un proceso político. No operan en el vacío y no actúan por sí solas. Los individuos que integran las organizaciones las mantienen o las modifican, siendo el Estado una de las organizaciones más relevantes, ya que sus decisiones son vinculantes. Asimismo, las instituciones afectan los resultados políticos a través del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas: el proceso de reforma del Estado se puede analizar como una política pública. Y las políticas públicas son el resultado de las transacciones entre los actores políticos estratégicos, pero están influidas por el resultado del modo de trabajo de las reglas de juego político de una sociedad.

10. Ver Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes (1999).

los derechos adquiridos. Un régimen democrático se institucionaliza y funciona gracias al Estado de derecho, lo que implica el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, la división de poderes y la legalidad de la administración, especialmente a través de sistemas de control y responsabilidad (Díaz).

La garantía de los derechos de los ciudadanos no se logra solo través del control electoral (vertical), sino también mediante el freno del poder al poder mismo (control horizontal) posibilitado por la división de poderes¹¹. Este equilibrio es esencial para el funcionamiento democrático y exige una intensa interlocución con la sociedad, que deberá darse en la representación parlamentaria. Por ello, los partidos políticos juegan un rol fundamental en tanto constituyen canales institucionalizados de representación. No hay democracia real sin un sistema eficiente de partidos.

Por lo tanto, un proceso de reforma del Estado debe incluir acciones orientadas a garantizar parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la implementación de los presupuestos nacionales, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes y fortalezcan el control ciudadano.

Un proceso de reforma del Estado debe incluir acciones orientadas a garantizar parlamentos profesionalizados, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes ■

En un sistema democrático, las reglas de juego predominantes se han concebido para adoptar decisiones políticas atendiendo a las inquietudes y necesidades de los ciudadanos. Por tanto, las decisiones políticas deben ajustarse al interés general. Para que una sociedad se acerque a ese ideal se torna indispensable la institucionalización de las prácticas democráticas, lo que implica que éstas sean conocidas y aceptadas. Frente a un conflicto de intereses, no basta con recurrir a una nueva regla o una nueva ley y esperar automáticamente un cambio en el comportamiento de los distintos agentes involucrados. Para que exista una democracia no alcanza con las leyes. En América Latina, la

11. En los países donde la división de poderes se ha consolidado, el Poder Legislativo, en su carácter de representante de la ciudadanía, regula y controla al Ejecutivo. Cuando se produce un conflicto entre ambos, el equilibrio se alcanza a través de la participación del Poder Judicial, cuya función es precisamente dirimir las diferencias de acuerdo con el marco legal vigente.

mayoría de los países han establecido los principios básicos del Estado de derecho en sus constituciones y han organizado sus burocracias con reglamentos que las someten al imperio de la ley. Esto, sin embargo, no se cumple en la práctica.

Para comprender los límites de la reforma del Estado en América es relevante determinar, antes que nada, cuáles son las reglas del juego dominantes y desenmarañar la matriz político-institucional que emergió en el transcurrir histórico, para analizar cuándo esta matriz se puede caracterizar como democrática.

■ El particularismo y sus consecuencias para la reforma del Estado

Históricamente, el Estado en América Latina estuvo articulado a los partidos o fracciones políticas, es decir, a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos.

En un sistema político de estas características, se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos y no el bien público. El particularismo¹² no implica una lógica de acción del Estado como aparato, sino que responde a la lógica de los intereses y las formas de legitimación de los partidos políticos frente a la sociedad. Si los mecanismos de construcción de lealtades de los partidos no son universalistas y programáticos, sino de tipo retributivo, difícilmente se asumirá la reforma del Estado en un sentido gerencialista o realmente weberiano.

Sobre esta matriz político-institucional se pretendió llevar adelante las reformas estatales iniciadas en los 90. La paradoja es que, mientras los líderes desplegaban una retórica liberal, no particularista, las estructuras partidarias caudillistas y la lógica con que estos mismos líderes acumulaban poder diferían claramente con este discurso. Esto les impidió ser coherentes con sus postulados.

Como consecuencia de ello, en los últimos años los gobiernos de la región avanzaron en la construcción de una economía más abierta, alternativa al modelo sustitutivo de importaciones, y en la transformación del Estado, tanto en lo que hace a su peso en la economía como en la forma de su administración pública, sobre la base del modelo de la «nueva administración pública». Sin embargo, las contradicciones entre la retórica y las reformas concretas generaron

12. Con «particularismo» se hace referencia a «diversos tipos de relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y ventajas, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas». En G. O'Donnell (1997, pp. 318-319).

avances y retrocesos. La incapacidad política para realizar una transformación profunda llevó a los gobernantes a emprender sucesivas reformas en la función pública. El resultado fue una administración pública formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada y con muy escasa capacidad de ser gobernada.

