

# Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos

*Joan Prats Català*

Al iniciar lo que el autor denomina una era histórica nueva es imperativo renovar la agenda de actuación de los políticos tradicionales para evitar el desencuentro con sus pueblos. La capacidad para formular y llevar a cabo estrategias de recomposición interna y de reinserción internacional de los países latinoamericanos depende de la interrelación entre diversos factores: la existencia de liderazgo que pueda impulsar reformas estructurales; el tejido institucional y cultural; y la capacidad para formular e implementar las políticas públicas que permitan enfrentar eficazmente los retos. En este sentido, se requieren estrategias de gobernabilidad democrática que integren aspectos económicos, políticos, sociales y medioambientales. En América Latina la modernización del Estado se plantea en términos de gobernabilidad, entendida no como estabilidad política sino como la capacidad para encarar los desafíos y las oportunidades.

## 1.- Introducción: gobernabilidad democrática, instituciones, acción de gobierno y liderazgos.

El desencuentro crecientemente observable entre muchos políticos tradicionales y sus pueblos procede de la tendencia de los políticos a armar su agenda de actuaciones más desde las querellas del pasado que desde los retos y oportunidades del futuro. Esta actitud, excusable en tiempos de prolongada estabilidad, resulta insensata en momentos como el actual que pueden calificarse, sin exageración, de verdadera mutación o cambio civilizatorio. No estamos, sin duda, ante el fin de la historia, pero sí en los albores de una era histórica nueva.

Durante los sesenta y los primeros años de los setenta, especialmente en Latinoamérica y Latinoeuropa, no eran pocos los que creían que el siglo XX sería el de la superación del capitalismo. En su lugar, parece que va a ser el de la desaparición del comunismo, el del triunfo de la economía de mercado, el del predominio de la democracia liberal, el de las grandes revoluciones tecnológicas e institucionales, el de la internacionalización, el dinamismo, la complejidad, la diversidad y la interdependencia. Casi ya en el siglo XXI se adivina fácilmente, del otro lado de la puerta, la emergencia turbulenta de una sociedad crecientemente global, plural y compleja, interdependiente y dinámica; cuyos retos y oportunidades poco van a parecerse a los que trataron de responder las ideologías e instituciones generadas por la revolución industrial. En ese nuevo entorno, la democracia y el mercado triunfantes van a tener, por primera vez en la historia, que enfrentarse y sobrevivirse a sí mismos (Rosenau, 1992; Dror, 1994; Comisión de los Asuntos Públicos Mundiales, 1995; Sartori, 1995).

Ningún país responsablemente gobernado puede prescindir de una estrategia nacional de posicionamiento en el nuevo orden internacional emergente. Tampoco los países latinoamericanos, cuya pérdida de protagonismo internacional es uno de los datos más característicos de los últimos años. Conviene no olvidar que, como la historia demuestra, la jerarquía de países que resultará de la gran mutación en curso será bien diferente de la actualmente existente. Avanzarán los países que hayan sabido desarrollar estrategias nacionales acertadas. Retrocederán los que no.

La capacidad para formular y poner en práctica estrategias nacionales de recomposición interna y de reposicionamiento internacional será, pues, crítica. Tal capacidad depende de muchos factores. A nuestros efectos destacaremos sólo los tres siguientes: a) en primer lugar, de la existencia o no de liderazgo eficaz, es decir, de dirigencia creíble, capaz de articular una visión viable, que cimente una coalición suficiente para impulsar un programa de reformas estructurales y vencer las resistencias que se le opongan; b) en segundo lugar, del tejido institucional y cultural profundo del país, es decir, de las verdaderas reglas del juego político, económico y social, interiorizadas y aplicadas por los distintos actores relevantes; c) finalmente, de la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos.

Los tres factores citados se encuentran profundamente interrelacionados. Esta interrelación determina el marco conceptual al que

responde este trabajo. En él concebimos la gobernabilidad democrática como la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados. La gobernabilidad democrática no se refiere, pues, tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados. Una estrategia de gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente (*governance*), de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes (*governing actors*), y, finalmente, de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible (Kooiman, 1993).

La gobernabilidad es, pues, un concepto distinto de la *governance* o sistema institucional formal e informal que enmarca la acción de los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales relevantes para la determinación y asignación autoritaria de los bienes y los recursos públicos. Dichas determinaciones y asignaciones se realizan a través de la acción política y de la formulación e implementación de políticas públicas. La gobernabilidad es también un concepto distinto de la acción de gobernar o *governing*, la cual comprende tanto la política propiamente dicha, como las políticas públicas y la gerencia pública (Kooiman, 1993).

Los conceptos de *governance* y *governing* se hallan íntimamente relacionados. Hasta el punto que la vieja palabra española gobernación (desprendida de sus connotaciones autoritarias recientes y recuperado su sentido genuino) denota ambos significados. En efecto, la gobernación es tanto el gobernar como el sistema institucional en que el gobernar se produce. Porque nunca se gobierna en el vacío ni con completa libertad, sino en el marco de constricciones e incentivos que son las instituciones de gobernación. Ellas (la *governance* son el primer determinante de la gobernabilidad. Primero, pero no el único.

Sucede, en efecto, que, a igual sistema institucional, puede haber mayor o menor nivel de gobernabilidad (capacidad para enfrentar los retos y oportunidades colectivos). En tales casos la causa de la diferencia habrá que buscarla en la distinta capacidad de los actores de la gobernación (*governing*). Estos se hallan limitados por el orden institucional, pero no plenamente determinados por él: poseen siempre un margen de autonomía en el que pueden y deben ejercer su competencia profesional y responsabilidad moral (Popper, 1982). Dichas capacidades abarcan hoy

el trinomio política, políticas públicas y administración o gerencia pública. Las corrientes más actuales defienden su consideración integral.

En sociedades como las actuales, donde los actores son a la vez altamente autónomos e interdependientes, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comportan conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades del cuerpo social. Diversos autores subrayan que los desafíos de la gobernabilidad actual consisten no tanto en procurar mejor gobierno cuanto en conseguir mejor *governance* (Metcalfe, 1993; Osborne y Gaebler, 1992). Otros indican la misma idea señalando que el valor creado por los gobiernos no es sólo la utilidad o satisfacción individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y los grupos buscarán su utilidad (Moore, 1995).

Finalmente, la gobernabilidad depende también de la calidad de los liderazgos. Esta podría considerarse incluida en las capacidades de gobierno. Pero, a nuestro modo de ver, su valor añadido es tan considerable, que merece destacarse aparte. Al tema dedicamos el último epígrafe de este trabajo. Nos referimos obviamente a los liderazgos transformacionales, capaces de movilizar y orientar el proceso de aprendizaje colectivo a través del cual se desarrollan nuevos modelos mentales y las nuevas competencias de actuación requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos colectivos (McGregor Burns, 1979; Grindle, M.S. y Thomas, J.W., 1989; Heifetz, 1994).

## 2. Retos y oportunidades finiseculares de las democracias latinoamericanas.

Aunque con considerable retraso, desde fines de los ochenta los pueblos latinoamericanos están desarrollando un gran esfuerzo por adaptarse a las nuevas realidades del orden mundial emergente. Las grandes coordenadas orientadoras de este esfuerzo y delimitadoras del nuevo consenso en construcción (Iglesias, 1992; PNUD, 1993; Bradford, 1994; Castañeda, 1995) parecen ser:

(1) El compromiso con la democracia y su profundización, lo que implica transformaciones profundas tanto en los actores y sus capacidades como en el régimen y la cultura cívica que encuadra y subyace a su comportamiento.

(2) Más allá del recetario del llamado consenso Washington, la necesidad de sustituir los capitalismo mercantilistas prevalentes en la región en el pasado por verdaderas economías de mercado productivas y eficientes, lo que requiere no sólo la sostenibilidad del ajuste macroeconómico sino también el desarrollo de las capacidades y de la institucionalidad de las economías de mercado modernas.

(3) La lucha contra la pobreza y el compromiso por la reducción de las desigualdades, con la finalidad de superar la dualización y el populismo, para construir una sociedad civil de ciudadanía plena, donde la libertad de los individuos y de los grupos esté efectivamente garantizada por el imperio de la ley.

(4) La inserción económica en el orden global mediante la apertura comercial, la capacidad de manejo de las políticas de competitividad, y la creación y desarrollo de espacios de integración económica regional que potencien a los países integrados en el orden económico global.

(5) La reforma del Estado populista tradicional, grande y arbitrario, pero débil frente a las coaliciones de intereses particulares, para ir creando un Estado desprendido de sus funciones productivas, pero fuerte, al servicio de la economía productiva nacional y de su competitividad, capaz de compensar los fallos del mercado y de garantizar la cohesión social.

Todos estos procesos, plagados de dificultades y contradicciones, corren paralelos a la emergencia de nuevos paradigmas desde los que abordar y rejerarquizar los problemas del desarrollo. En particular, entre las clases dirigentes latinoamericanas se extiende la conciencia de que el consenso Washington, más la mera democracia formal, no garantizan por sí solos el desarrollo, la legitimidad y la gobernabilidad. Estos sólo podrán proceder de verdaderas reformas estructurales, entendiéndose por tales la reforma de la institucionalidad o reglas subyacentes al juego de los actores políticos, económicos y sociales.

El orden mundial emergente nos enfrenta a la necesidad de desarrollar las capacidades para jugar un juego nuevo y para aprender sus reglas. Como se insiste en la moderna literatura sobre reingeniería y aprendizaje, la dificultad no está tanto en aprehender y aprender (es decir, ser capaz de actuar, que es el único aprendizaje verdadero) las nuevas capacidades y reglas como en desaprender y desprendernos de las viejas. Ello es imposible sin liderazgo. Y debemos felicitarnos al observar la emergencia en la región de liderazgos y agendas de reforma que desbordan el marco de la mera modernización organizativa e instrumental para plantear la necesidad de verdaderas refundaciones institucionales.

En consecuencia, la introducción de nuevos equipos, tecnologías y competencias de gestión continúa siendo un recurso fundamental del desarrollo. Pero ya no podrá válidamente hacerse aisladamente sino con consideración y en función de su compatibilidad e impacto con la base institucional y cultural que debe soportarlos. El PNUD y el BID, junto con diversas agencias bilaterales, vienen enfatizando últimamente que sin desarrollo institucional no hay garantía de sostenibilidad de los avances que eventualmente puedan lograrse en la gestión pública. Igual reconocimiento puede encontrarse en escritos recientes de influyentes expertos del Banco Mundial (Edwards, 1995).

Este cambio de énfasis desde lo organizativo a lo institucional se corresponde con cambios importantes en la teoría del desarrollo que sólo procede aludir aquí (North, 1991; Hirschman, 1995; Ostrom, 1993; Borrow, 1995; March y Olsen, 1995, entre muchos otros). Si debe evidenciarse que la estrategia específica de *governance* adoptada por el PNUD en general y por su *Management Development and Governance Division* en particular, al partir de la concepción del desarrollo humano sostenible, se convierte en una estrategia integral para la que los aspectos económicos, políticos, sociales y medioambientales de la gobernabilidad resultan inseparables e interdependientes.

Progresivamente va generándose entre los distintos actores de la región la percepción de que la debilidad mayor de las sociedades latinoamericanas frente a los retos del desarrollo actual no procede tanto de una carencia de recursos naturales, económicos o humanos, cuanto de la inadecuación e ineficiencia de las instituciones que condicionan la productividad de esos recursos. Esto significa pasar el énfasis desde el desarrollo de recursos al desarrollo de los modelos vigentes para organizar la cooperación y la acción colectiva y al de sus correspondientes modelos valorativos y culturales. El desarrollo ha dejado así de ser principalmente una cuestión de mejoramiento de las organizaciones existentes para pasar a ser una cuestión de redefinición o refundación de las reglas del juego que determinan las organizaciones o actores participantes y la posición de cada uno de ellos en el proceso de acción colectiva. El problema del desarrollo ha dejado así de ser un problema de gobierno para convertirse en un problema de *governance* (Osborne y Gaebler, 1992; Metcalfe, 1993; Kooiman, 1993).

Al adoptarse esta perspectiva el cúmulo de reformas pendientes se revela verdaderamente abrumador:

- La adecuación y limpieza de los sistemas electorales corre pareja a la necesidad de mejorar la imagen, la organización, la representatividad y el sistema de financiamiento de los partidos.
- La construcción de los grandes consensos que precisarán las reformas institucionales no se podrá hacer desde el solo liderazgo presidencial, lo que implica un fortalecimiento institucional y organizativo de los legislativos.
- La superación del corporativismo exigirá un sistema de seguridad jurídica que garantice efectivamente las libertades económicas y sociales, en un Estado de Derecho garantizado por un poder judicial independiente, eficaz y responsable.
- En muchos países será necesario avanzar en la construcción de las instituciones del mercado: definición precisa y garantía de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; legislación y registros mercantiles; reforma fiscal y de la administración tributaria; defensa de la competencia de mercado y de los derechos de los consumidores y usuarios; regulación de los mercados de valores; supervisión eficaz del sistema financiero; desarrollo de las nuevas capacidades regulatorias coherentes con la competencia de mercado, una vez producidas las privatizaciones y desregulaciones conveniente.
- Construcción de programas y fondos dirigidos a la reducción de la pobreza; garantía pública de acceso universal a ciertos servicios esenciales, especialmente de salud y educación; desburocratización de los servicios esenciales e involucramiento progresivo del sector privado en su provisionamiento; desarrollo de las capacidades de gerencia social.

La relación precedente, aunque incompleta y desordenada, es tan abrumadora como significativa. Echar las campanas de la modernidad al vuelo, como ha sucedido en algunos de nuestros países, alegando ostentadamente que, tras el ajuste, las privatizaciones, las desregulaciones y la liberalización comercial, ya está casi todo hecho, no es actuar con sentido de responsabilidad histórica. Con todo eso, apenas se ha puesto el pie sobre un suelo firme para el despegue, y no en todos los países. El horizonte que queda por recorrer es largo y trabajoso pero también esperanzador. Necesitamos de verdaderos liderazgos y estrategias nacionales integrales capaces de orientar y movilizar la acción colectiva requerida para ello.

Las estrategias de gobernabilidad democrática deberán adaptarse a las condiciones específicas de cada país. Ello no obstante, el fondo histórico-institucional común de los países de la región, justifica y hasta

demanda la creación de mecanismos de cooperación en este ámbito. Aunque cada país dispone de sus recursos, retos y oportunidades específicos, y debe establecer su propia estrategia y prioridades diferenciadas, no es menos cierto que la visión del horizonte institucional a alcanzar puede ser en gran parte compartida y que no es poco lo que puede ayudar el conocimiento y el intercambio de experiencias. No podrían, pues, hallarse, a nuestro juicio, mejor fundadas las diversas propuestas que en la región están produciéndose para la constitución de redes, fondos y proyectos y programas diversos de gobernabilidad democrática. Como lo demuestra la Cumbre Iberoamericana de 1996, que los anfitriones chilenos dedicaron precisamente al tema.

### 3.- De la debilidad al salto cualitativo institucional en el mundo hispánico.

Quizás ha sido Douglas C. North quien más ha insistido en la importancia de las instituciones para condicionar el rendimiento económico a largo plazo de los diferentes pueblos. Su interpretación de las diferentes pautas históricas seguidas por Inglaterra-Estados Unidos, por una parte, y por España-Portugal-América Latina, por otra, es muy conocida y ampliamente compartida. Según él, la diferencia económico-social observable procede del distinto sistema institucional históricamente desarrollado en uno y otro caso.

La colonización latinoamericana fue fundamentalmente obra de Castilla, que se configuró institucionalmente como una monarquía fuertemente centralizada, apoyada en una potente burocracia civil, militar y religiosa, con un Parlamento inexistente o debilitado, sin poder judicial independiente y con un grado elevadísimo de interferencia en la economía y supeditación de ésta a los intereses del Estado. Con la pérdida de los Países Bajos y el declive de la renta de Indias, la Corona española entró en una espiral de bancarrotas que trató de resolver apretando la tuerca burocrática de los impuestos, las confiscaciones y la inseguridad en los derechos de propiedad. En un país que había expulsado los moros y los judíos, donde la burocracia imponía rentas máximas a la tierra y precios máximos al trigo y donde las confiscaciones de las rentas de los mercaderes tenían lugar cuando la Corona lo exigía, las actividades económicas productivas estaban claramente desincentivadas. En su lugar, el ejército, la iglesia, la burocracia civil o la judicatura sometida a la Corona, resultaban las opciones organizativas realmente incentivadas.



La Corona y sus burocracias, apoyados por los detentadores de monopolios o patentes reales y por los monopolios gremiales, formaban la coalición que impidió el desarrollo no sólo del Parlamento y de un Derecho superior a la voluntad real, sino del incentivo necesario para la libre empresa, al no estar definidos legalmente ni asegurados judicialmente los derechos de propiedad ni el respeto de los contratos. En otras palabras, el fuerte intervencionismo económico y el poder arbitrario impidieron en el mundo hispánico el surgimiento de una sociedad civil autónoma y potente, dejando permanentemente frustrada y pendiente la revolución liberal.

Las instituciones británicas se desarrollan en claro contraste con el cuadro anteriormente descrito. Baste aquí con señalar que su traslado a las colonias norteamericanas produjo una historia económica caracterizada por un sistema político federal, de frenos y contrapesos, de sometimiento del poder al Derecho, y una estructura básica de derechos de propiedad, todo lo cual incentivó a largo plazo el desarrollo de la contratación, la producción y el intercambio, es decir, la creación de mercados y el desarrollo económico.

La historia económica latinoamericana, en cambio, ha perpetuado la tradición centralizada y burocrática de su herencia hispano-portuguesa. La siguiente caracterización institucional del entorno empresarial mejicano durante el siglo pasado todavía resonará familiar en muchas latitudes: el puntilloso intervencionismo y la naturaleza arbitraria del entorno institucional forzaban a cada empresa, urbana o rural, a operar de forma altamente politizada, utilizando redes clientelares, influencias políticas o prestigios familiares para acceder al crédito subsidiado, para imponer cualquier estratagema en el reclutamiento de los trabajadores, en la acumulación de deudas o en el cumplimiento de los contratos, o para evadir impuestos o eludir los tribunales, o para defender o reivindicar títulos sobre las tierras. El éxito o el fracaso económico dependían casi siempre de la relación entre los productores y las autoridades políticas. Las pequeñas empresas, excluidas del sistema de privilegios corporativos y del favor político, quedaban obligadas a operar en un estadio permanente de semiclandestinidad, siempre al margen de la ley, y a la merced de los funcionarios locales, nunca seguras frente a sus actuaciones arbitrarias y nunca protegidas frente a los derechos o intereses de los más poderosos (Coatsworth, 1978, p. 94).

Al decir de North, las pautas institucionales divergentes establecidas por Inglaterra y España-Portugal en el Nuevo Mundo no han convergido, a pesar de los diversos intentos de imitación o traslación institucional

siempre fracasados. En los Estados Unidos ha ido evolucionando un marco institucional que permite el intercambio impersonal y complejo necesario para la estabilidad política y requerido también para capturar las ganancias económicas potenciales derivadas de la tecnología moderna. En América Latina, en cambio, las relaciones personales son todavía la clave de gran parte del intercambio económico y político. Ello es la consecuencia de la evolución de un marco institucional que no ha procurado hasta ahora ni estabilidad política ni el aprovechamiento consistente del potencial de la tecnología moderna. Es esta debilidad institucional latinoamericana la que impide sacar todo su provecho al tremendo potencial de recursos naturales y humanos generosamente desparramados por toda la región (Borner, 1992).

Afortunadamente se extiende positiva y ampliamente la conciencia de este déficit institucional por toda América Latina. Y también se extienden las respuestas: las estrategias nacionales de desarrollo institucional como componente inesquivable del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Ciertamente que ni el diagnóstico ni los tratamientos resultan todavía suficientemente claros, convincentes y compartidos. Pero siempre es así cuando estamos ante verdaderos cambios de paradigma. Y el cambio más prometedor que actualmente está viviendo América Latina es un cambio mental y cultural, expresado en la emergencia no exenta de conflicto de nuevos paradigmas tanto en lo económico como en lo político, lo social o lo empresarial.

Estos cambios se expresan en el descubrimiento de las diferencias entre el capitalismo mercantilista y la economía de mercado; en el consenso sobre la necesidad de una sociedad civil autónoma; en el reconocimiento del valor de la iniciativa económica y la libre empresa; en la crítica de los excesos de la burocracia; en el reconocimiento de los fallos de mercado, especialmente en materia de equidad social; en la afirmación de la necesidad de un nuevo tipo de Estado, bien podado y fuerte, capaz de suministrar los bienes y servicios que el mercado no alcanza a garantizar eficiente o equitativamente, respetuoso del orden constitucional y las leyes, integrantes de un poder judicial independiente y eficaz, capaz de combatir el poder arbitrario y su corolario, la corrupción, y de someter a responsabilidad el ejercicio de la discrecionalidad legítima.

La conciencia de que las raíces del retraso económico y social son institucionales se extiende ya incluso a nivel popular. Así resulta de una interpretación adecuada de la reflexión que nos hacía en Honduras una persona muy sencilla que nos decía: "Mire doctor, si usted toma un

hondureño y lo compara con un japonés, probablemente el hondureño no es peor. Pero tome dos hondureños y compárelos con dos japoneses; probablemente la diferencia será más o menos la de la renta per cápita entre los dos países”.

Esta sabiduría popular profunda se corresponde perfectamente con las innovaciones últimas y más sofisticadas de las ciencias sociales: nos referimos a la aproximación neoinstitucionalista tanto a la economía como a la empresa, el *management* o la política. Desde esta aproximación la democracia no aparece tan sólo como un sistema de partidos políticos, elecciones y turno en el ejercicio de un poder en gran parte arbitrario, sino como un orden institucional, apoyado en una sociedad civil económicamente autónoma, que permite la organización y expresión pública de todos sus componentes, más basada en el mérito que en la clientelización, y donde la libertad del individuo y las organizaciones se fundamenta más en el respeto por todos de las mismas normas abstractas que en el manejo de las influencias y relaciones personales.

Las democracias latinoamericanas son aún débiles porque su componente estrictamente liberal todavía lo es. La gran cuestión es entonces no la de cómo importar las instituciones del Norte planteamiento que se cerrará siempre con un estrepitoso fracaso, sino la de cómo hacer evolucionar las instituciones propias hacia sistemas institucionales renovados que incentiven la eficiencia económica y la equidad social conforme a los propios parámetros valorativos nacionales. No se olvide que, una vez acabada la confrontación histórica entre capitalismo y comunismo, lo que estamos descubriendo es la riquísima variedad de modelos capitalistas y de sus correspondientes esquemas institucionales: si mucho es lo que une a las llamadas democracias industriales avanzadas, no es poco lo que separa a los modelos angloamericanos, alemán, nórdico-europeos, japonés o latineuropeos.

Las reformas institucionales, por su naturaleza inevitablemente incremental, no suceden de la noche a la mañana, no pueden hacerse por decreto. Pero incremental no quiere decir uniformidad temporal del cambio. Contrariamente, la historia muestra tiempos discontinuos de aceleración y estabilidad. Ninguna pauta histórica de desarrollo institucional es, por lo demás, irreversible. No hay ningún fatalismo histórico que pese sobre los pueblos hispanos. La transformación institucional de la España actual, los grandes avances realizados en todos los órdenes y los nuevos retos que ahora enfrenta serían un excelente caso de estudio, que no procede aquí desarrollar, pero quizás si referir sintéticamente.

El Estado español predemocrático era el resultado de una larga historia de centralismo y autoritarismo político, fuertemente vinculados a un capitalismo público y privado altamente corporativo y fundamentalmente aislado de las grandes fuerzas históricas internacionales.

El franquismo no fue sino la brutal expresión de la radical incapacidad de los actores políticos, económicos y sociales para construir el consenso desde el cual orientar la modernización de España. Ello, no obstante, en 1959, el general Franco tomó la decisión de alinear económicamente España con el mundo occidental avanzado (el único error de Franco según Stroessner). Se inició así un proceso de liberalización económica limitada, con control político autoritario, el cual, apoyándose en el gran desarrollo de la vecina Europa y en la eficacia de la propia legalidad administrativa interna, alentó la gran transformación industrial, urbana e intelectual de España. De este modo, el país dejado por Franco a su muerte (en honor de multitudes por cierto) era todavía un Estado autoritario, pero con una matriz socio-económica potencialmente democrática.