La incapacidad política para realizar una transformación profunda llevó a los gobernantes a emprender sucesivas reformas en la función pública. El resultado fue una administración pública formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada ■

■ Los desafíos pendientes

La reforma del Estado tiene que partir de una visión de su rol en el modelo de desarrollo adaptado a cada situación nacional. Esto permitirá disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, aclarar qué funciones¹³ del Estado actual deben ser abandonadas y cuáles deben ser fortalecidas o incorporadas ya que resultan esenciales para el nuevo modelo de desarrollo¹⁴.

La construcción de las capacidades institucionales no es solo un problema técnico. Es también político; demanda tiempo y no puede lograrse únicamente con una tecnología codificada y disponible en el mercado. Si bien existen ciertas directrices generales acerca del desarrollo de las capacidades del Estado, las respuestas son endógenas y varían significativamente en cada contexto de acuerdo con las configuraciones históricas y políticas (Lopes/Theisohn). La construcción de las capacidades estatales implica también un proceso de aprendizaje condicionado por el tiempo, la historia y el espacio.

13. Es imposible formular una lista única de aquellas funciones que debe desempeñar el Estado, así como las formas institucionales que serían deseables, ya que esto depende de cada sociedad. Sin embargo, se cree que existen institucionales universales (generalmente el modelo angloamericano) que todos los países tienen que adoptar si quieren sobrevivir en un mundo en permanente globalización: democracia política; justicia independiente; burocracia profesional, idealmente con reclutamientos abiertos y flexibles; sector de empresas públicas pequeño, etc. Pero no existe «un mismo talle que les va a todos». Es fácil decir que los países deberían contar con un Estado de derecho o una burocracia profesional. Pero ¿cómo hacen quienes formulan políticas para poner en práctica esas sugerencias? Una vez más, sin algún conocimiento sobre las instituciones realmente existentes, es difícil decir algo útil sobre esta cuestión (Chang).

14. Aunque no se puede dejar de considerar las fuerzas externas, sobre todo en tiempos de globalización, hay que señalar que la dimensión endógena sigue siendo relevante. El Estado, a pesar de la globalización, la internacionalización de la economía y la integración regional, sigue siendo la matriz institucional articuladora de las dimensiones política, económica y social.

Así, la reforma del Estado supone asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales, algo que obviamente puede ser contemplado desde diferentes perspectivas. Por esa razón, ni la reforma del Estado ni la de la administración pública se justifican en sí mismas, sino como instrumento de un modelo de desarrollo que se debe definir políticamente.

La reforma del Estado no será exitosa sin una reforma de los modos de gobierno y una revitalización de la ciudadanía activa ■

La reforma del Estado no será exitosa sin una reforma de los modos de gobierno y una revitalización de la ciudadanía activa. En los países desarrollados, el debate sobre la reforma del Estado se centra en la necesidad de hacerlo más democrático y fortalecer los mecanismos de *accountability*

(Peters). La idea de fondo es que para «actualizar» y «dinamizar» el Estado no solo se requiere de esfuerzos sistematizados por cambiar el modo de hacer las cosas, nuevos instrumentos y «buenas prácticas». Lo crucial es incorporar procesos de aprendizaje constantes.

Un cambio del modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente– no puede apoyarse en una lógica instrumental. Implica un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales y valorativos. Al implementar muchas de las recomendaciones de reforma en América Latina, no se tomó en cuenta que el cambio de comportamientos y de cultura política era crucial para lograr un Estado más transparente y libre de corrupción, así como para la consolidación del Estado de derecho. Tampoco se consideraron suficientemente los factores relacionados con la persistencia de prácticas particularistas, muy arraigadas en las sociedades latinoamericanas.

La ausencia de la dimensión política es quizás la mayor debilidad del Informe del BM. En su momento, éste tuvo la virtud de poner en el centro del debate el tema de la calidad de las instituciones, lo que propició muchos estudios que coincidieron en que la corrupción, la inestabilidad de las «reglas del juego» y el exceso de burocracia son impedimentos significativos para el progreso económico. También tuvo la virtud de generar evidencia empírica acerca de la importancia de los factores institucionales para lograr una buena *performance* económica y social¹⁵.