El gran mérito de los líderes que protagonizaron la transición democrática española fue entender y convencer a sus representados de que el futuro que compartían en común era mucho más importante que las divisiones que los enfrentaron en el pasado. El Rey D. Juan Carlos jugó un espléndido papel arbitral y estimulador de todo este proceso, lo que le valió el ganar la legitimidad democrática para la institución monárquica. El resultado global, en medio de una fuerte crisis económica, no pudo ser más espectacular: España pasó de la autocracia a la democracia; del centralismo a una singular descentralización (el Estado de las autonomías) capaz de integrar institucionalmente a los nacionalismos catalán y vasco; del aislamiento internacional a la integración en la Alianza Atlántica y la Unión Europea; de un capitalismo corporativo al desarrollo de una economía de mercado cada vez más integrada internacionalmente; de un Estado policía a un Estado del bienestar, como expresa el dato elemental de la transformación del sistema fiscal y del gasto público que llega a representar actualmente casi el 50 por ciento del PIB, en un país cuya renta por habitante se acerca a la de Inglaterra e Italia y que ocupa el noveno puesto en el *ranking* de desarrollo humano del PNUD para 1995.

No todo son laureles, sin embargo. Hoy, tras la recesión europea de los 90, en los albores de un nuevo ciclo de expansión económica, son necesarias nuevas transformaciones institucionales, y quizás liderazgos nuevos, capaces de renovar la energía colectiva, acabar con los fuertes enclaves corporativos que todavía subsisten y enfrentar la corrupción

para consolidar la legitimidad democrática. Problemas, desde luego, no exclusivamente españoles, pues son en gran parte comunes a la llamada Latinoeuropa y que seguro que no suenan distantes a los de la gran familia hispana. Si procedemos de una pautas histórico-institucionales comunes, nada más lógico que podamos y debamos también cooperar para avanzar en común las específicas estrategias nacionales de desarrollo institucional y de gobernabilidad democrática.

#### 4.- Relevancia económica y social de las instituciones democráticas.

Para establecer estrategias nacionales de gobernabilidad democrática, sólidamente fundadas, es preciso partir de supuestos conceptuales y teóricos que se correspondan tanto con la experiencia como con los hallazgos más prestigiosos y prometedores de las ciencias sociales.

Fijémonos primeramente en la experiencia tanto de los países latinoamericanos como de las organizaciones multilaterales de cooperación más relevantes (PNUD, BID, Banco Mundial). La evaluación de la experiencia pasada está conduciendo a un nuevo consenso intelectual que enfatiza el desarrollo institucional como imprescindible componente de la gobernabilidad democrática.

Ninguna región como Latinoamérica ha perseguido durante décadas con tanto afán la reforma administrativa. Ninguna ha obtenido de ello tantas frustraciones. Al comienzo de los ochenta, en un contexto de ajuste económico y democracia formal, las soluciones de la reforma administrativa tecnocrática carecían de toda legitimidad. Se descubrieron, entonces, las políticas públicas, diagnosticándose las falencias de los Estados latinoamericanos como déficits de la capacidad nacional para formular e implementar políticas públicas.

La solución consiguiente parecía orientar el esfuerzo nacional y la ayuda internacional hacia el fortalecimiento de dichas capacidades. Pero el diagnóstico continuaba siendo principalmente tecnocrático: el déficit de capacidad no tenía origen institucional, sino meramente organizacional (la distinción entre organizaciones e instituciones era ajena al pensamiento político y de los expertos) y la solución recomendada consistía casi siempre en reorganizaciones, formación y desarrollo gerencial. El gerencialismo, unido a las políticas públicas, fue la orientación dominante. Pero a finales de los ochenta ya resultaba claro que las capacidades nacionales no dependían principalmente de las capacidades

individuales u organizacionales del sector público, sino también, y quizás principalmente, del diseño de nuevos equilibrios y arreglos institucionales entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. La cuestión pasó a ser, entonces, la reforma del Estado, que implicaba a su vez la redefinición y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los organismos multilaterales de cooperación han vivido la misma experiencia. Hoy ya es lugar común el reconocimiento de que el mero ajuste y disciplina macroeconómica son tan necesarios como insuficientes para garantizar el desarrollo económico sostenible. Igualmente se reconoce que la sostenibilidad de la democracia implica avanzar desde el mero turno electoral de partidos en el poder hacia niveles superiores de eficiencia económica y equidad social. El que tanto el Banco Mundial, como el BID y el PNUD hayan situado los temas de *governance* en el centro mismo de su inquietud por el desarrollo expresa también este fenómeno del redescubrimiento de las instituciones y de su impacto en el desarrollo económico y social.

Una comprensión adecuada del valor y funcionalidad de las instituciones exige comenzar distinguiendo entre las instituciones y las organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego social, o el conjunto de las constricciones que en una sociedad moldean la interacción individual y organizativa. Las instituciones proceden de la evolución social histórica, pero no han sido prediseñadas o construidas por voluntad o decreto. Cada país tiene su específico sistema institucional, el cual determina en gran medida el sistema de incentivos de la interacción económica, política o social, y, por lo mismo, el potencial de eficiencia económica y de equidad social del país en cuestión.

La eficiencia y la equidad de las interacciones humanas depende no sólo de las instituciones sino también de las organizaciones. La interacción humana no sólo es moldeada por las reglas del juego sino también por los equipos u organizaciones constituidos para el juego. Lo característico de las instituciones es que no tienen fines específicos sino la función de facilitar la interacción humana. Lo característico de las organizaciones es que persiguen finalidades específicas y que han sido o son susceptibles de ser creadas, dirigidas, modificadas o suprimidas por voluntad u orden. En otras palabras, el problema de las instituciones es si incentivan o desincentivan, y en qué medida, la eficiencia económica y la equidad social, mientras que el problema de las organizaciones es el de cómo hacer para maximizar su utilidad, ya sea dentro de las reglas de juego existentes o intentando cambiar las mismas.

Sólo después de la introducción de la teoría de los costes de transacción ha podido el institucionalismo captar la razón de la importancia económica de las instituciones. Todas las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia tanto de la complejidad de los problemas o resolver como de la limitación de las mentas individuales a la hora de procesar la información disponible. Pero esta afirmación nada dice de por qué unas instituciones incentivan la eficiencia económica y otras no. La respuesta está en que las instituciones importan económicamente porque determinan los costes de transacción, que en las economías modernas son altos y crecientes, y porque, además, también afectan los costes de transformación.

Todo intercambio tiene un costo de transacción consistente en los recursos necesarios para medir los atributos físicos y legales que se intercambian, más el coste de vigilancia y garantía de cumplimiento del intercambio, más un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la mediación vigilancia y garantía del intercambio. Cuanto mayor resulte el potencial de un tercero para influir en el valor de los atributos que se incluyen en la función de utilidad del comprador (es decir, cuanto mayor sea el poder arbitrario público o privado) mayor será la tasa de descuento. En otras palabras, a mayor incertidumbre del comprador menor será el valor del bien comprado. De ahí la importancia de la seguridad jurídica en la historia económica. El grado de incertidumbre respecto a la seguridad de los derechos constituye una distinción crítica entre los mercados relativamente eficientes de los países avanzados y los mercados limitados del pasado o de los países hoy en desarrollo.

Las instituciones también afectan los costes de transformación, es decir, los recursos de tierra, trabajo o capital aplicados a la transformación de los atributos de los productos, pues cuando un marco institucional se caracteriza por que los derechos de propiedad están pobremente definidos y/o garantizados, no sólo resultarán altos costes de transacción, sino también el uso de tecnologías que empleen poco capital fijo y no impliquen compromisos a largo plazo. El marco institucional existente define las oportunidades que incentivan la creación de empresas.

Consiguientemente, con derechos de propiedad inseguros, barreras a la entrada y restricciones monopolistas, los empresarios maximizadores tenderán a adoptar horizontes a corto plazo, a invertir poco capital fijo, y las empresas tenderán a ser de pequeñas dimensiones. Los negocios más rentables estarán en el comercio, en las actividades redistributivas

o en el mercado negro. Las grandes empresas con importante capital fijo existirán sólo a la sombra de la protección gubernamental con subsidios, protección arancelaria y fuertes retribuciones políticas, o bajo el paraguas de grandes compañías extranjeras capaces de controlar el juego político interno y pagar los costes correspondientes. Ninguna de estas combinaciones familiares estimulará ni la eficiencia económica ni la equidad social. Las limitaciones institucionales a los intercambios determinarán la exclusión del mercado y la condena a la informalidad o la supervivencia económica de amplias capas de la población.

Toda la argumentación anteriormente desarrollada constituye un claro alegato en favor de la democracia liberal como la forma política más apropiada para incentivar la eficiencia económica y la equidad social. Mancur Olson (1993, pp. 527-573) subrayaba recientemente que las condiciones necesarias para maximizar el desarrollo económico son las mismas condiciones exigidas para conseguir una democracia sostenible. Una economía sólo podrá obtener todas las ganancias potenciales derivadas de la inversión y los contratos a largo plazo si coexiste con un Estado que sea bastante fuerte para perdurar y que se inhíba a la vez de violar los derechos de propiedad y los derechos al cumplimiento efectivo de los contratos. La democracia liberal es el marco político institucional necesario para satisfacer ambas condiciones.

Obviamente, una democracia no es viable si los individuos, incluidos los líderes de los grupos que se oponen al grupo actualmente en el poder, carecen de las libertades y derechos políticos y económicos básicos. La democracia liberal es inviable sin verdadero Estado de Derecho. De ahí que hoy haya contradicción entre Estado de Derecho y *management* público en el Estado democrático. Tal como ha remarcado la mejor doctrina occidental económica y jurídica, el Estado de Derecho es el valor prioritario y la condición *sine qua non* para el desarrollo de un *management* público superador del mero gerencialismo eficientista.

El valor del Estado de Derecho para el simple crecimiento económico ha sido puesto de relieve en las investigaciones recientes de Robert Barrow (Barrow, 1995). Tras analizar largas series temporales y geográficas de crecimiento comparado, se llegó a la conclusión de que el Estado de Derecho constituida la variable más significativa en términos interpretativos. Lo curioso es que dicha variable se estableció en la investigación como independiente de la variable libertades políticas, la cual, por sí sola, no resultaba significativa en términos de crecimiento económico, aunque sí en términos de distribución de renta. En un trabajo más reciente, Mancur Olson ha tratado de establecer con más precisión



bajo qué condiciones los sistemas autoritarios pueden resultar compatibles con el crecimiento económico (Olson, 1995). En cualquier caso, el valor de la seguridad jurídica aparece siempre como condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento.

Las consideraciones anteriores pretenden sólo resaltar la relevancia económica de las instituciones. En absoluto pretenden fundamentar la democracia en términos de su funcionalidad para el crecimiento económico. La experiencia histórica muestra hasta hoy que las democracias han resultado sostenibles sobre la base económica de mercados eficientes. Y que los mercados eficientes en órdenes políticamente autoritarios han tendido a evolucionar en sentido democrático. Pero sería apresurado establecer conexiones fatales entre estos procesos. En todo caso, nuestra opinión es que la democracia se justifica por sí misma, sin necesidad de alegar su superioridad en términos de crecimiento económico. La ventaja económica comparativa de las instituciones del estado de derecho democrático son buenas noticias para los demócratas. Pero para éstos la democracia se justifica, ante todo, por ser un proyecto moralmente superior de convivencia cívica y de desarrollo humano. Esta última afirmación exige un mínimo ajuste de cuentas con las posiciones de individualismo radical de cierto liberalismo y de sus correspondientes versiones politológicas.

Vivimos todavía tiempos de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad. La teoría del comportamiento humano prevalente tanto en economía como en politología se centra en individuos y organizaciones que tienden a maximizar su función de utilidad intereses y preferencias mediante un sistema de intercambios en un contexto institucional considerado como exógeno a tales intercambios. Desde esta visión prevalente, llevada a su paroxismo por la escuela de la elección pública, la gobernabilidad democrática consiste fundamentalmente en competir, negociar, construir y mantener coaliciones y formar e implementar políticas. La cohesión social se limita a una agregación equilibrada y estable de intereses, resultante de la fuerza y posición relativa de los actores relevantes. La prevalencia de la metáfora del intercambio entre individuos y organizaciones maximizadores de utilidad (fundamental si no exclusivamente económica) ha devenido prevalente en los años ochenta y ha posibilitado la invasión de todos los ámbitos de la vida social por el análisis económico. La democracia tratara de captarse como mercado político, e igual perspectiva se aplicara al análisis de la educación o la familia.

No se trata de desconocer las aportaciones interesantes derivadas de la aplicación del análisis económico a realidades sociales consideradas hasta hace poco extraeconómicas. Pero sí de combatir el reduccionismo de dichas realidades o su dimensión meramente económica, al resultado de meros intercambios entre maximizadores de utilidad. No desconocemos las aportaciones positivas para la gobernabilidad democrática derivadas de la aproximación politológica dominante: la metáfora del intercambio capta aspectos fundamentales de la vida política y social, y su insistencia en la construcción de sistemas bien diseñados para la producción del intercambio político ha ayudado no poco a la comprensión y el manejo de la acción colectiva. Consideramos, sin embargo, que esta perspectiva sólo puede ser útil debidamente modificada y completada. Ello fundamentalmente por las siguientes razones:

1) La insistencia en la búsqueda de un equilibrio que resulte eficiente en términos paretianos, lleva a enfatizar los intercambios entre los actores existentes, sin considerar su disparidad inicial en cuanto a riqueza, poder y competencias. De este modo la consideración de la aceptabilidad de las posiciones de partida se sacrifica a la búsqueda de intercambios aceptables. Las cuestiones de redistribución tienden así a situarse fuera de la agenda. Pero también se exagera la importancia de los ciudadanos de hoy en detrimento de los del futuro.

2) No todo el intercambio social puede entenderse realizado voluntariamente y desde la lógica de la maximización. Existen esferas integrantes de la dignidad y libertad personal excluidas de la lógica del intercambio, en base a convenciones constitucionales e imágenes de la propia identidad personal y social. Por otra parte, numerosos intercambios se producen al margen de su voluntariedad y del cálculo de intereses, al considerarse intercambios apropiados o debidos, en base a la posición y al propio concepto de lo que es socialmente necesario (Walzer, 1983).

3) En determinadas circunstancias un sistema político meramente basado en el intercambio, aún funcionando de modo técnicamente perfecto, podría conducir a resultados indeseables desde un punto de vista moral (Polanyi, 1944). Un número creciente de filósofos políticos insiste en la necesidad de un criterio moral para la acción colectiva. Para ellos la gobernabilidad democrática debe contribuir no sólo a un intercambio equilibrado y estable entre actores desiguales, sino también a la justicia. Ello implica búsqueda de nuevos equilibrios entre actores e intereses, guiada por una idea de justicia y solidaridad que va más allá de la mera cohesión social. No hay garantía de que la distribución de la virtud se

corresponda con la distribución de la riqueza, el poder o la competencia (Sen, 1990).

4) El enfatizar los intercambios para la maximización del propio interés tiene desde luego la ventaja de la consistencia con aspectos reales de la naturaleza humana. Pero tiene la desventaja de incentivar estos aspectos de nuestra naturaleza. Algunas filosofías sociales sitúan el cálculo egoísta como la base de toda construcción social sana. Pero otras consideran que tal base es una clara autolimitación de la motivación humana. Si creemos que no existe una naturaleza humana inmutable, sino que ésta es el resultado fluido de un proceso de evolución social, el diseño de las instituciones políticas no puede partir de una naturaleza humana inconvencible, sino de la responsabilidad por construir instituciones que incentiven su evolución positiva hacia mejores equilibrios entre el propio interés y el interés general (March y Olsen, 1995).

Las consideraciones anteriores nos parecen especialmente relevantes para la gobernabilidad democrática en América Latina. Porque dados los niveles en general existentes de dualización y desigualdad y las tradiciones populistas, caudillistas, corporativas y autoritarias todavía presentes, enfocar aquí la construcción de la gobernabilidad democrática desde una teoría del liberalismo individualista radical (a veces denominado neoliberalismo) no parece el mejor camino. América Latina necesita de una metáfora de la política y de la sociedad civil que combine valores individuales y valores comunitarios. Entre otras razones porque en la mayoría de los países la gran tarea pendiente es la construcción de la propia comunidad. Y ello no podrá hacerse sin poner en primer término la construcción de unas instituciones que, partiendo del reconocimiento del valor de los mercados, no los convierta en *deus ex maquina*, sino que reconozca sus limitaciones y su radical insuficiencia para enfrentar los retos globales que la región tiene planteados. El desarrollo de los mercados puede ayudar, pero no garantizará por sí solo la construcción de una ciudadanía plena, libre y responsable. Esto exigirá de otros valores adicionales, integrantes de lo que el PNUD llama el desarrollo humano sostenible. Gobernabilidad democrática es, pues, también construir una cultura cívica que comprenda dichos valores.

Pocos liberales auténticos han salido al paso de los excesos del neoliberalismo latinoamericano como Julio María Sanguinetti: el triunfo del liberalismo sobre el comunismo es político, es económico; pero el liberalismo es una filosofía no una doctrina. Sin embargo se ha caído en el reduccionismo de concebirla como una mera política económica porque su victoria se produce en pleno auge del llamado neoliberalismo,

una concepción que comienza por defender ciertas tesis interesantes sobre la moneda, reclama luego la reducción y modernización del Estado y termina en una glorificación deísta del mercado. Así la religión del Estado es sustituida por la del mercado; lo que antes se le pedía a aquél ahora se le pide a éste; exorbitando sus roles naturales. El Estado no podía ser industrial, comerciante hotelero, planificar la vida privada y asegurar por ese medio la felicidad individual. Pero el mercado tampoco puede, eliminada toda regulación de la vida económica y reducido el Estado a su mínima expresión, asegurar que habrá equilibrio en la sociedad y atención de aquellas necesidades de los más pobres que la moral ambiente reconoce como primordiales (Sanguinetti, 1994).

Planteadas así las cosas la cuestión operacional básica es la de cómo avanzar desde la situación actual a la consolidación de las democracias liberales de mercado en América Latina. Ello exige la comprensión adecuada de cómo tienen lugar los procesos de cambio institucional. A este propósito, aunque no se dispone todavía de una teoría completa y plenamente verificada, sí existen ya aportaciones suficientes para armar agendas y estrategias mejor fundadas que las ensayadas con poco éxito en el pasado.

##### 5.- Agentes, fuentes y procesos del cambio institucional.

El problema de los verdaderos líderes políticos no es saber todo lo que queda por hacer sino qué no puede dejar de hacerse aquí y ahora. La respuesta a esta pregunta constituye la verdadera agenda política nacional de cada momento, la sustancia de la estrategia de gobernabilidad y desarrollo institucional propia de cada país. La democracia como el mercado son realidades siempre inacabadas. Cada tiempo tiene su afán. No equivocar lo que es importante en cada momento es lo que distingue al gran líder político de los ciudadanos o profesores cultos o inconformistas.

El cambio institucional posible depende siempre de la demanda existente y de la capacidad de oferta o respuesta a la misma. Los actores o agentes del cambio institucional son los *entrepreneurs* o dirigentes de las organizaciones o movimientos sociales, políticos, económicos o militares. Una caracterización realista e inevitable nos obliga a verlos como maximizadores de utilidad para sí mismos y sus organizaciones o movimientos. Esta función de maximización puede tomar la forma de hacer elecciones en el marco institucional existente o de alterar dicho

marco (o en cualquier combinación de ambas). La demanda para alterar el marco institucional existente procederá de los actores sociales que esperan obtener del cambio de beneficios que compensen suficientemente los costes inevitables del cambio institucional.

La visión anterior es, sin embargo, tan ineludible como insuficiente. Especialmente en tiempos de turbulencias, no es sencillo saber lo que a cada uno le conviene. La información es siempre limitada y cualquier actor responsable tratará de salvar siempre la cohesión social. Consiguientemente, la posición final de los actores frente al cambio institucional se encontrará también inevitablemente mediada por su percepción de los intereses comunes, así como por los paradigmas, culturas, ideologías o identidades en cada momento dominante.

Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente consisten en cambios en los precios relativos y cambios en las preferencias. Aquí las ideologías y culturas dominantes juegan un gran papel. Ante cualquier cambio endógeno o exógeno, la interpretación de las implicaciones derivadas del mismo se hará en función de los intereses y el poder actual de los distintos grupos sociales. Los actores sociales que se sienten amenazados por los nuevos retos tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el *status quo*, dramatizarán los costes y minimizarán los beneficios derivados de los cambios, resistiéndose en definitiva a los mismos. Aquí el liderazgo político y social transformacional juega un papel fundamental: los grandes líderes transformacionales son personalidades capaces de dar sentido de dirección a sus pueblos, de inspirarles confianza, de ayudar a que una mayoría o coalición suficiente de actores sociales compartan o consensúen una visión acerca de los beneficios y costes de los cambios necesarios. Los líderes son el factor clave a la hora de explicar el diverso ritmo o velocidad de cambio institucional en países de similares condiciones.

La demanda de cambio institucional deriva, pues, de la percepción de que los nuevos arreglos institucionales permitirán capturar ganancias, individuales o colectivas, que no son posibles en el marco institucional actual. Pero la oferta de cambio institucional depende de la capacidad y de la voluntad del orden político vigente para proveer nuevos arreglos institucionales. El orden político vigente puede ser caracterizado, si se quiere, siguiendo la orientación politológica dominante, como un mercado político, como un marco institucional de intercambios políticos. Desde esta perspectiva, la eficiencia de los mercados políticos dependen de la cantidad y calidad de los intercambios que permiten. Avanzar hacia

la democracia implicará, pues, abrir el proceso de adopción de decisiones al máximo posible de individuos y de grupos sociales. Cuando peor distribuido se encuentre el poder de influir en las decisiones políticas mayores serán las dificultades para percibir ponderadamente los beneficios y costes tanto de los cambios institucionales como del mantenimiento del *status quo*. Las tareas del diseño institucional para mejorar la gobernabilidad democrática no terminan, sin embargo, en la ampliación del marco de participación política.

Si la cultura, las preferencias, los intereses, los conocimientos y las ideologías de los actores son tan relevantes, no pueden ser considerados como dados y exógenos al proceso de gobernabilidad democrática, como hace la corriente dominante. Una estrategia de gobernabilidad que tome como objetivo irrenunciable la elevación del nivel de cultura cívica democrática, deberá comprender acciones que contribuyan a:

a) La creación y apoyo a los procesos y a las organizaciones cívicas que faciliten la construcción, el mantenimiento y el desarrollo de las identidades democráticas; así como el detectar y actuar contra las instituciones y los procesos que produzcan identidades inequívocamente inconsistentes con la democracia.

b) El desarrollo de las capacidades requeridas para que los ciudadanos y los grupos se comporten consistentemente con las expectativas derivadas de las reglas del juego democrático y vayan adaptando éstas al aprendizaje de la experiencia. Dichas capacidades no pueden presumirse; no dependen sólo de la voluntad política y del aprendizaje espontáneo; debe organizarse su producción y su distribución entre los actores.

c) El desarrollo, en un contexto de pluralismo y de libertad, de relatos compartidos que sirvan para interpretar los acontecimientos fundamentales de la propia historia, procuren significado a la misma y delimiten las opciones de futuro. La democracia también requiere de sus mitos políticos y de los procedimientos consensuados para su producción, transmisión, retención y evolución por aprendizaje.

d) El desarrollo de un sistema político adaptativo capaz de enfrentar entornos y demandas cambiantes, lo que supone organizaciones políticas con mayor capacidad de aprendizaje, de experimentación, de monitoreo de resultados, de evaluación e interpretación de experiencias y de constitución y manejo de las lecciones de la historia.

Como la demanda de cambio institucional se basa en capturar beneficios actualmente incapturables, resultara específica en cada tiempo y lugar; dependerá de las circunstancias de cada específico *status quo*. Lo mismo sucede con la oferta de cambios institucionales. Diversas

investigaciones han detectado un número de importantes factores que afectan de la capacidad y disponibilidad un específico orden político para proveer nuevos arreglos institucionales. Tales factores incluyen los costes del diseño institucional renovado, el *stock* de conocimientos existentes, los costes esperables de implementación de los nuevos arreglos, el orden constitucional, los arreglos institucionales existentes, el código de comportamiento normativo, la sabiduría convencional y los beneficios netos esperados por los miembros de la élite que detentan las posiciones de dominio. Cada uno de estos factores ha sido satisfactoriamente desarrollado a través de una bibliografía que no procede aquí referenciar (Ostrom, 1994).