15. V. los estudios dirigidos por Daniel Kaufmann en <www.worldbank.org/wbi/governance>.

Pero, a pesar de esos esfuerzos, la conexión entre instituciones y desarrollo no se ha profundizado lo suficiente y existe un escaso marco conceptual que identifique qué instituciones, cómo deben combinarse y de qué forma pueden promover el crecimiento. Por otra parte, hay importantes dificultades metodológicas para incluir en las investigaciones las características culturales, sociales e históricas de cada país.

Todos coinciden en que en América Latina hay un entorno institucional democrático de baja calidad. ¿Qué significa esto? Parlamentos de baja profesionalización, que no cumplen funciones esenciales de supervisar al Poder Ejecutivo y controlar la implementación del presupuesto; gobiernos que gozan de una amplia discrecionalidad para diseñar e implementar políticas públicas; la ausencia de burocracias meritocráticas; y poderes judiciales débiles, en el contexto de una sociedad civil que no logra ejercer funciones adecuadas de control.

Teniendo en cuenta estos factores, es evidente que, a diez años de la presentación del Informe del BM, la agenda de reforma del Estado continúa pendiente en América Latina. Las reformas no se han realizado de modo consistente en casi ningún país latinoamericano, sea por falta de voluntad política o por falta de capacidades técnicas. Un Estado más eficiente, pero fundamentalmente más democrático, es un desafío aún pendiente, e implica una doble tarea: lograr formas más eficientes de gestión que sean, también, más democráticas. Para ello es necesario profundizar el conocimiento de los procesos políticos y la forma en que ciertas configuraciones políticas influyen en la toma de decisiones y la calidad de las reformas.

La conclusión, entonces, es que las reformas del Estado en América Latina, a pesar de haber logrado algunos avances importantes, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes para producir un nuevo orden estatal conforme a las necesidades del mercado, dentro de un contexto de globalización y frente a los requerimientos de un modelo de desarrollo centrado en la ciudadanía y el bien común. ☐

Bibliografía

- Aucoin, Peter: «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums» en *Governance* vol. 3 N° 2, 4/1990, pp. 115-137.
- Banco Mundial (BM): *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C., 1997.
- Barzelay, Michael: *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California, Berkeley, 2001. [Hay edición en español: *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2003.]
- Burki, Shahid J. y Guillermo Perry: *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

- Chang, Ha-Joon: «Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues», Discussion Paper N° 2006/05, UNU-Wider, Cambridge, 2006.
- Dahl, Robert A.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal): *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006.
- Díaz, Elías: *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1992.
- Evans, Peter: «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change» en Stephen Haggard y Robert Kaufman: *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Justice and the State*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Evans, Peter: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Ffrench-Davis, Ricardo: *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI / Cepal, Buenos Aires, 2005.
- Haggard, Stephen y Robert Kaufman: *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Hood, Christopher: «A Public Management for All Seasons» en *Public Administration* vol. 69, primavera de 1991, pp. 3-19.
- Kingstone, Peter: «After the Washington Consensus. The Limits to Democratization and Development in Latin America» en *Latin American Research Review* vol. 41 N° 1, 2006, pp. 153-164.
- Lopes, Carlos y Thomas Theisohn: *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Earthscan, Londres, 2003.
- Naím, Moisés: «Latin America: The Second Stage of Reform» en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.): *Economic Reform and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, San Francisco, 1995.
- Naím, Moisés: «Washington Consensus or Washington Confusion?» en *Foreign Policy* N° 92, 2000, pp. 87-103.
- North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.
- O'Donnell, Guillermo: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Ocampo, José Antonio: «La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América Latina», ponencia presentada en la Primera Jornada Nacional sobre Desarrollo, Montevideo, 31 de agosto de 2006.
- Osborne, David y Ted Gaebler: *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman: «La agenda estatal y sus tensiones» en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. XXXVII, 1/2007.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell: *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, documento Cedes / Clacso N° 4, Buenos Aires, 1977.
- Peters, Guy: «Globalization, Governance and the State: Some Propositions about Governing», trabajo presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Rodrik, Dani: *World Economic Situation and Prospects 2006*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2006.
- Stiglitz, Joseph: «More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus» en Gudrun Kochendorfer-Lucius y Boris Pleskovic (eds.): *Development Issues in the 21st Century*, German Foundation for International Development, Berlín, 1999.
- Williamson, John: *The Progress of Politics Reforms in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- Zurbriggen, Cristina: «Estado, empresarios y redes rentistas. El contralor de exploraciones e importaciones (1931-19161). El path dependence de la reformas actuales», tesis doctoral, Universidad Eberhard-Carls, Tubinga, Alemania, 2005.