Si seguimos con la caracterización convencional de los órdenes políticos como mercados o espacios de intercambio, tendremos que reconocer su diferente pero siempre alto grado de imperfección. La que procede de que el conjunto de las organizaciones o agentes con poder de negociación o decisión siempre dejan fuera de su ámbito de representación sectores sociales más o menos numerosos. Además, la calidad de la representación y la autonomía de los representantes también pueden ser muy diversas. Todas estas circunstancias cuentan a la hora de explicar por qué ante una misma alteración del contexto (precios relativos e ideas) determinados países son o no son capaces de procurar cambios institucionales.

Ante una alteración importante del contexto, los actores relevantes responderán reajustándose dentro del marco institucional existente, que dejarán incambiado, cuando perciban la situación como de equilibrio institucional. Estas situaciones se dan cuando los líderes organizacionales (*entrepreneurs*) que tienen acceso al proceso de decisiones consideran que, dada la fuerza de cada actor social relevante y los arreglos institucionales vigentes, ninguno de ellos va a obtener ventajas claras de la inversión de recursos en el cambio institucional. Pero obsérvese que no es la situación objetiva la que determina la posibilidad de cambio institucional, sino la percepción subjetiva de los dirigentes o líderes, y su correspondiente capacidad a la acción.

Por el contrario, el cambio institucional ocurrirá cuando una variación en los precios relativos o en las preferencias conduzca a una o a ambas partes de un intercambio económico o político a la percepción de que pueden capturar mayores beneficios cambiando los términos del acuerdo o contrato. Se intentará entonces renegociar el contrato; pero como el contrato está inserto en una jerarquía de reglas, la renegociación no será posible sin renegociar a la vez estas reglas (o violando alguna norma de

comportamiento). En tal caso la parte que espera mejorar su posición de negociación, para conseguirlo, tendrá que invertir recursos en el cambio del marco institucional de sus contratos. En estos casos, el cambio en los precios o en las ideas acabará produciendo la erosión de las reglas o instituciones vigentes y su posterior sustitución por otras (North, 1991).

El cambio institucional, históricamente considerado, es inevitablemente incremental. Existen desde luego los cambios discontinuos producidos por guerras, revoluciones, conquistas, desastres naturales u otras situaciones de emergencia nacional. Hay momentos de aceleración y momentos de sedimentación y estabilidad de los cambios. Lo que no parece histórica ni científicamente fundado es la pretensión de crear revolucionariamente o por decreto instituciones de nueva planta haciendo tabla rasa del pasado. Esta actitud de racionalismo constructivista social carece de fundamento, incluso referida a revoluciones triunfantes y duraderas.

Ello se debe a que la revolución no puede prescindir tampoco de la necesidad de construir coaliciones difíciles de mantener cuando se reestructuran las reglas formales y el sistema de recompensas inherentes a las mismas. Se debe también a la dificultad de mantener en el tiempo el compromiso ideológico de las masas necesario para superar el problema de los *free-riders*. Pero se debe sobre todo a que los cambios en las reglas formales no garantizan cambios coherentes en las reglas y constricciones informales. Muchas reglas informales no compatibles sobrevivirán tenazmente porque sirven de hecho a resolver problemas de intercambio entre los participantes en el juego social. Y con el tiempo forzarán a un nuevo equilibrio del sistema institucional global formal e informal, que habrá resultado al fin mucho más evolucionista que propiamente revolucionario.

Una gran parte del éxito de las sociedades occidentales avanzadas se debe a su evolución hacia contextos institucionales que favorecen los cambios incrementales continuos. La clave para ello se halla en el cambio institucional y actitudinal que incentive la mayor representatividad de los actores, la autonomía de sus dirigentes y la deliberación permanente entre ellos sobre los nuevos equilibrios institucionales necesarios. Las instituciones políticas (tanto formales como informales) deben evolucionar para procurar este marco facilitador del cambio incremental. Cuando estas instituciones facilitadoras no existen o cuando los líderes organizacionales disponen de escasa maniobra o libertad de negociación por su falta de legitimidad o credibilidad ante sus representados, se reduce o desaparece la posibilidad de llegar a soluciones de compromiso.



Cuando el compromiso entre un número suficiente de actores no es posible, para procurar el cambio institucional no quedará otra solución que la más arriesgada y costosa de formar coaliciones suficientemente fuertes para romper los bloqueos al cambio institucional mediante la movilización social. Especialmente arriesgada y costosa porque normalmente generará una coalición contraria al cambio institucional que se resistirá también por la movilización, las huelgas y la violencia, dificultando que el juego de la demanda y la oferta de cambio termine en un nuevo equilibrio o arreglo institucional, privando así al país respectivo de capturar los beneficios potenciales que tal cambio institucional podía suponerle.

## 6.- La reforma del Estado.

### *Lecciones aprendidas: reforma del Estado y gobernabilidad.*

Tras cuatro décadas de reformas administrativas las sombras cosechadas ahogan las escasas luces brillantes duraderas. La reforma administrativa fue un auténtico movimiento internacional. Su frustración general se expresa hoy en el abandono decidido del eslogan y la huida, no siempre acompañada de contenidos renovados, a las políticas públicas, la gerencia pública, la modernización administrativa, el *management* del sector público y, últimamente, la *governance*. Pero, como dice el refrán castellano, el hábito no hace al monje, por lo que el cúmulo de nuevas expresiones bien podría seguir ocultando las viejas prácticas fracasadas. Para conjurar este riesgo necesitamos saber por qué fracasó la reforma administrativa.

Afortunadamente no son diagnósticos lo que falta (Dror, Kliksberg, Caiden, Pérez Salgado, Flores, Nieto, Prats, etc.). La reforma administrativa fracasó, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político en el que tuviera que desarrollarse. Pero este planteamiento no fue ninguna ingenuidad, sino la consecuencia del paradigma de desarrollo y de la teoría de la eficiencia organizativa prevalecientes durante los cincuenta y los sesenta.

La creencia de que el desarrollo era el derivado 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, respondió a una convicción común a ambos bloques de la Guerra Fría. Por lo demás, se basaba en la experiencia indudablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y aparentemente exitosa de los países del socialismo real.

Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamientos y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Paralelamente, la teoría organizativa estaba instalada en el paradigma burocrático. La organización burocrática era mayoritariamente visualizada, no como una opción organizativa, sino como el modelo de racionalidad organizativa en términos de eficacia y eficiencia. La burocracia servía igualmente para construir el Estado del bienestar en Occidente y el socialismo en Oriente. El movimiento internacional de reforma administrativa fue, en síntesis, el intento frustrado de introducir racionalidad burocrática en todo el mundo en desarrollo. El resultado fue que, bajo un barniz burocrático, se desarrollaron profundas buropatologías, que casi nunca habrían permitido a Max Weber reconocer como burocracias las organizaciones públicas latinoamericanas.

La burocracia es ciertamente compatible con la democracia y con el autoritarismo político. Pero no puede desplegar plenamente ninguna de sus cualidades y potencialidades sin una autonomía mínima del Estado frente a los grupos de interés de todo tipo. La falta de tal autonomía ha pervertido casi todas las reformas administrativas en América Latina. Este autor recuerda un espléndido proyecto de implantación del sistema de mérito en el servicio civil de determinado país, comprensivo de la ley correspondiente, el registro informatizado de personal, la clasificación de cargos y hasta la evaluación del desempeño. El proyecto era excelente en el papel. Fue debidamente bancado. Lástima que no tuviera en cuenta que en el equilibrio político del país buena parte de la nómina de cargos públicos tenía que quedar a disposición discrecional de la oligarquía partidista de turno. ¿Hasta qué punto puede introducirse el principio de mérito, condición necesaria de la burocracia, sin la reforma política del Estado patrimonialista?

Desde mediados de los setenta el paradigma de desarrollo y el paradigma burocrático entraron en crisis. De pronto se descubre que la política y las políticas importan. Se redescubren las instituciones, el capital social y la cultura cívica como determinantes del marco de incentivos y constricciones de la eficiencia organizativa pública y pri-

vada. La teoría organizativa se instala en la contingencia: la eficacia y eficiencia ya no son el producto de un modelo racional de organización, sino de la configuración u opción organizativa que resulta más adecuada al tipo de tarea a desarrollar, de entorno, de tecnología o de otros factores.

Estos cambios de paradigma son procesos de adaptación intelectual a un mundo que desde mediados de los setenta está viviendo una mutación que no tiene precedentes históricos. El mundo se está haciendo crecientemente global, competitivo e interdependiente, dinámico, complejo y diverso. Los gobernantes quizás estén hoy más preparados que nunca; pero las dificultades de gobernar han aumentado tanto que se ha ampliado la brecha de la gobernabilidad. El dinamismo y la interdependencia aumentan las sorpresas; a pesar del afinamiento de los instrumentos de previsión, casi todo lo importante nos ha tomado por sorpresa, especialmente en Latinoamérica donde nadie previó ni la crisis de la deuda, ni el tequilazo, ni la indudable crisis que se está incubando en medio de tantas contradicciones. La imprevisibilidad del futuro derriba la ilusión del planeamiento. La globalización, aunque está generando algunos signos culturales universales, lo que está produciendo es la ruptura de las pretensiones nacionales de uniformismo cultural. Por todas partes explotan los grupos y minorías étnicas reivindicando su derecho a la diversidad: Se introduce así el riesgo de fragmentación que sólo puede conjurarse mediante el desarrollo de modelos culturales y políticos articuladores de la diversidad y la complejidad. El mundo de fin de milenio es un vibrante escenario de experimentación social. Las metáforas prevalentes son casi todas postburocráticas: aprendizaje, flexibilidad, eficiencia adaptativa versus asignativa, valores y culturas versus reglamentaciones, responsabilidad por resultados versus control normativo.

América Latina corre hoy un riesgo importante en cuanto a la reforma del Estado. La crítica a la burocracia es hoy prevalente en el mundo angloamericano, que detenta sin duda la hegemonía intelectual. Dicha crítica se ha trasladado demasiado miméticamente a América Latina, como si nuestros países con la excepción de Chile y, en algún momento de Uruguay y Costa Rica hubieran dispuesto de verdaderas burocracias. La crítica tiende así a descontextualizarse, confundiendo realidad y tipo-ideal, burocracia y buropatología. Se construye una oposición artificiosa entre administración burocrática y administración gerencial. El riesgo es grande porque el necesario reformismo gerencialista tiende a ignorar aspectos institucionales básicos, normalmente conectados a la burocracia, tales como la seguridad jurídica, la imparcialidad adminis-

trativa, la interdicción de la arbitrariedad y la responsabilidad judicial de autoridades y funcionarios, etc. Sin ellos no hay mercados eficientes. Los países desarrollados los dan por supuestos; pero América Latina no puede hacer lo propio: sus jóvenes democracias tienen que desarrollar a la vez la cultura administrativa gerencial y el estado de derecho.

Frente al alud de modernización administrativa que nos llega deberíamos, pues, haber aprendido: que no hay avance administrativo importante sostenible sin cambios en el sistema político; que las tecnologías de gestión no son políticamente neutras; que ya no existe el *one best way*, sino que cada contexto nacional o local requiere sus estrategias y soluciones específicas; que la finalidad de las reformas no es sólo mejorar la eficiencia asignativa sino también la eficiencia adaptativa; que ello exige análisis y estrategias integrales, aunque traducidos en medidas de reforma selectivas y bien secuenciadas; que las reformas no pueden ser meramente organizativas, sino también institucionales, ya que su fin último es incrementar el capital social o cultura cívica. Algunas expresiones han tratado de captar la esencia de este aprendizaje: quizás la más conocida sea la de Osborne y Gaebler al señalar que hoy el problema no consiste en procurar más o menos o mejor gobierno, sino mejor *governance*. En América Latina, el rechazo creciente de la reforma y hasta de la modernización administrativa y su inclusión en los marcos más amplios de reforma del Estado o de la gobernabilidad van en el mismo sentido.

Llegados a este punto, algunas precisiones conceptuales parecen necesarias. La reforma del Estado tiende hoy justamente en América Latina a plantearse en términos de gobernabilidad. Esta no equivale a estabilidad política. La gobernabilidad es la cualidad de determinadas sociedades que les permite enfrentar positivamente sus retos y oportunidades. Sin gobernabilidad no puede haber desarrollo. La gobernabilidad depende fundamentalmente de la estructura institucional formal e informal existente (*governance*) y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación (*governing actors*). En español, la palabra gobernación, una vez desprovista de sus connotaciones autoritarias, designa ambos aspectos, ya que se refiere tanto a las instituciones como a las capacidades.

La reforma del Estado, vista en clave de gobernabilidad, comprende pues, no sólo la reforma de los roles, el diseño organizativo, el financiamiento, los procedimientos y la responsabilidad de las organizaciones públicas y de sus agentes, sino también la reforma del sistema institucional y de la cultura cívica correspondiente que constituyen el marco

de incentivos de aquellas organizaciones públicas. Progresar en gobernabilidad significa, así, avanzar a la vez en las capacidades y en las instituciones de la gobernación. Estos son dos objetivos tanto interconectados como diferentes; las capacidades de gobernación son capacidades organizativas que pueden fortalecer mediante estrategias de cambio planificado; las instituciones o *governance* son, sin embargo, el resultado del proceso de aprendizaje o evolución social, en el que sin duda podemos y debemos influir, pero sin que podamos dirigirlo planificadamente. Esta distinción entre lo organizativo y lo institucional (Hayek, Popper, North) resulta clave para el establecimiento de estrategias de Reforma del Estado.

### *El fortalecimiento de las capacidades de formulación y gestión de políticas:*

La reforma del Poder Ejecutivo continúa siendo el corazón de la Reforma del Estado. El Poder Ejecutivo comprende la presidencia, los ministros y el conjunto inmenso de aparatos administrativos de ellos dependientes, incluido el sector público empresarial. Su reforma, hoy, parece haber superado los esquemas tecnocráticos de la reforma administrativa, presentándose en clave de gobernabilidad, es decir, como un componente más de la adaptación necesaria al nuevo modelo de desarrollo. Por ello la reforma del Poder Ejecutivo hoy involucra a la vez aspectos políticos, económicos, instrumentales o de gestión e institucionales.

Políticamente existe en América Latina un riquísimo debate sobre el régimen político o institucionalidad más conveniente para consolidar la democracia. Se parte de la constatación universal de que en doscientos años hemos aprendido y avanzado muy poco en el diseño de mejores instituciones democráticas que ayuden a superar los problemas de agencia (especialmente el riesgo de que políticos y burócratas se desvíen de los intereses generales) (Przeworski). Pero en particular se discute sobre la pertinencia de transformar los actuales regímenes mayoritariamente presidencialistas en regímenes parlamentarios o semipresidencialistas al menos (Linz y Valenzuela, Sartori). Se trata, en definitiva, de buscar el régimen o arreglo institucional más conveniente para asegurar tanto la representatividad de los presidentes como el necesario apoyo de los legislativos. No nos corresponde aquí entrar en esta discusión. Sí señalar que sin representatividad y respaldo legislativo suficiente, la acción presidencial y, por arrastre, de todo el Poder Ejecutivo van a encontrarse con un importante limitante de partida. La cuestión del régimen político

no está cerrada en América Latina y va a formar inevitablemente parte de la agenda de la reforma del Estado de muchos países durante los próximos años.

En tiempos de cambio del modelo de desarrollo, la calidad del liderazgo presidencial constituye el determinante fundamental de la calidad del Poder Ejecutivo. América Latina no superará sus retos de gobernabilidad sino completando el proceso de construcción de un nuevo modelo de desarrollo adaptado a las actuales condiciones de competitividad global. Ello implica nuevas reglas de juego, nuevos actores, nuevos equilibrios de poder y nuevos paradigmas culturales. La construcción del nuevo modelo de desarrollo integra la verdadera agenda del Estado latinoamericano. Cada presidente debe saber cuál es la parte de la tarea que corresponde a su mandato. Aquí no valen equívocos: ningún presidente podrá terminar la tarea total, que por su alcance histórico, ocupará el tiempo de más de una generación; pero todo buen presidente sabe perfectamente lo que no puede dejar de hacer durante su mandato. Es este conocimiento que nada tiene que ver con la planificación tradicional lo que constituye la base de la conducción estratégica de la acción de gobierno.

La reforma del Estado latinoamericano exige así el fortalecimiento de las capacidades de la presidencia como institución y como organización. En tal sentido, lo primero es fortalecer la capacidad de manejo de los conflictos político-sociales, ya sea para su resolución ya sea, al menos, para manejarlos en forma tal que no quiebre la institucionalidad o la estabilidad del régimen. Lo segundo, es garantizar la coherencia de la acción del gobierno entre sus distintos componentes y con los actores relevantes de la sociedad civil. Ello presupone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial confiable, soportada en la coherencia del comportamiento y en el debido manejo de la imagen, capaz de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opinión (Sulbrandt).

Tal como ha insistido Yehezkel Dror, es necesario establecer una distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior. Las primeras son cuantitativamente más numerosas y constituyen el objeto de las políticas de modernización administrativa; pero las segundas son las más importantes, pues a ellas pertenecen todas las relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Todas las políticas conducentes a la construcción del nuevo modelo y las nuevas capaci-

dades de desarrollo pertenecen claramente a las funciones de orden superior y son responsabilidad, en último término, de la autoridad presidencial. Fortalecer la capacidad para formular e implementar tales políticas resultará crítico para el futuro de las sociedades latinoamericanas.

Para lograr estos objetivos es necesario trascender las nociones convencionales de eficiencia y eficacia (no obstante su importancia) y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir en el futuro en la dirección deseada. Este es el principal objetivo de la mejora de las políticas públicas. Esta es la justificación también del movimiento internacional observable por lograr un gobierno más compacto, que concentre sus esfuerzos en las funciones básicas de orden superior y traslade a otras estructuras (agencias independientes, sector privado, administraciones descentralizadas) las tareas de servicio, de ejecución y de gestión.

Para mejorar drásticamente la capacidad de toma de decisiones críticas en materia de desarrollo podemos partir de un modelo de formulación de políticas que tome en cuenta los aspectos siguientes:

a) Las políticas deben enmarcarse en una estrategia nacional de superación de la brecha de desarrollo, pero deben responder a la vez a una visión realista; el objetivo es vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas con la finalidad de suscitar credibilidad y movilización de apoyo; esto exige la difícil combinación de un conocimiento muy preciso de la realidad sobre la que se opera y a la vez de los procesos históricos profundos que han producido el auge y decadencia de las naciones.

b) Las políticas deben responder a una *priorization* de las cuestiones críticas, salvando el riesgo de desviación a lo urgente; a su vez, es necesario introducir creatividad en el planteamiento de las opciones políticas, habida cuenta de que las exigencias del presente y del futuro se alejan cada vez más de las pautas y opciones exitosas en el pasado.

c) La formulación de políticas desde una visión de largo plazo ha de incorporar el dato ineludible de la incertidumbre; ésta hace que todas las decisiones no dejen de ser sino apuestas imprecisas con la historia, por lo que la formulación requiere de gran sutileza con la finalidad de obtener ventajas y de disminuir los riesgos ante los comportamientos inesperados.

d) La formulación ha de responder a un enfoque de sistemas, a una visión integrada que atienda a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales; la cohesión se intenta con equipos de personal con cometido de integración, tales como las oficinas presupuestarias y diversos me-

canismos de coordinación. La experiencia demuestra, sin embargo, que la visión integral resulta muy difícil, lo que abunda en la necesidad de adoptar un enfoque amplio de sistemas, a fin de que las decisiones puedan tener en cuenta las interacciones y las repercusiones amplias y de que se puedan agrupar varias decisiones con el propósito de conseguir efectos sinérgicos.

e) Las políticas deben responder a un razonamiento moral y a la afirmación de valores, con la finalidad de incrementar el nivel de compromiso y de cultura cívica.

f) Una formulación de políticas de calidad debe tener cabalmente en cuenta los recursos en sentido amplio, comprensivos tanto de los recursos económicos como de los recursos políticos, morales y cívicos, actuales y de futuro, lo que implica mejorar la capacidad para efectuar cálculos de costos de las políticas y de establecer presupuestos al respecto.

g) La formulación de políticas, especialmente en los países inmersos en grandes procesos de autotransformación, debe tomar como objetivo prioritario las instituciones y su evolución, incluidas las estructuras, los procesos, el personal, los sistemas de incentivos, el medio cultural, etc. El derecho reviste, en este sentido, particular interés debido a su doble función de marco constructivo de las políticas y de principal instrumento de las mismas.

h) El éxito de la formulación de políticas depende en gran medida de la participación intelectual de toda la sociedad sobre una base pluralista; lo que responde no sólo a una exigencia moral. La participación social es también una necesidad funcional de la formulación de políticas, porque la creatividad es un proceso difuso al que la atmósfera gubernamental no le resulta propicia.

i) En entornos turbulentos como los actuales, la formulación de políticas debe atender a la gestión de las crisis, las que abren la oportunidad de poner en práctica lo que en circunstancias normales resultaría imposible. Por lo que uno de los objetivos de la formulación de políticas ha de consistir en mejorar la adopción de decisiones relacionadas con las crisis, contando siempre con la inevitable improvisación, pero tratando de detectar las esferas más propensas a la crisis y mejorando la capacidad de las instituciones y el personal encargados de la gestión de las mismas.

j) Un modelo de formulación de políticas debe concluir con el reconocimiento de la necesidad de organizar un aprendizaje constante. Para ello es indispensable evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas. A estos efectos no siempre valen los indicadores de resultados, ya que cuando se están evaluando políticas complejas de



amplio alcance los resultados pueden no ser indicadores fiables de la calidad de las políticas. La evaluación puede avanzar, entonces, mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas.

Del modelo que acaba de evocarse se desprende una serie de recomendaciones claras y específicas. La primera y más importante es la necesidad de avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas. Las competencias requeridas por la formulación de políticas de calidad exige la formación de profesionales avanzados en análisis de políticas. Ello plantea la necesidad de fortalecer y extender los centros de investigación y formación en políticas públicas, los cuales, desde su independencia, deben cumplir la doble función de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social (además de contribuir a la formación de los profesionales futuros y de los cuadros actuales). Plantea también la necesidad de construir en las presidencias y en algunos ministerios unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que merezcan la confianza de los políticos y conozcan las realidades de la política, pero que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica. Dichos centros y unidades pueden constituirse en redes que colaboran y compiten, contribuyendo con ello al proceso general de aprendizaje social.

Un caso especial de formulación de políticas públicas es el relativo a las regulaciones. Existe un amplio acuerdo en que la capacidad de producción y de supervisión de buenas regulaciones es una de las falencias más notables del Estado latinoamericano frente a los retos del nuevo modelo de desarrollo. La teoría económica actual señala muchos casos en que la buena regulación puede producir resultados superiores a la ausencia de regulación. Pero la mala regulación también podría empeorar las cosas. El problema es, entonces, doble: por un lado se trata de capacitar al Estado para que, en los casos técnicamente fundados, produzca y supervise buenas regulaciones; por otro, se trata de asegurar que los agentes del Estado políticos y funcionarios además de capaces actuarán en defensa del interés público.

Conforme a la teoría regulatoria comúnmente aceptada (Baron, Lafont y Tirol) para que la intervención estatal sea superior a la no intervención es necesario que los agentes estatales posean un conocimiento suficiente del mercado a regular como para organizar el *trade off* más conveniente entre las empresas y los consumidores. Ello implicaría en muchas ocasiones la autoridad legal necesaria para fijar precios o para conceder subvenciones. Además, será necesario que una vez

establecido un equilibrio de intereses adecuado, la institucionalidad vigente garantice el mantenimiento duradero de los compromisos. Cualquier fallo en estas tres exigencias puede determinar que el resultado de la regulación empeore el que se derivaría de la no regulación. Ahora bien, que se tenga la capacidad para regular y supervisar adecuadamente no garantiza que la buena regulación se produzca. El comportamiento oportunista de políticos, funcionarios, empresas o grupos específicos de consumidores puede conducir a regulaciones malas. Para conjurar este riesgo no tenemos otros medios que el rediseño de las instituciones de relación entre los ciudadanos, los políticos y los burócratas o funcionarios profesionales. Este ha sido uno de los principales objetivos de las políticas de modernización administrativa en experimentación desde los años ochenta en los principales países avanzados.

Los países latinoamericanos se encuentran en una posición paradójica ante la modernización administrativa. Por un lado, tienen que construir un verdadero servicio civil de base meritocrática y superar el riesgo del comportamiento arbitrario de las autoridades administrativas mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por otro, deben tomar en cuenta la experiencia de los países desarrollados y no repetir el modelo de gestión burocrática. El reto es colosal, pero no imposible tal como está demostrando la evolución chilena. La reordenación del servicio civil, y muy prioritariamente del que ha de soportar las funciones estatales de orden superior, es tarea imprescindible y de toda urgencia. La exposición de los criterios a que debería responder tal ordenación excede el ámbito de este trabajo, aunque debe advertirse que implican un importante grado de creatividad e innovación (Ferez):

América Latina también debe involucrarse, desde su especificidad, en el movimiento internacional de transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial. El movimiento está orientado no sólo por los valores gerencialistas de eficacia y eficiencia, sino por otros más sólidos y orientadores como son los de transparencia y accesibilidad de los procesos de decisión y de asignación de recursos, y por los valores clave de la rendición de cuentas y de la responsabilidad. El movimiento ha producido una inmensa literatura entre la que se encuentra alguna pieza de calidad (Olsen, March, Peters y Savoie, Tomassini, Bresser, Kettl) dentro de un océano dominado por la apologética y el mercadeo.

Las propuestas más positivas del movimiento consisten en: podar el Estado mediante privatizaciones o, al menos, la corporatización del sector público empresarial; mejoramiento de los sistemas de presump-

tación y de contabilidad como soportes indispensables de las políticas de eficiencia; determinación de objetivos y medición de resultados como soporte de políticas de eficacia; reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los administradores y paso de un sistema de responsabilidad normativa a un sistema de responsabilidad por resultados; concentración de los ministros en las funciones estratégicas y transferencia de las funciones de provisión de bienes y de servicios a agencias sujetos a contratos de gestión con los respectivos ministerios; orientación al cliente y uso intensivo de las técnicas de mercadeo público; subcontratación y establecimiento de mercados internos o de cuasimercados siempre que resulte posible; establecimiento de técnicas de retribución por desempeño.

El paso de una administración burocrática a una administración gerencial plantea desafíos inmensos. La clave de dicha transformación estriba en la responsabilización no sólo por el cumplimiento de las reglas sino por la obtención de los resultados. Pero los sistemas y las técnicas de medición de resultados plantean exigencias que no son fáciles de colmar. En Estados Unidos, la ley que implantó en 1993 un vigoroso programa de medición de resultados en todas las agencias del gobierno federal, está produciendo importantes beneficios, aunque también levantando nuevos e imprevistos problemas. Entre ellos, los procedentes de públicos con perspectivas diferentes, de falta de claridad en la definición de las misiones y los objetivos, de la formulación de metas múltiples y contradictorias, de la diferente información requerida para la evaluación y para el monitoreo, de la falta de consideración de todos los resultados e impactos realmente producidos, de la dificultad de medir la satisfacción de los clientes en mercados regulados. Se llega incluso a la conclusión paradójica de que los sistemas de medición de resultados pueden desinformar tanto o más que informar cuando los usuarios de tales sistemas no son conscientes de sus sutiles limitaciones.

Avanzar hacia una administración gerencial, en la que los resultados debidamente medidos actúen como incentivo eficaz, plantea ir creando los marcos institucionales y las condiciones organizativas que hagan viables los sistemas de medición. No es sencillo y va a tomar su tiempo. Baste con considerar las exigencias planteadas por un sistema de medición de desempeño fiable (Kravshuc y Shack):

a) Una comprensión clara de los objetivos de cada programa o del sistema o del sistema multiprogramas de que se trate; esto significa partir del conocimiento de la misión y las estrategias organizacionales, de las que fluirán los objetivos principales y secundarios; sólo sobre esta base

pueden desarrollarse los estándares y medidas específicas para el reconocimiento y la interpretación de resultados.

b) Desarrollar una estrategia explícita de medición que incluya las categorías específicas a medir (insumos, productos, resultados, etc.), las mediciones específicas dentro de cada categoría, los datos a considerar, el procedimiento de recolección, archivo y acceso a los datos, el sistema de producción de informes y la especificación del entorno tecnológico. Todo lo cual se orienta a construir un sistema que permita indicadores fundados sobre la eficacia y la eficiencia de los programas.

c) Implicar realmente y no consultar meramente a los clientes y usuarios clave en la fase de diseño y desarrollo del sistema de medición, tomando toda conciencia de las potencialidades y limitaciones del sistema que se acabe estableciendo. Este esfuerzo, aunque arduo y costoso, resulta necesario para asegurar la credibilidad del sistema y para evitar futuros malentendidos en su aplicación.

d) Racionalizar la estructura de los programas, pues no hay medición sensata cuando la estructura de los programas no es racional. Ello implica revisar principalmente las situaciones de embrollo programático, en las que la mezcla o confusión de programas y de objetivos estratégicos carece de fundamento. El desarrollo de sistemas de medición ofrece así la oportunidad de resolver no pocas inconsistencias estructurales.

e) Deben desarrollarse series múltiples de mediciones cuando existen usuarios claves con intereses y necesidades diversas de información sobre el desempeño. El desempeño de muchos programas está sometido a interpretaciones diversas y a veces conflictivas. Los diseñadores deben considerar este dato como parte ineludible del proceso político democrático, por lo que deberán incorporar las necesidades de información de todos los usuarios claves, evitando sesgar el proceso de aprendizaje organizacional.

f) al diseñar el sistema de medición deben considerarse las necesidades, aspiraciones y criterios de satisfacción de los clientes. Tal consideración debe estar presente tanto en la fase de fijación de objetivos como en la determinación de mediciones. Se trata, en definitiva, de evitar el hiato entre la satisfacción de los administradores y la satisfacción de los clientes por el mismo programa.

g) Todo diseño enfrentará el dilema entre completud y adaptabilidad. Una falta de información puede no permitir realizar inferencias fundadas acerca del desempeño, pero un exceso de información puede introducir sobrecargas inmanejables y un exceso de rigidez en el sistema. Los criterios prevalentes deben ser la suficiencia y la flexibilidad. De hecho

todo sistema debe incorporar un grado mínimo de flexibilidad, pues debe ser capaz de ser adaptado cada vez que se modifiquen los supuestos del programa de que se trate o cada vez que la evaluación o la experiencia revelen inconsistencias en el sistema vigente.

Los especialistas en sistemas de medición del desempeño acaban siempre advirtiendo que las mediciones no pueden utilizarse nunca como substitutos ni del conocimiento experto ni del precedente de la gestión directa de los programas. El proceso de aprendizaje organizacional no puede depender exclusivamente de indicadores. Todos los usuarios deben reconocer el potencial y los límites de estos sistemas y desarrollar fuentes adicionales de información sobre el desempeño. Especialmente en programas amplios, complejos y diversos, los sistemas de medición del desempeño pueden actuar, a lo más, como complementos del juicio experto precedente de la experiencia directa. No debe olvidarse que es en esta *expertise* y en el compromiso ético con los intereses generales donde reside la clave del aprendizaje, la adaptación y la mejora permanente de los programas y servicios públicos (Klücksberg).

América Latina tendrá que incluir las políticas de modernización administrativa entre la nueva generación de políticas del desarrollo. Al hacerlo va a enfrentar un dilema inevitable: las exigencias de una administración gerencial van a empujar hacia la introducción de rendición de cuentas por resultados; pero la dificultad y el coste de construcción de estos sistemas va a hacer que en muchos casos la organización administrativa razonable se base principalmente en sistemas de conformidad con las normas y con una deontología profesional exigente, es decir, en una burocracia reinventada. Al fin y al cabo, éste es el sistema prevalente para la organización del servicio civil afectado a las funciones superiores del Estado en países como Japón, Alemania o Israel, que han escapado de la presión ideológica angloamericana y parece que no mal del todo. Vamos sin duda a vivir una paradoja: la marcha hacia la administración gerencial es ineludible; la reinención de la burocracia también.

## 7.- Liderazgos para la gobernabilidad democrática.

El liderazgo es una parte vital para el cambio institucional. Pero existen demasiados equívocos en la literatura sobre el liderazgo como para no proceder a algunas aclaraciones previas. En sociedades sometidas a entornos turbulentos como las actuales, donde los nuevos juegos y sus

reglas imponen desaprender y desprenderse de algunas de las viejas competencias y modelos mentales para desarrollar otros nuevos y adaptados, los liderazgos meramente transaccionales no bastan. Este tipo de liderazgo no sirve para producir la arquitectura social que incentive el desarrollo de la confianza o capital social necesarios para hacer sostenible el cambio institucional. La gran cuestión qué los líderes actuales confrontan puede formularse así: ¿cómo puede una sociedad heterogénea, con gran número de actores portadores de diversos intereses en conflicto, en la que ningún grupo puede forzar a los demás a cooperar, encontrar caminos para avanzar hacia arreglos institucionales más eficientes y equitativos? (Dove, 1996).

Desde una perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática el liderazgo viene referido a funciones y procesos, no a personas. La historia es empujada por fuerzas impersonales. Pero la historia particular de una sociedad acaba siendo moldeada por el número y la calidad de las personas que se deciden a ponerse al frente del proceso de cambio. Este no se produce nunca por sí sólo. Sólo los deterministas históricos creen lo contrario. Sin la función de liderazgo el cambio no se acabará produciendo o se producirá de manera limitada o inadecuada. La emergencia de los nuevos modelos mentales, percepciones o aprendizajes, el cambio de actitudes, la adquisición de nuevas competencias, son procesos que pueden darse más rápidamente y mejor cuando se dispone de liderazgo.

El liderazgo transformacional no es una función limitada a las altas posiciones de autoridad, sino que debe extenderse por el conjunto de la sociedad. En sociedades pluralistas y complejas los liderazgos deben hallarse desparrramados por toda la sociedad. Ser líder depende de la decisión personal de asumir la función de ponerse al frente, procurar visión y sentido de la dirección, comunicar y construir confianza, tanto o más que de la posición que se ocupe formalmente. Lo que no supone desconocer la importancia crítica del liderazgo gubernamental.

Algunas comparaciones entre tipos de liderazgo y niveles de capital social que es otra forma de llamar al sistema institucional formal e informal (Putnam, 1993; Fukuyama, 1994) resultan de interés. En las sociedades con alto nivel de capital social el liderazgo tiende a ser plural, participativo y orientado a futuro. En las sociedades con bajo nivel de capital social los liderazgos tienden a ser concentrados y de visión corta. En estas últimas sociedades el poder se encuentra muy concentrado, pero también muy condicionado por los equilibrios entre actores cuyas relaciones no se basan en la confianza ni en tradiciones cívicas fuertes. En estas sociedades el liderazgo tenderá a ser transaccional o de acomodo.

dación entre actores en evitación de conflictos. El liderazgo transformacional emergerá con mucha dificultad ahogado en la casi imposibilidad de reconocer y manejar positivamente el conflicto.

El liderazgo requerido para el cambio institucional exige, en primer lugar, visión. La formulación de la visión requiere: a) la comprensión de los intereses a corto y largo plazo en un amplio espectro de actores sociales; b) una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; c) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambio actuales y futuras van a tener sobre la sociedad y sus principales actores. Lo decisivo no es que la visión sea innovativa sino que conecte con los intereses y motivaciones de amplias audiencias (Kotter, 1990).

En segundo lugar, los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren legitimidad. La legitimidad es lo que permite que funcione una comunicación efectiva entre el liderazgo y sus audiencias. Tal comunicación no depende tanto de las habilidades para comunicar como de haber alcanzado credibilidad. La legitimidad del liderazgo no depende, pues, de la detentación actual del poder (todos los líderes son detentadores actuales o potenciales de poder; pero no todos los detentadores de poder son líderes), sino de la credibilidad y la confianza que inspira a sus audiencias. Tal credibilidad y confianza no procese automáticamente de las cualidades personales, sino que son el producto de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados. Pero no siempre se otorga confianza a los líderes por las razones correctas. El ajuste de expectativas entre los líderes y sus audiencias resulta tan necesario como la explicación compensadora de las inconsistencias percibidas (Burns, 1978).

En tercer lugar, los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren la capacidad para tratar adecuadamente el conflicto. Si el conflicto no puede emerger, tampoco lo hará la conciencia de los costos de mantenimiento del *status quo*. La democracia es también una arena para el reconocimiento y tratamiento civilizado del conflicto. Los líderes de la gobernabilidad democrática no rehuyen sino que utilizan el conflicto como un estímulo del proceso de desarrollo y aprendizaje social. Para ello necesitan desarrollar la capacidad de convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos. Visión y credibilidad ayudarán; pero la capacidad de manejo del conflicto resulta crítica. El cambio institucional genera conflicto no sólo entre actores sino en el seno de un mismo actor. La incertidumbre del cambio produce por lo

general ansiedad, cuyo nivel deberá acompasarse con el de aprendizaje de las nuevas pautas y la adquisición de las nuevas seguridades. Si huir al conflicto puede evitar el cambio, el conflicto descontrolado puede generar un exceso de incertidumbre que puede traducirse en el rechazo del liderazgo (Heifetz, 1994).

Finalmente, los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y conflicto. Ningún experto internacional podrá sacar de su caja de herramientas una solución mágica que evite a los pueblos estos dolores de parto.

Pero los pueblos y sus líderes caen muchas veces en la tentación de buscar la solución mágica. No perciben que el verdadero aprendizaje social no consiste en encontrar la solución correcta, sino en un proceso continuo de cuestionamiento, interpretación y exploración de opciones. El aprendizaje para el cambio institucional se corresponde a lo que Argyris ha denominado aprendizaje de doble lazo. Este, a nivel individual, requiere que la persona examine los temores y deseos que subyacen a cierta pauta de comportamiento. A nivel organizacional, fuerza a los empleados a examinar las políticas, prácticas o acciones que protegen frente a las amenazas y las incomodidades, pero que también impiden que la organización aprenda a reducir o a eliminar las causas de tales amenazas e incomodidades. A nivel social, este tipo de aprendizaje obliga a que los actores comprendan cómo los sistemas institucionales existentes afectan los valores fundamentales de la convivencia (Argyris, 1982).

Pero el aprendizaje social no se limita a la mera comprensión intelectual. Ganar conciencia de por qué actuamos de determinada manera o de por qué existen ciertas políticas o reglas no es suficiente para que comience el proceso de cambio. El verdadero aprendizaje tampoco consiste en acumular o añadir nueva información o soluciones al acervo



preexistente. En momentos de discontinuidad, el aprendizaje implica principalmente reemplazamiento de información, modelos, valores y competencias. Hay que desaprender para aprender los nuevos modelos, valores y competencias que nos capacitarán para seguir aprendiendo. América Latina está viviendo el cambio de un modelo de desarrollo. Optimizar las potencialidades del nuevo modelo requiere multitud de liderazgos conducentes de este tipo de aprendizaje.

Todo proceso de aprendizaje implicará necesariamente incertidumbre y tensión. Sin tensión no hay aprendizaje ni cambio. Una función clave del liderazgo es la capacidad de producir y controlar el tipo de tensión emergente. La tensión que catalizadora del cambio es lo que Senge llama tensión creativa. En ella los líderes fuerzan a los actores sociales a aceptar la realidad existente, impidiéndoles la huida hacia fantasías sobre la misma. Parte de dicha realidad es la conciencia de los riesgos del *status quo*, de las amenazas que se ciernen de prevalecer el inmovilismo. Dicha conciencia genera la tensión, la ansiedad y el conflicto necesarios para el cambio hacia la visión imprecisa pero fiable de una nueva realidad. Imprecisión y fiabilidad dependen de la legitimidad o credibilidad de los liderazgos. Estos han de mantener la tensión entre la realidad presente y la visión futura, sin dejar de controlar el nivel de conflicto frente al riesgo de una ansiedad paralizante. (Senge, 1992).

El aprendizaje social no hace el cambio institucional menos complejo. Pero puede contribuir a mejorar las habilidades de los actores para enfrentar los retos un entorno de mutación acelerada y quizás permanente. En tales entornos el aprendizaje y la evolución institucional no tienen un punto de llegada. Difícilmente podremos llegar a decir que ya hemos consolidado la democracia, hecho eficiente el mercado y equitativa la sociedad. Cada generación va a tener su propia responsabilidad en esta reconstrucción incesante de la historia. La democracia, se ha dicho con razón, sólo se sobrevive a sí misma mediante su refundación permanente. Igual sucede con los mercados y con las instituciones de la solidaridad social, como muestra el actual replanteamiento del Estado del bienestar en tantos países avanzados. Porque las instituciones que subyacen a estos conceptos sólo existen en un estado de evolución y reevaluación permanente. Quizás el reto más decisivo de los liderazgos para la gobernabilidad democrática estribe en la catalización de los actores sociales para sostener este reexamen constante que es la base de todo el proceso de aprendizaje (Burns, 1978).

## Bibliografía

- Argyris, C. y Schon, D. A., *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., 1993.
- Baron, D.T., The Economics and Politics of Regulation: perspectives, agenda and approaches, en: Banks and Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Barro, R., Democracy and Growth, en: *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra, 1995.
- Bennis, W., *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1993.
- Borner, S., Brunetti, A. y Weder, R., *Institutional Obstacles to Latinamerican Growth*. San Francisco: International Center for Economic Growth, ICS Press, 1992.
- Bradford, Colin (ed.), *Redefining the State in Latin America*. Paris: OECD y BID, 1994.
- Bresser Pereira, L. C., Da Adminitração Pública Burocrática à Gerencial, en: *A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe*, trabajo presentado al Seminario Internacional organizado en Brasilia, 16-17 mayo 1996, Ministerio de Administración Federación y Reforma del Estado, MARE.
- Caiden, G.E., *Administrative Reform comes of Age*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1991.
- Castañeda, J., *La Utopía Desarmada*. Barcelona: Ariel, 1995.
- Coatsworth, J. H., Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico, *American Historical Review*, N°83, 1978, pp. 80-100.
- Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestra Comunidad Global*. Barcelona: Alianza Editorial, 1995.
- Croizier M. y Friedberg, E. *Lacterur et le systeme*. Paris: Editions du Seuil, 1977.
- Croizier, M. Le changement dans les organisations, *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 59, pp. 349-354, 1991.

- Croizier, M.**, *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Demko, George J. and Wood, William B.**, *Reordering the World. Geopolitical perspectives on the twenty-first century*. Westview Press, 1994.
- Dewitt, David; Haglund, David and Kirton, John**, *Building a New Global Order, Emerging Trends in International Security*. Oxford University Press, 1993.
- Dixon, N.**, *The Organizational Learning Cycle. How we can learn collectively*. London: McGraw-Hill, 1994.
- Dove, S.**, Leadership for governance, borrador, Barcelona Governance Project, Esade, 1996.
- Dove, S.**, Ongoing Institutional Development in Panama, Esade, Barcelona, 1995.
- Dror, Y.**, *Capacidad de Gobernar*, Informe al Club de Roma, Madrid: Editorial Círculo de Lectores, 1994.
- Dror, Y.**, Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, documento presentado a la 12 reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas sobre Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.
- Edwards, S.**, *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*. Washington: World Bank, 1995.
- Férez y Prats (eds.)**, *Reinventando la Burocracia: Burocracia y Gobernabilidad al Final del Milenio*, obra en preparación, a aparecer en enero de 1997, Tirant lo Blanc, Valencia, España.
- Flores, G. y Nef, J. (eds.)**, *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José de Costa Rica: ICAP, 1984.
- Frischatk**, Governance capacity and Economic Reform in Developing Countries, *The World Bank Technical Paper*, N°254, Washington, D.C.; 1994.
- Grindle, M.S., y Thomas, J.W.**, Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcomes: The political Economy of Reform in Developing Countries, *Policy Sciences*, vol. 22, N°3-4, november 1989.
- Hammergren, L.**, *Development and the Politics of Administrative Reform*. Boulder, Co: Westview Press, 1983.
- Hayek, F.**, *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul, 1973.
- Heifetz, R.A.**, *Leadership without Easy Answers*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1994.
- Hirschman, A.O.**, *Rival Views of Market Society*. Harvard University Press, 1992.

- Hirschman, A.O., *The Rethoric of Reaction*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1991.
- Holcombe, G., *The economic foundations of government*. New York University Press, 1994.
- Iglesias, E. V., *Reflections on Economic Development. Toward a New Latin American Consensus*. The Inter-American Development Bank, 1992.
- Instituto de Estudios Económicos, El resurgimiento de la economía iberoamericana, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N°4, 1992.
- Jacobson, D., *Old Nations, New World. Conceptions of World Order*. Westview Press, 1994.
- Kettl, D., The Global Revolution, Reforming Government Sector Management, trabajo presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, Brasilia, mayo 1996, MARE.
- Kliksberg B., *¿Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, S.A., 1989.
- Kliksberg, B., El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio: una Agenda Estratégica para la Discusión, *Reforma y Democracia*, Clad, N°2, julio 1994.
- Kliksberg, B., *Reforma Administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual*. Caracas: Clad, 1982.
- Kooiman, J., Findings, Speculations and Recomendations, en: Kooiman (ed.), *Modern Governance*. Londres: Sage Publications, 1993.
- Kravchuk y Shack, Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Result Act of 1993", *Public Administration*, vol. 46, N°4, July-August 1996.
- Laffont, J. J. y Tirol, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA: MIT, 1994.
- Linz, J. J. y Valenzuela, A., *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1994.
- MacGregor Burns, J., *Leadership*. New York: Harper and Row, 1979.
- March James G. and Olsen Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, 1989.
- March, J. G. y Olsen, J. P., *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- Metcalfe, L., Public Management: from Imitation to Innovation, en: Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance*. London: Sage, 1993.
- Moore, M., *Creating Public Value*. Michigan: Michigan University Press, 1995.

- Nabli, N. K. y Nugent, J. B., The New Institutional Economics and its Applicability to Development, *World Development*, N°17, 1989, pp.1333-1349.
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1991.
- North, D. C., *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1989.
- Olsen, J. P., Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4, N°2, April, 1991, pp. 125-149.
- Olson, M., Dictatorship, Democracy, and Development, *American Political Science Review*, Vol. 87, N°3, September, 1993.
- Olson, M., y otros, Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship, en: *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra, 1995.
- Osborne, D. y Gaebler, T., *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- Ostrom, E., Gardner, G. y Walker, J., *Rules, Games and Common-Pool Resources*. The University of Michigan Press, 1994.
- Ostrom, E., Schroeder L. y Wynne S., *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Oxford: Westview Press, 1993.
- Ostrom, V., Feeney, D. y Picht, H. (eds.), *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives and Choices*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1989.
- Perez Salvado, I. y Sulbrand, J. (eds.), *La Reforma Administrativa en América Latina: Perspectivas Críticas*, Madrid: INAP, 1984.
- PNUD y BID, *Un Gobierno para el Desarrollo Humano*, 1993.
- Popper, K., *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Prats, J., Derecho y Management en las Administraciones Públicas, *Reforma y Democracia*, Revista CLAD, N°3, 1995.
- Prats, J., *Cultura Burocrática y Cultura Gerencial de las Administraciones Públicas*. Caracas: Clad, 1988.
- Przeworski, A., On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective, trabajo presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, Brasilia, mayo 1996, MARE.
- Rosenau, J. N., Governance, order and change in world politics y Citizenship in a changing global order en: Rosenau, J. N. y Czempiel, E-O. (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.

- Sanguinetti, J. M.**, *Meditaciones del Milenio. Los viejos y nuevos caminos de la libertad*. Montevideo: Arca, 1994.
- Sartori, G.**, *La Democracia después del Comunismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Stiglitz, Joseph E.**, *El papel económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993.
- Sulbrandt**, Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática, *Reforma y Democracia*, N°2, Caracas, 1994.
- Tomassini, Luciano**, *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago: Centro de Análisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994.
- Walzer, M.**, *Spheres of Justice*. New York: Basic Books, 1983.
- World Bank Discussion Papers**, *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*. Salvatore Schiavo-Campo, 1989.
- World Bank**, *Governance and Development*. Washington, D.C., 1992.